



HAL
open science

L'aménagement du territoire au prisme des transitions territoriales : un triple processus à l'œuvre

Sylvie Lardon

► **To cite this version:**

Sylvie Lardon. L'aménagement du territoire au prisme des transitions territoriales : un triple processus à l'œuvre. *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation* / Institut de la décentralisation, 2017, 110 (II), p. 81-86. hal-04559325

HAL Id: hal-04559325

<https://hal.inrae.fr/hal-04559325>

Submitted on 25 Apr 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

1./ Titre article :

L'aménagement du territoire au prisme des transitions territoriales : un triple processus à l'œuvre

2./ Auteur(s)

Prénom/nom/Titres et fonctions

Sylvie Lardon

Directrice de recherche INRA & professeure consultante AgroParisTech

UMR Territoires (AgroParisTech, INRA, Irstea, Université Clermont-Auvergne, VetAgro Sup) , Clermont-Ferrand

Mel : sylvie.lardon@agroparistech.fr

3./ Chapeau

(entre 1000 signes espaces compris)

L'aménagement du territoire peut-il être pensé autrement, à l'aune des transitions territoriales en cours qui relèvent de processus d'urbanisation, de métropolisation ou de mondialisation ? Ces nouveaux enjeux appellent au croisement de regards, à l'hybridation des savoirs ou à la participation du public pour rendre cohérents les projets de territoire et valoriser les compétences des parties-prenantes, du local au global. Comment, en combinant inter-territorialité, intégration territoriale et innovation territoriale, produire de nouveaux modèles de développement pour les territoires ? Il s'agit de changer nos représentations et nos méthodes, pour une approche renouvelée de l'aménagement et du développement des territoires. Le projet PSDR « INVENTER – Inventons nos territoires de demain » illustre la proposition. Elle donne à voir comment la production de connaissances pour l'action réinterroge les pratiques de recherche et comment la recherche dynamise l'action.

Texte article

(15 à 20 000 signes maximum espaces compris)

L'aménagement du territoire est en transition. Les dynamiques territoriales changent du fait de l'implication d'acteurs multiples dans une gouvernance multi-niveaux. Il y a un processus d'aller-retour entre le local et le global. Les acteurs publics agissent aussi au niveau local pour une intégration territoriale et les acteurs locaux ont aussi des actions à l'échelle globale. Les chercheurs ont un rôle à jouer pour s'adapter aux transitions territoriales actuelles, qui voient l'accélération et le foisonnement des initiatives et des procédures.

1. Les transitions territoriales mènent à la globalisation

En s'inspirant d'Antheaume et Giraut (2005), qui avaient prédit la mort du territoire, on pourrait dire : « L'aménagement du territoire est mort. Vive l'aménagement du territoire ! En effet, tout porte à croire que les dynamiques qui ont prévalu en France depuis plus de

Revue Pouvoirs Locaux

Rubrique « 1 - L'aménagement du territoire, une notion désuète ? »

50 ans dans l'aménagement du territoire porté par la DATAR¹, ne constituent plus le régime dominant. A l'heure où parait la Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'Etat dans les territoires², instituant « *un Etat facilitateur, garant de l'égalité des territoires et de la mise en œuvre des priorités nationales, un Etat qui rende possible les projets, dans un calendrier partagé, et qui énonce en amont les conditions de leur faisabilité* », il importe de comprendre les transitions territoriales en cours.

Les derniers numéros de la revue *Pouvoirs locaux* donnent à voir les effets de la réforme territoriale, la nécessaire synchronisation et simplification territoriale, la réconciliation de l'urbain et du rural et le désir de participation, autant de dynamiques qui secouent les territoires. Ceux de la revue *Tous urbains* rappellent que la mondialisation contemporaine est urbaine, que les mœurs urbaines se diffusent dans l'ensemble des territoires et que la mondialisation urbaine habitable et soutenable associera le global et le local.

Béhar *et al.* (2014) nous disent que l'ordre territorial fait place à l'efficacité interterritoriale. Les territoires entrent en turbulence, ils sont en permanence traversés par des flux, et l'on peut plus ni contenir la mobilité, ni faire coexister harmonieusement plusieurs niveaux d'organisation territoriale. « L'efficacité de l'action publique territoriale passe donc, d'emblée par la prise en considération, et en charge, de sa dimension interterritoriale ».

Vanier (2013) parle du bouleversement de la métropolisation, « qui est la dimension locale d'un autre bouleversement bien (re)connu, la mondialisation ». Cette métropolisation appelle à la gouvernance, car elle implique la mise en réseau avec d'autres territoires, d'autres institutions, d'autres acteurs, la mise en système de territoires contigus mais hétérogènes et l'articulation entre niveaux territoriaux, du local au global. « Pour incarner la dimension politique de la métropolisation, il s'agit de partager des règles de coordination plutôt que des institutions, de multiplier les réseaux d'acteurs publics et privés, d'institutions, de citoyens, de territoires et de structurer des scènes de négociation, pour débattre, arbitrer, s'engager, délibérer, trouver des compromis ».

Lussault (2016) dans le débat sur urbain/rural montre que la séparation de l'urbain et du rural perd de son sens, car les espaces de cohabitation participent tous d'une même logique de construction d'un monde qu'il nous faut habiter en commun. Le risque est que les espaces ruraux soient pensés comme des sous-produits de l'urbain, des espaces à bâtir, des friches. Il n'y a pas la ville et la campagne, cela se mélange, cela s'hybride, cela se recompose, cela se lie dans tous les sens.

Ne serait-il pas temps de s'inspirer d'Olivier de Serres³ pour faire le « mesnage des territoires », en inventant de nouvelles formes d'organisation territoriale ? Si les processus de mondialisation, métropolisation, urbanisation sont en cours, comment penser le développement des territoires ?

2. Les figures du projet territorial ramènent au local

¹ <http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/la-datar-50-ans-au-service-de-l-amenagement-du-territoire>

² Directive du 10 Mars 2016 : http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/03/cir_40655.pdf

³ Olivier de Serres, agronome ayant expérimenté de nouvelles techniques sur le Domaine du Pradel, a publié en 1600 le « Théâtre d'agriculture et mesnage des champs » (<http://epl.aubenas.educagri.fr/qui-est-o-de-serres/>).

A l'heure de la métropolisation, de nouveaux modèles de développement se font jour, comme les territorialistes italiens l'ont formalisé. Alberto Magnaghi (2014) prône une « globalisation par le bas qui stimule la démocratie locale participative, l'économie coopérative, l'agriculture biologique, l'amitié entre les humains et le monde vivant. Le territoire advient et s'affirme alors comme un « bien commun », au sens où il engage les uns vis-à-vis des autres ».

Pierre Calame (2003) propose d'inverser la problématique du « pensons globalement et agissons localement ». « C'est à partir du local qu'il faut penser », car « cela oblige à partir de réalités concrètes, d'acteurs en chairs et en os, de liens véritables ». « C'est à l'échelle des territoires que l'on peut interroger les modèles de développement actuels et les systèmes mentaux et conceptuels qui les fondent ». « Le territoire apparaît à la fois comme le point d'application de principes directeurs définis à une autre échelle, l'espace de coopération entre les différents niveaux de gouvernance et le lieu à partir duquel on pense, on évalue, on ouvre de nouvelles pistes ».

Debarbieux et Lardon (2003) donnent à voir ces nouvelles pistes à travers les figures du projet territorial. Qu'elles prennent forme par le dessin, la carte, l'image, le chorème, le graphe ou la photographie, qu'elles concernent le diagnostic, la prospective ou la mobilisation des acteurs, ces figures expriment la diversité des spatialités et des territorialités qui ont du sens pour les acteurs. Elles dessinent collectivement les contours du « champ des possibles territorialisés » (Debarbieux et Vanier, 2002). Elles concrétisent les modalités d'action collective et génèrent des potentiels de développement territorial.

Le développement territorial est ainsi conçu comme un processus d'action collective (Torre et Vollet, 2016). Cela se justifie à deux titres. D'une part, cette entrée permet de comprendre les enjeux de coordination entre les acteurs locaux, et entre les initiatives et pratiques portées par les acteurs et l'environnement institutionnel et politique. Dès lors, la relation est dynamique et le changement intervient lorsque les initiatives locales actualisent l'environnement institutionnel. D'autre part, cette entrée permet d'articuler les dimensions théoriques et empiriques, pour la caractérisation et la compréhension des dynamiques territoriales (phase analytique) et pour une montée en généralité nécessaire à l'identification de l'ensemble des ressources d'action (cognitives, matérielles, stratégiques, organisationnelles) produites, mobilisées et mobilisables par les acteurs, ressources qui constituent le socle à partir duquel est pensé le changement.

Beguin et Cerf (2009) proposent de situer les savoirs dans le changement et de s'engager dans l'action pour soutenir le développement. Cela nécessite la construction d'un « monde commun », en préservant la diversité et en favorisant la créativité. Gwiazdzinski (2016) va jusqu'à l'hybridation des mondes. « Le territoire est au cœur de ces recompositions et hybridations qui convoquent le sensible et l'éphémère. De nouvelles figures émergent, de nouvelles scènes, et de nouvelles modalités de coopération apparaissent à différentes échelles et selon des modalités plurielles. Pour répondre aux enjeux, des croisements s'opèrent, des hybridations deviennent possibles. »

Ce double mouvement, du global au local et vice-versa, n'appelle-t-il pas à un remue-ménage dans la conception même de l'aménagement du territoire et à un remue-ménage pour impliquer l'ensemble des acteurs parties prenantes du développement territorial dans une nouvelle ingénierie ?

3. Les 3i d'une nouvelle ingénierie territoriale : interterritorialité, intégration et innovation.

Les enjeux de transition territoriale renouvellent la place des politiques publiques et des acteurs locaux dans la fabrique des territoires, qui se transforment et bougent. Des signaux faibles émergent, de nouvelles initiatives apparaissent, portées par des acteurs que l'on n'attendait pas, il y a tout un foisonnement d'interactions qu'il s'agit de comprendre et d'expliquer.

Reprenant le schéma du territoire de projet, à l'articulation entre incitations institutionnelles et initiatives des acteurs locaux, j'ai proposé (Lardon, 2016) d'articuler les trois processus de transformation des territoires dans une vision d'ensemble de l'ingénierie territoriale (Figure 1) :

- Inter-territorialité : A l'heure des recompositions territoriales multi-échelles, l'urgence d'une interterritorialité prend actuellement tout son sens. Si le projet de territoire reste de mise, les liens avec les territoires voisins, l'imbrication dans des échelles plus vastes, la reconnaissance des différenciations territoriales, sont autant d'interactions à prendre en compte, pour ne pas figer un territoire dans ses frontières, mais l'ouvrir au monde. On peut parler d'« interterritorialisation » à mettre en œuvre, dans le quotidien des projets comme dans le temps long des actions collectives.
- Intégration territoriale : Il se passe quelque chose à l'échelle des politiques publiques. Les politiques locales s'organisent en réseau pour construire des plateformes d'ingénierie articulant les compétences des différentes collectivités et articulant gouvernance politique (convention, protocole, méthode), technique (prestations et fonctionnement), et financière (moyens). La définition claire du rôle des services de l'Etat dans le cadre de la récente directive augure à la fois une certaine clarification dans la coordination des acteurs et des actions de l'ingénierie territoriale et la nécessité renouvelée d'inventer des modalités de gouvernance territoriale adaptées. L'action publique locale est appelée à mettre en œuvre elle-même des initiatives qui irriguent les territoires et donnent une nouvelle force à l'action territoriale et lui apporte une légitimité auprès des institutions. Ce changement des modalités de l'action publique prend tout son sens actuellement dans les projets alimentaires territoriaux⁴, largement déclinés à l'échelle locale.
- Innovation territoriale : Les créations de la société civile débordent les prédictions et inventent « par le bas » de nouvelles visions d'avenir. Les acteurs locaux n'hésitent plus à s'approprier les enjeux territoriaux pour agir au nom du « bien commun » et de valeurs universelles. Comme cela a été mis en débat dans l'émission de France Culture⁵ « Les territoires peuvent-ils nous sauver ? », de nouvelles modalités d'action collective telles que start-up de territoire, fab lab ou

⁴ Dans le cadre de l'appel à projets national 2016-2017, le Ministère de l'Agriculture soutient 47 projets exemplaires et/ou démultipliables qui s'inscrivent dans les quatre axes prioritaires de la politique publique de l'alimentation, tels que définis dans la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt : la justice sociale, l'éducation alimentaire de la jeunesse, la lutte contre le gaspillage alimentaire et l'ancrage territorial (<http://agriculture.gouv.fr/pna-les-47-laureats-de-lappel-projet-2016-2017>).

⁵ <https://www.franceculture.fr/emissions/du-grain-moudre-dete/du-grain-moudre-dete-lundi-17-juillet-2017>

living lab, mobilisent les capacités de tous les acteurs pour développer des idées audacieuses pour le territoire.

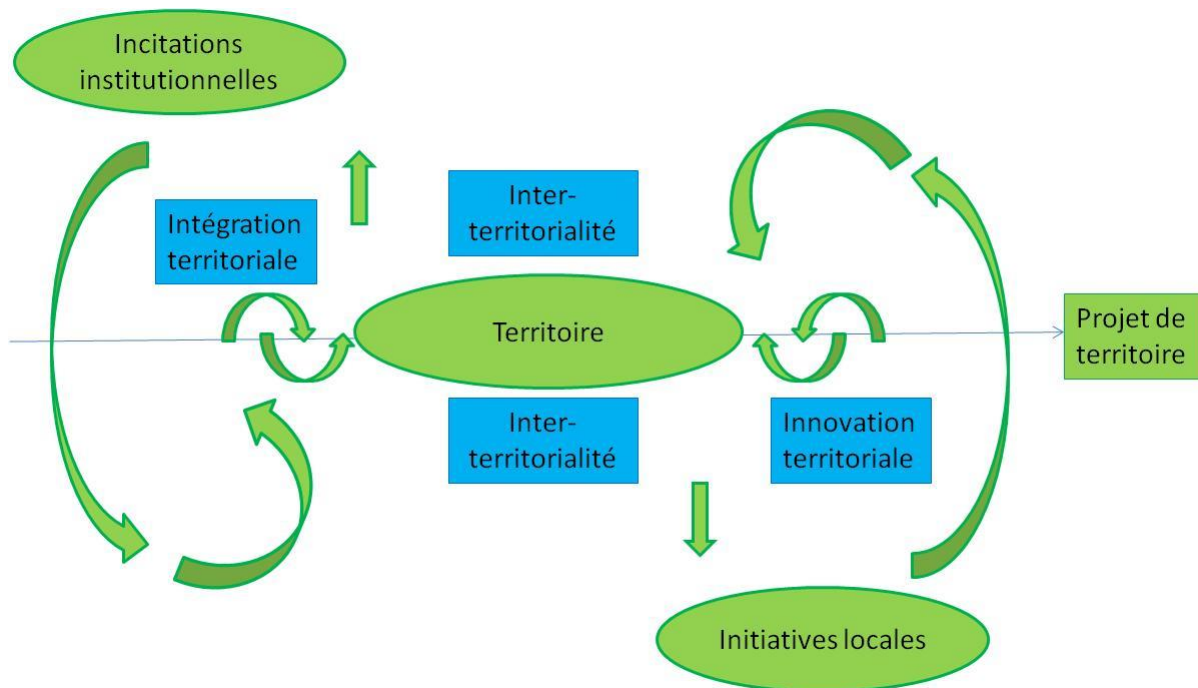


Figure 1. Les 3 processus d'une nouvelle ingénierie territoriale (Lardon, 2016)

Ce cycle d'interactions part du territoire, mobilise les capacités locales au nom de valeurs globales, légitime l'intervention des acteurs locaux et des institutions au niveau local et produit de nouvelles dynamiques territoriales. Le problème n'est plus de savoir si l'Etat insuffle un développement top-down et si les acteurs locaux s'essouffent à promouvoir un développement bottom-up, les synergies sont inversées dans la mesure où les institutions publiques ont le pouvoir de soutenir localement les projets et où la société civile a le pouvoir de donner du sens aux projets. Ce renversement des dynamiques engendrées par l'aménagement des territoires n'est-il pas la condition pour inventer nos territoires de demain⁶ ?

4. Inventons nos territoires de demain

Le projet INVENTER vise à formaliser les dynamiques d'évolution des territoires ruraux et métropolitains, en prenant appui sur la gouvernance alimentaire, et à concevoir l'accompagnement du changement dans un dispositif de Recherche-Formation-Action (Lardon *et al.*, 2016). Pour ce faire, il s'intéresse aux territoires de projet, où s'inventent de nouvelles façons d'alimenter et d'accompagner les territoires, tant sous l'impulsion de politiques territorialisées que d'actions collectives. Le projet a donc l'ambition d'inventer de nouveaux modèles de développement territorial, dans un partenariat interactif et créatif, entre chercheurs et acteurs, à différentes échelles d'action.

⁶ C'est le titre du projet de recherche PSDR INVENTER (<https://www.psd4-auvergne.fr/PSDR-4/Les-4-projets/INVENTER>) qui vise à formaliser les dynamiques d'évolution des territoires ruraux et métropolitains, en prenant appui sur la gouvernance alimentaire, et à concevoir l'accompagnement du changement.

Il importe de se placer à l'échelle des territoires de projet pour comprendre les dynamiques en cours et imaginer des trajectoires futures. C'est dans l'action, le partage, le dialogue, que des solutions tout à la fois acceptables et acceptées, adaptables et adaptées, spécifiques et génériques, peuvent émerger. Les territoires partenaires du projet sont le Grand Clermont et le PNR Livradois-Forez, qui portent un projet alimentaire territorial labellisé en 2016. Nous discutons la capacité de l'alimentation à constituer un enjeu intégrateur des différents enjeux territoriaux et nous questionnons la pertinence de l'échelle locale pour hâter cette intégration. Des jeux de territoire (Lardon, 2013) menés à l'échelle du grand territoire (Grand Clermont et PNR Livradois-Forez) et à l'échelle d'une intercommunalité (Billom Communauté) sur les enjeux de l'alimentation pour le territoire ont révélé les points de vue des acteurs, habitants, élus, professionnels, institutionnels. (Figure 2).

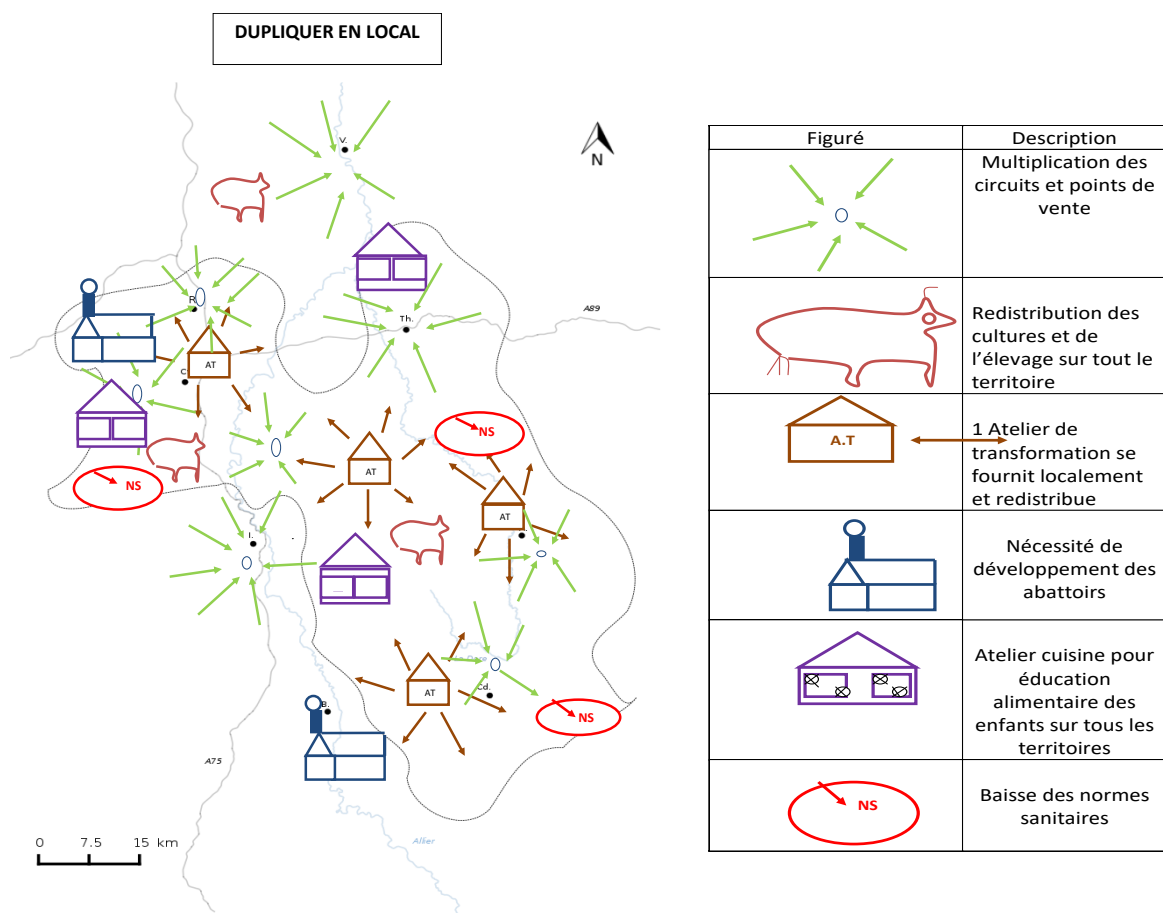
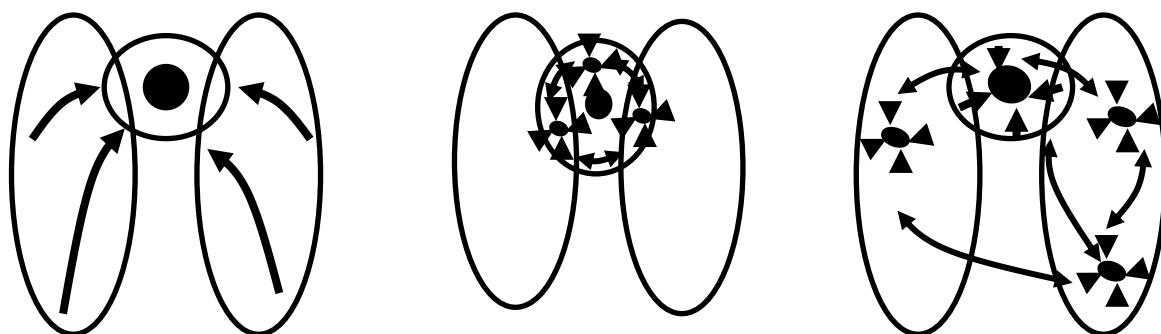


Figure 2. Scénario d'évolution du territoire du Grand Clermont et du PNR Livradois-Forez imaginé à une table du « jeu de territoire – Inventons nos territoires de demain »

En termes d'accompagnement du processus chercheur-acteur, une première boucle de rétroaction a mis en évidence les controverses qui sont apparues au cours du travail collectif, en particulier sur les modalités d'articulation entre territoires, urbain et rural (Figure 3).



Un bassin de consommation à un niveau d'initiative modèle hybride

Figure 3. Conception d'un modèle de développement hybride, croisant réseau d'initiatives (modèle porté par le PNR Livradois-Forez) et liens entre un bassin de production et un bassin de consommation (modèle porté par le Grand Clermont).

L'action collective est appréhendée à deux niveaux, celui de la caractérisation des modes de coordination des acteurs et de l'identification de leurs ressources et celui de l'accompagnement des acteurs du changement. Ils nous permettent de comprendre et d'accompagner des expériences locales innovantes, qui sont le corollaire nécessaire des nouveaux modes d'intervention publique. Cela nécessite une posture réflexive, tant sur les interactions chercheurs-acteurs dans la conduite de projets territoriaux que sur les modalités de montée en compétence pour la mise en œuvre d'actions collectives.

5. Changeons le paradigme de l'aménagement des territoires

Les enjeux de transitions vers des systèmes plus durables requièrent l'invention de nouvelles formes de gouvernance, davantage participatives et à même de soutenir les innovations territoriales locales et de capitaliser les connaissances issues de ces dynamiques.

En référence à l'apprentissage en triple boucle, formalisé par Pahl-Wostl (2009), il est clair que cette nouvelle façon de faire l'aménagement du territoire demande non seulement de changer de pratiques (modalités d'action) et de changer d'organisations (modalité de coordination), mais aussi de changer de paradigme, en changeant nos regards et nos représentations pour construire une vision partagée du territoire.

Cela demande un cycle de médiation, allant de l'action à l'action, comme le préconise tout récemment Pierre Calame⁷ : théoriser à partir du vécu, capitaliser les connaissances, les transformer en pratiques opératoires. La recherche a un rôle à jouer, en montrant comment les concepts élaborés sont nourris de l'action elle-même et constituent des principes directeurs pour l'action.

Acteurs et chercheurs pourraient ainsi s'emparer d'objets intermédiaires, objets hybrides, objets frontières (Vinck, 2009), entre acteurs de mondes hétérogènes, pour transformer les dynamiques en cours en potentiel de développement pour le territoire. Ces objets intégratifs (Schmid *et al.*, 2011), qui articulent des portions de savoirs

⁷ Intervention au Colloque du GIS démocratie et participation, atelier « Quelles ressources pour agir ? Capitalisation des connaissances pour les acteurs de la participation ». <http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/actes-du-colloque-2017>.

différenciés et prennent sens dans le futur pourraient ainsi devenir les outils d'un nouvel aménagement des territoires. Osons-le !

Indications bibliographiques

- Antheaume B., Giraut F. (dir.), 2005. Le territoire est mort. Vive les territoires ! Une (re)fabrication au nom du développement. IRD Editions, Paris, 383p.
- Beguïn P., Cerf M. (dir.), 2009. Dynamique des savoirs, dynamique des changements, Octares Editions, Toulouse, 324 p.
- Béhar D., Estèbe P., Vanier M., 2009. Meccano territorial : de l'ordre territorial à l'efficacité territoriale. Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation. Institut de la décentralisation, IV/2009 (83), pp 79-83
- Calame P., 2003. La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance. Descartes & Cie, Paris, 331p.
- Debarbieux B., Lardon S. (dir.), 2003. Les figures du projet territorial. Editions de l'Aube, Datar, 224p.
- Debarbieux B., Vanier M. (dir.), 2002. Ces territorialités qui se dessinent, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube, 270p.
- Gwiazdzinski L. (dir.), 2016. L'hybridation des mondes. Territoires et organisations à l'épreuve de l'hybridation. L'innovation autrement, Elya Editions, 344p.
- Lardon S., 2013. Le « jeu de territoire », un outil de coordination des acteurs locaux. Revue FaçSADe, Résultats de recherches du département Inra-Sad, Vol 38, 4p.
- Lardon S., 2016. L'ingénierie territoriale à l'épreuve des transitions territoriales. Wiki CNFPT, <http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/bin/view/Main/WebHome>
- Lardon S. *et al.*, 2016. Inventons nos territoires de demain. Projet PSDR INVENTER, Région Auvergne. Série Les 4 pages PSDR4.
- Lussault M., 2016. Le rural, de l'urbain qui s'ignore. *Tous urbains*, 2016/2 (N°14), Urbain/rural : un débat, pp 36-43.
- Magnaghi A., 2014. La biorégion urbaine. Petit traité sur le territoire bien commun. Étérotopia, France, collection « Rhizome ».
- Pahl-Wostl, C., 2009. A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning process in resource governance regime. *Global Environmental Change*, 19, 354-365.
- Schmid A.F., Mambrini-Doudet M., Hatchuel A., 2011. Une nouvelle logique de l'interdisciplinarité. Nouvelles perspectives en sciences sociale. *Revue internationale de systémique complexe et d'études relationnelles*, vol. 7, n°1, p. 105-136.
- Torre A., Vollet D. (dir.), 2016. Partenariats pour le développement territorial, Éditions Quæ, Versailles, 256 p.
- Vanier M., 2013. La métropolisation ou la fin annoncée des territoires ? Métropolitiques, 22 avril 2013. <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>

Vinck, D., 2009. De l'objet intermédiaire à l'objet-frontière. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 3(1), 51-72.