

RC 13

REGARDS CROISÉS

PROFESSIONS DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

**AMÉNAGEMENT
& DÉVELOPPEMENT**

SEPTEMBRE 2018

ÉDITO

1 ***Maillage des compétences : un défi pour l'avenir des territoires***

QUATRE VOIX

2 ***C'est possible !***

Avec **Étienne Clair**, responsable du pôle Développement, promotion et valorisation du parc naturel régional du Livradois-Forez, **Pauline Hérault**, chargée de mission tourisme à la communauté de communes du Pays Gentiane, **Pascal Albert**, responsable du pôle Aménagement et urbanisme de la communauté de communes du Diois, et **Quentin Drouet**, chargé de mission logement à la communauté de communes Cœur de Tarentaise.

EXPERTS EN COIN

8 ***Prendre soin du territoire***

Avec **Claude Janin**, **Éric Grasset**, **Dany Lapostolle** et **Pierre-Antoine Landel**, chercheurs.

10 ***Favoriser l'exploitation raisonnée des ressources***

Avec **Isabelle Blanc**, directrice du parc naturel régional des Volcans d'Auvergne.

L'ÉCHO DE CAP RURAL

12 ***Une question d'état d'esprit...***

RESSOURCES

14 ***Contribuer au développement territorial durable***

15 ***Bibliographie***

Maillage des compétences : un défi pour l'avenir des territoires

Développement local et aménagement du territoire relèvent de champs d'intervention et de compétences différents. Leur complémentarité semble néanmoins indispensable pour assurer la cohérence des projets et des politiques territoriales. Pour ne citer que deux exemples, la revitalisation des bourgs centres et le remplissage des zones d'activités économiques ne peuvent être traités efficacement qu'en associant la planification spatiale à l'usage des équipements et des aménagements.

Pourtant, dans les faits, ce maillage des compétences est peu mis en pratique. Les raisons en sont multiples : différence de culture professionnelle et d'employeurs, absence de dispositifs formalisés prévoyant ces échanges, manque de temps ou de curiosité, crainte de partager sa réflexion avec d'autres, difficultés d'ordre méthodologique, etc. Beaucoup de choses concourent à cantonner aménagement et développement dans deux filières parallèles. Et nous vérifions régulièrement, dans nos actions d'accompagnement et d'appui méthodologique, combien il peut être difficile de travailler entre techniciens de culture et de formation différentes.

Ce sujet n'est pas nouveau. S'interroger sur les liens entre aménagement et développement rejoint d'ailleurs certains thèmes déjà abordés dans *Regards croisés*, en particulier dans les numéros consacrés à la mutualisation (n° 8), à l'intel-

ligence collective (n° 11) et aux métiers en émergence (n° 12). Le contexte actuel donne cependant à cette question un éclairage spécifique. Alors que les nouvelles intercommunalités, issues des dernières fusions, sont encore en phase de réorganisation pour se préparer à gérer des territoires « XXL », avec des compétences élargies, les expériences reposant sur la mobilisation des habitants et des porteurs de projets se multiplient. De nouvelles méthodes apparaissent, telles que le design des politiques territoriales, entremêlant les questions d'aménagement et de développement à partir de sujets aussi variés que la transition énergétique et l'aménagement d'une place de village.

La préparation de ce numéro a bénéficié des enseignements de plusieurs sessions d'exploration qui se sont tenues ces derniers mois sur ce thème*. Comme l'illustrent les quatre agents interviewés, cette difficulté de croiser les compétences n'est pas insurmontable. Mais nous pensons qu'il n'est pas satisfaisant qu'une telle approche repose uniquement sur la motivation et les capacités d'une personne. Il est nécessaire de faire évoluer les pratiques : c'est l'organisation de l'ingénierie territoriale dans son ensemble qui mérite d'être questionnée.

L'équipe de Cap Rural

* Ces sessions ont été organisées en vue du prochain Congrès des parcs naturels régionaux, qui se tiendra les 10 et 11 octobre à Saint-Étienne, sur le thème des relations entre urbain et rural.

C'est possible !

Associer développement local et aménagement du territoire, c'est possible ! Ces quatre professionnels sont même tellement convaincus de l'intérêt de cette démarche qu'ils étaient parfois surpris par nos questions... Leurs témoignages illustrent concrètement l'intérêt d'adopter une approche croisée des projets. Des exemples qui reposent malgré tout beaucoup sur leur détermination et leur capacité à s'ouvrir à d'autres domaines de compétences.

Parcours

Pascal Albert : J'ai commencé comme ouvrier spécialisé dans le textile à seize ans. Puis j'ai travaillé dans la restauration, avant de passer une maîtrise de droit public à vingt-cinq ans. J'ai alors intégré plusieurs collectivités locales : l'Agence de développement économique du département de la Haute-Marne, une communauté de communes dans la Loire et, en 1999, la communauté de communes du Diois. Là, j'ai occupé plusieurs postes : directeur, chargé de mission enfance jeu-

nesse et chargé de mission zones d'activités. Depuis 2015, je m'occupe du service aménagement, qui regroupe la planification, les instructions des autorisations d'urbanisme, le service public d'assainissement non collectif, le programme local de l'habitat, le déploiement de la fibre optique, le réseau de téléphonie mobile et le système d'information géographique.

Étienne Clair : J'ai d'abord travaillé deux ans sur un projet de développement rural en Afrique. Ensuite, pendant trois ans, j'ai été responsable du développement économique d'une commune moyenne, en charge des questions d'aménagement pour la création de zones d'activités, d'ateliers pour arti-

sans, de places de marché, etc. Je suis arrivé au parc naturel régional du Livradois-Forez en 1999, en tant que chargé de mission économie, avant de devenir responsable du pôle Développement.

Quentin Drouet : J'ai commencé ma carrière professionnelle dans une mairie de la première couronne parisienne, en tant que chargé de projet pour le renouvellement urbain d'un quartier d'habitat social. J'ai ensuite travaillé au Pays voironnais, en Isère, toujours dans la politique de la ville. Depuis décembre 2014, je suis chargé de mission logement à la communauté

de communes Cœur de Tarentaise, avec pour tâche principale l'animation du programme local de l'habitat (PLH). Pour la moitié de mon temps, je suis également mis à disposition de l'Assemblée du Pays Tarentaise Vanoise, un syndicat mixte où je m'occupe du suivi de l'application du SCOT approuvé en décembre 2017.

Pauline Hérault : J'occupe ce poste depuis 2008. C'est mon premier poste. J'ai toujours voulu travailler dans le tourisme, pas forcément dans l'animation ou dans un office de tourisme, mais plutôt dans une collectivité territoriale, sur des projets concrets qui font évoluer le territoire. La communauté de com-

munes du Pays Gentiane est une petite intercommunalité de 13 communes et d'à peine 6 000 habitants. Il était question de fusionner avec la communauté de communes voisine, mais, finalement, ça ne s'est pas fait.

<p>Pascal Albert (51 ans) Maîtrise de droit public</p>	<p>RESPONSABLE DU PÔLE AMÉNAGEMENT ET URBANISME COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU DIOIS - Die (Drôme)</p>
<p>Étienne Clair (46 ans) DESS en aménagement du territoire et développement local</p>	<p>RESPONSABLE DU PÔLE DÉVELOPPEMENT, PROMOTION ET VALORISATION PARC NATUREL RÉGIONAL DU LIVRADOIS-FOREZ Saint-Gervais-sous-Meymont (Puy-de-Dôme)</p>
<p>Quentin Drouet (28 ans) Master en urbanisme, aménagement et transport</p>	<p>CHARGÉ DE MISSION LOGEMENT COMMUNAUTÉ DE COMMUNES CŒUR DE TARENTEISE Moûtiers (Savoie)</p>
<p>Pauline Hérault (34 ans) Master Valorisation du patrimoine et développement territorial</p>	<p>CHARGÉ DE MISSION TOURISME COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DU PAYS GENTIANE Riom-ès-Montagnes (Cantal)</p>

Projets associant développement et aménagement

Pascal Albert : À l'occasion de la réalisation de sa carte communale, une petite commune s'interrogeait sur l'avenir d'un vieux bâtiment situé au cœur du village. Elle avait fait une étude de préprogrammation, puis un architecte avait travaillé sur une esquisse comprenant un atelier de boulangerie et du logement. Mais les estimations de l'opération étaient disproportionnées par rapport au budget d'une commune de 170 habitants. Les élus ont alors demandé à la communauté de communes de les aider à mieux appréhender le projet. Je leur ai proposé de sélectionner un maître d'œuvre et de travailler étroitement avec lui pour aborder toutes les questions qu'ils se posaient : type de logement, montant du loyer, financements, matériaux utilisés, etc. Nous avons aussi beaucoup travaillé sur les aspects juridiques, le bail commercial, le droit de l'urbanisme et les marchés publics. Le principe est

de trouver les solutions « en marchant », jusqu'au scénario d'aménagement. Mes collègues du service développement sont alors intervenus pour monter les dossiers de financement de la partie activités. De mon côté, j'ai aidé la commune pour les dossiers de financement du logement.

J'ai essayé de placer les élus dans un rôle proactif, pour qu'ils soient véritablement acteurs de la démarche. C'était leur demande. Nous avons passé beaucoup de temps à échanger entre toutes les personnes impliquées. Le groupe était très motivé, avec une capacité de dialogue qui excluait les positions de pouvoir et permettait de gérer les oppositions de manière bienveillante. Du coup, on était toujours en mode « on avance » !

Étienne Clair : Nous travaillons depuis quelques années sur la redynamisation et le développement commercial des centres bourgs. Un diagnostic partagé a permis de faire ressortir six axes stratégiques, validés par les élus et la chambre de commerce. Ces axes concernent autant des actions de développement que d'aménagement : si le pôle Développement du Parc s'occupe de la définition des besoins, de la recherche de porteurs de projets, de leur accompagnement, etc., nos collègues de l'aménagement interviennent sur le fonctionnement des centralités. Cette coopération au sein de l'équipe projet a lieu sur l'ensemble des phases de la démarche.

Cette action relève d'un enjeu majeur pour la charte du Parc et l'attractivité du territoire. Elle soulève la question du logement, qui est une condition importante pour l'accueil de nouveaux habitants. Nous travaillons actuellement avec le pôle Aménagement sur un projet de société coopérative d'intérêt collectif, qui permettra de mutualiser les financements publics et privés nécessaires à l'équilibre économique des opérations complexes de requalification des centres bourgs. Cette création de SCIC, qui est encore à l'état de projet, montre bien les logiques de coopération à l'œuvre entre le développement et l'aménagement.

Projets associant développement et aménagement *(suite)*

Quentin Drouet : Le SCOT est un document de planification qui traite des enjeux environnementaux, d'attractivité touristique, agricoles, résidentiels, économiques, de déplacements et d'énergie. La stratégie d'aménagement adoptée va conditionner les initiatives de développement local des prochaines années. Concernant l'immobilier de loisirs, par exemple, l'encadrement du volume de lits touristiques et des formats d'hébergement cherche à privilégier les initiatives de réhabilitation et à permettre d'accueillir des opérateurs proposant des hébergements marchands propices à la fréquentation touristique et à l'économie locale.

Dans le domaine économique, une étude avait montré qu'il manquait du foncier pour accueillir des artisans. Des tènements stratégiques en raison de leur accès ou de leur emplacement

Pauline Héroult : J'interviens sur des aménagements touristiques, essentiellement la création d'hébergements de qualité et l'aménagement de sites. Mon plus gros projet a été la construction d'un village de vacances en chalets de bois, de l'étude de faisabilité aux dossiers de demandes de subventions

dans la chaîne de production ont donc été réservés par le SCOT. De même, ce document proscrie l'implantation de petits commerces hors des bourgs centres afin de freiner leur dévitalisation.

En matière d'habitat, le SCOT et le PLH ont identifié un enjeu important autour de l'hébergement des travailleurs saisonniers. L'idée est de développer une offre dans les stations d'altitude, mais également de mobiliser les nombreux logements vacants en fond de vallée, notamment à Moûtiers. Mais pour que cela fonctionne, il y a un travail important à faire avec les employeurs de ces saisonniers, ainsi que sur la mise en place d'une desserte efficace en transports en commun entre la vallée et les stations. Cette démarche a aussi pour effet de revitaliser Moûtiers, qui a tendance à perdre de son attractivité résidentielle.

et au recrutement du maître d'œuvre. Nous avons mis tous les acteurs autour de la table pour que le gestionnaire du site puisse travailler avec eux : les activités de pleine nature, les producteurs, les exploitants agricoles, etc. Les commerces du village bénéficient aussi d'une clientèle supplémentaire.

Organisation

Pascal Albert : C'est plus une question d'état d'esprit que d'organisation. Je pense qu'il faut accepter de sortir des marges : on ne sait pas tout faire, mais on connaît potentiellement quelqu'un qui peut nous aider à faire.

L'aménagement et le développement sont deux métiers que l'on ne peut pas dissocier. Au contraire, il faut les associer, les rapprocher ! Si on ne fait que de l'aménagement sans se préoccuper de développement, on ne peut pas savoir quels besoins

satisfaire, quels acteurs mobiliser et mettre en lien pour réussir les projets, etc. Mais j'ai aussi l'expérience de cette période où le développement local a basculé, me semble-t-il, vers la distribution de subventions et la gestion de procédures pour le compte de ceux qui les initiaient, que ce soit le Département, la Région ou l'Europe. Les agents de développement étaient confrontés à la gestion de dossiers administratifs et, faute de temps, ils avaient tendance à attendre les projets plutôt qu'à animer le tissu local pour les susciter.

Étienne Clair : Le Parc est structuré en trois pôles : biodiversité, aménagement et développement, auxquels il faut ajouter un pôle administratif. Mais notre façon de travailler, en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés par une thématique, dépasse cette organisation. Si l'on veut que les gens collaborent, il faut les associer dès le démarrage des actions, notamment dans les phases amont de définition des enjeux et des objectifs. Nous attachons beaucoup d'importance à la

transversalité et au travail en mode projet, où l'on associe, par exemple, les compétences d'aménagement et de développement. Mais il est toujours difficile de distinguer les deux et, au sein du Parc, nous ne nous posons pas la question... Lorsque nous travaillons sur un projet avec des partenaires extérieurs, nous mettons en place des chartes d'engagements qui définissent les objectifs que nous nous fixons, le rôle de chacun, la façon de travailler, etc.

Quentin Drouet : Lorsque je travaillais en mairie, les services étaient assez cloisonnés. La culture de travail n'était pas encore au maillage des compétences. Mais dans une intercommunalité, au Pays voironnais ou à la communauté de communes Cœur de Tarentaise, avec le changement d'échelle et la diversité des compétences, la mise en réseau est nécessaire pour que les projets se concrétisent.

Le fait que mon poste soit mutualisé entre deux structures

Pauline Hérault : Nous sommes une petite équipe, avec un coordinateur, deux chargés de mission – économie et tourisme –, deux assistantes sociales pour le maintien à domicile des personnes âgées, une comptable et un agent d'accueil. Nous n'avons pas d'organisation particulière, mais les contraintes administratives liées à la réglementation et à nos financeurs sont de plus en plus importantes, ce qui nous pousse à nous rapprocher de façon récurrente d'organismes comme la DDT.

Pour certaines missions, il nous arrive souvent de nous

faciliter beaucoup la perméabilité entre les stratégies élaborées avec le SCOT et les solutions opérationnelles menées au niveau de la communauté de communes en matière d'habitat. Comme les postes d'autres collègues sont également mutualisés, parfois avec des communes, les informations sont transmises plus facilement d'une entité à l'autre. Ces liens entre élus et techniciens à différents échelons favorisent le maillage des compétences, car chacun est mieux identifié et plus facile à mobiliser.

regrouper avec les agents des communautés de communes voisines qui, globalement, ont les mêmes contraintes et les mêmes problématiques territoriales. Notre groupe d'action locale LEADER, porté par le PNR des Volcans d'Auvergne, nous permet aussi d'échanger et de nous ouvrir à d'autres territoires. Selon les thématiques, nous nous partageons les dossiers avec mon collègue chargé de l'économie. Je m'occupe plus particulièrement des projets touristiques et environnementaux.

Caractéristiques du poste

Pascal Albert : J'ai exercé mon métier à deux époques différentes, avant et après Internet. On travaillait déjà en réseau avant, mais l'arrivée d'Internet permet à tout un chacun de se former tout au long de sa vie sur des compétences qu'il

n'a pas. Il faut avoir cette curiosité et oser aller vers ceux qui ont déjà réalisé des projets qui nous intéressent, pour qu'ils nous transfèrent leur savoir-faire. Quand on ne sait pas, il faut chercher !

Étienne Clair : Travailler ensemble fait partie de nos missions. Il faut cependant avoir la capacité de mobiliser l'ensemble des acteurs qui auront un rôle à jouer dans un projet. Si les « aménageurs » sont intégrés en amont de la réflexion, les choses se passent plus facilement lorsqu'il faut traiter les questions

d'aménagement. Mais quelle que soit la phase dans laquelle on se trouve – définition du diagnostic, partage des enjeux, construction d'un plan d'actions, etc. –, le métier d'agent de développement repose vraiment sur la conduite de projets.

Quentin Drouet : J'occupe un poste polyvalent, qui évolue selon la conjoncture des projets. Au-delà du PLH et du SCOT, j'ai par exemple été amené à développer un réseau d'autostop organisé, ce qui n'était pas prévu au départ. À l'origine, cette action était surtout pensée pour les habitants permanents, les lycéens et les saisonniers. Finalement, elle a été élargie

aux randonneurs, ce qui m'a conduit à me rapprocher de ma collègue en charge du tourisme estival. Au quotidien, cela demande une capacité d'adaptation, d'organisation et de mise en réseau. On n'est pas à l'abri d'un risque d'éparpillement, donc je dois être autonome dans la gestion de mon plan de charge et veiller à l'équité entre mes deux mi-temps.

Pauline Hérault : Même si nous avons des compétences bien spécifiques, nous restons avant tout des agents de développement. Nous sentons d'ailleurs que nous devons être polyvalents, car avec le SCOT et le plan local d'urbanisme

intercommunal qui va être lancé, nous sommes obligés de nous diversifier. Lorsque les communautés de communes seront regroupées, nos missions devraient également être revues...

Ce qui a changé

Pascal Albert : La réforme des collectivités locales et la baisse des financements publics ! À partir du moment où l'on a des programmes de développement qui ne génèrent que du travail administratif de gestion et de renseignement de critères pour évaluer l'incidence des actions aidées, on s'éloigne de la notion d'accompagnement des acteurs. J'ai tendance à considérer que la valeur ajoutée de ces programmes se réduit à la

mobilisation du moyen financier. Ce n'est pas efficient. Je suis convaincu qu'il n'y a pas nécessairement tout le temps besoin d'argent. Parfois, il vaut mieux se passer de programme, surtout lorsque l'aide mobilisable est faible, et accompagner les personnes pour les aider à voir les choses différemment et les mettre en réseau avec d'autres acteurs.

Étienne Clair : Au sein du Parc, nous avons toujours travaillé de cette manière. La mise en place des pôles, qui est assez récente, répond essentiellement à des raisons de management du personnel. La force des parcs naturels régionaux réside d'ailleurs dans le caractère pluridisciplinaire des équipes.

Les fusions des communautés de communes nécessitent de profondes réorganisations des équipes et cela prend du

temps. De nouvelles articulations sont à construire entre le Parc et les EPCI. Il est important pour nos territoires que les grosses communautés de communes gardent la souplesse nécessaire au développement local et s'ouvrent sur de nouvelles coopérations avec les acteurs et partenaires du territoire. Les EPCI sont en effet des acteurs incontournables pour les phases d'investissement et il est essentiel que les liens, notamment avec le Parc, soient efficaces et opérationnels.

Quentin Drouet : L'évolution des textes réglementaires et les réformes ont poussé à changer l'organisation des collectivités. Dans un territoire très concurrentiel comme la Tarentaise, où chaque station est attachée à sa propre identité de marque, l'élaboration du SCOT a été un événement déclencheur qui a permis de fédérer toutes les communes. Rendu obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2017, sous peine de se retrouver sous le régime de la constructibilité limitée, le SCOT a vraiment été décisif.

Aujourd'hui, les élus sont fiers de ce document et de tout le travail réalisé. Ils souhaitent maintenir une fréquence dans les réunions, pour son suivi, mais aussi pour échanger sur d'autres problématiques, comme le plan climat air énergie territorial. Sur d'autres sujets, tels que la GEMAPI par exemple, le débat est ouvert pour savoir à quel échelon gérer cette nouvelle compétence.

Pauline Hérault : Notre polyvalence montre aux élus que, bien souvent, un projet ne se limite pas à un seul domaine. Ils comprennent qu'un projet touristique, c'est autant un projet de

développement qu'un projet d'offre de services, de cadre de vie, etc.

Avenir des approches croisées

Pascal Albert : Faire travailler les gens ensemble est, pour moi, la seule chose qui ait du sens. Je ne pourrais pas travailler en bureau d'études en produisant du savoir qui serait restitué à une collectivité avant de passer à l'étape suivante. En réunion, je cite souvent cette phrase d'un personnage de

Saint-Exupéry, dans *Vol de nuit* : « Dans la vie, il n'y a pas de solutions ; il y a des forces en marche : il faut les créer et les solutions suivent ». Je l'ai toujours constaté dans mon travail.

Étienne Clair : La politique de la Région est de soutenir l'investissement. L'enjeu est de montrer que nos territoires ne pourront mobiliser ces investissements que si, en amont, on fait ce travail de dentelle, que l'on appelle le développement local, qui est cette capacité à mettre en cohérence les projets, à faire en sorte que l'ensemble des acteurs aillent dans

le même sens. Il faut vraiment démontrer la plus-value des regards croisés et de la complémentarité des approches. C'est même un facteur d'innovation. Les territoires qui réussissent sont ceux qui parviennent à faire travailler ensemble, à mettre en mouvement un large collectif d'acteurs et d'intérêts divers autour d'enjeux partagés.

Quentin Drouet : Dans les territoires ruraux, les collectivités sont soumises à des problématiques de moyens qui font que, pour traiter différentes compétences, l'une des solutions est de créer des postes mutualisés. Je pense qu'il y a donc un avenir pour les agents de développement généralistes et polyvalents, surtout dans les phases d'animation et de réflexion sur les projets. Dès que l'on entre en phase opérationnelle,

les postes s'orientent peut-être vers une plus grande spécialisation.

La transversalité de la politique d'aménagement doit se répercuter sur le maillage de compétences. Mais au-delà de la mutualisation, c'est également un état d'esprit à insuffler par les agents en charge de l'ingénierie de projet.

Pauline Hérault : J'ai l'impression que dans les communautés de communes autour de nous, les agents sont aussi obligés de faire preuve de transversalité. On n'a pas le choix, car les collectivités rurales ont de moins en moins de moyens de fonctionnement. Elles ne peuvent pas avoir un agent pour chaque domaine thématique. De ce fait, nous sommes confrontés à des projets que nous ne maîtrisons pas forcément.

Lorsque j'ai travaillé sur le train touristique, il a fallu monter un syndicat mixte. J'avoue que cette procédure m'était totalement inconnue... Je me suis formée aux aspects juridiques et administratifs et j'ai fait appel à des collègues plus expérimentés dans ce domaine. C'est pour cela qu'il est important de pouvoir échanger avec d'autres personnes.

Date des interviews

Pascal Albert : 31 mai 2018 — Étienne Clair : 23 mai 2018 — Quentin Drouet : 16 mai 2018 — Pauline Hérault : 17 mai 2018

Prendre soin du territoire

Les liens qui unissent le développement local et l'aménagement du territoire sont anciens. Au fil des recompositions territoriales et des évolutions réglementaires, mais également selon le contexte local, ces deux approches ont été étroitement combinées ou, au contraire, dissociées l'une de l'autre. Pourtant, leur maillage semble être un gage d'efficacité et de pertinence de l'action territoriale. Le point de vue de **Claude Janin, Éric Grasset, Dany Lapostolle** et **Pierre-Antoine Landel**, chercheurs.

De quoi parle-t-on ?

Éric Grasset : Il est parfois difficile de préciser clairement ce que sont l'aménagement et le développement. Pendant longtemps, les universités ont mis en place des masters « aménagement et développement », alors qu'aujourd'hui les intitulés des formations distinguent souvent les deux disciplines.

Dany Lapostolle : Cela renvoie à des politiques sectorielles qui s'appuient elles-mêmes sur des communautés de pratiques, des doctrines et des procédures différentes. Mais l'aménagement et le développement ont en commun de travailler sur l'espace et de faire en sorte qu'il devienne un territoire, c'est-à-dire un espace investi d'intentions par les acteurs.

Claude Janin : Cette distinction n'est pas anodine, car il y a chez les économistes un courant de pensée qui prétend que le lien entre économie et territoire n'existe pas, qu'une économie peut se développer n'importe où. Or, parler d'aménagement et de développement, c'est reconnaître qu'il y a un lien entre les activités humaines et l'espace dans lequel elles vivent. L'aménagement peut globalement être défini comme étant la composante spatiale du développement.

Pierre-Antoine Landel : Une notion réunit l'aménagement et le développement : le projet. Il nécessite des compétences transversales aux deux disciplines pour pouvoir réaliser un diagnostic, faire de la prospective, élaborer une stratégie, etc. Les deux se distinguent par leurs objets. L'aménagement consiste d'abord à planifier, en réponse aux besoins des sociétés. Le développement porte sur l'accès aux ressources et aux capacités.

É. G. : Il y a eu un glissement de sens. Jusque dans les années 1980, lorsqu'on parlait d'aménagement, il s'agissait de ce que l'on nomme aujourd'hui « aménagement et développement », qui portait effectivement sur des choses immatérielles. Cette notion se distinguait alors de l'équipement, un terme que l'on n'utilise plus du tout. La France sortait d'une longue période d'équipement en infrastructures de toutes sortes.

D. L. : Aujourd'hui, l'aménagement implique le « dur » – la planification, les infrastructures, etc. –, parfois peut-être indépendamment des usages. C'est le cas, par exemple, lorsque

l'on crée des zones d'activités qui ne se remplissent pas. La liaison à rechercher avec le développement serait dans le fait de penser l'usage de ces infrastructures. Sinon, le risque est d'être dans la continuité du mythe saint-simonien, qui prétendait que le développement suivait la réalisation d'infrastructures. Or, on sait que ça ne marche pas.

Nouveau contexte

D. L. : Ces quatre exemples montrent comment l'aménagement a créé des droits d'entrée à de nouveaux acteurs. Cette pluralité d'acteurs auxquels on a ouvert la porte des politiques de planification met en controverse les finalités de l'aménagement et questionne la frontière avec le développement.

C. J. : La nécessité du travail collectif se ressent chez ces quatre professionnels. Mais j'ai l'impression que cette transversalité en est encore à de la coexistence entre les approches, en essayant d'établir des ponts. On sent une difficulté, d'ordre culturel et méthodologique, pour construire une vision globale du territoire. Qui joue le rôle d'ensemblier ? C'est un métier à part entière. Traditionnellement, les parcs naturels régionaux jouaient ce rôle.

P.-A. L. : La difficulté des parcs vient de la nouvelle hiérarchie des normes. Face aux SCOT et aux PLU, le statut de la charte d'un PNR en matière d'aménagement du territoire est celui de la « prise en compte », c'est-à-dire le plus faible qui existe.

É. G. : Ces difficultés ne sont pas récentes. Lorsque les parcs ont été créés, dans les années 1960, ils étaient dans une logique de développement local. L'aménagement du territoire se faisait encore à l'échelle de la commune, surtout en milieu rural. Dans le paysage actuel de recomposition territoriale, ils se retrouvent face à d'autres regroupements intercommunaux qui leur font perdre leur spécificité. Mais ils ont certainement des choses à faire pour le « bien vivre ».

P.-A. L. : La planification est l'un des lieux de la coordination des normes. Le SCOT est en effet le document intégrateur des normes externes au territoire, émises à différentes échelles : Europe, État, Région, Département, etc. Ce système a tendance à figer les choses, alors que le besoin de changement

s'exprime dans les crises énergétique, sociale, environnementale, etc. Parfois, on identifie des projets d'une telle qualité, d'une telle force, qu'ils peuvent s'imposer à l'extérieur et faire évoluer les normes. Il faut parvenir à intégrer complètement aménagement et développement, à toutes les échelles. C'est difficile, mais il y a eu des moments où l'Union européenne a changé ses normes, par exemple dans l'accompagnement de l'agriculture biologique.

Habitant, mais pas seulement

P.-A. L. : Il faut reconsidérer la notion d'habitant. Le développement et l'aménagement sont faits pour lui, mais sa place pose toujours question. On ne peut plus le considérer seulement comme celui qui habite. C'est aussi un acteur capable de participer à la transformation de son lieu de vie. C'est un changement de paradigme : on passe de l'aménagement au service d'un modèle vertical à un aménagement intégré dans une transition, où l'habitant occupe une place centrale.

É. G. : Attention à la dérive qui voit en l'habitant quelqu'un qui a toujours raison ! Lors de nos travaux pour IngéTerr*, nous avions identifié que le développement devait reposer sur les interactions entre trois sphères : les citoyens, les élus et les techniciens.

D. L. : C'est une transition démocratique. Un habitant n'est pas quelqu'un qui se contente de voter. Mais est-ce qu'on lui donne les moyens de participer à la construction de son environnement ? Avec les réformes successives d'agrandissement des périmètres, les espaces de discussion et de concertation, comme les pays, laissent la place à un régime de compétences attribuées par la loi. C'est une manière de rasseoir la démocratie représentative au détriment de la démocratie comme mode de vie et de délibération dans les territoires.

C. J. : La transversalité et l'intelligence collective demandent un effort permanent. Il est bien plus simple de cloisonner et de « procéduriser ». Cela permet de mieux contrôler les décisions ! Toute la question est de savoir comment insuffler chez les professionnels du développement cette volonté de travailler ensemble.

Cultiver la curiosité

C. J. : Un système génère toujours ses propres failles. Ce qui peut conduire à prendre le contre-pied de la vision d'ensemble, en essayant de trouver la faille qui permettra ensuite de poser des questions plus transversales. Dans le cas du SCOT de Tarentaise Vanoise, à partir d'un problème très concret de logement des travailleurs saisonniers, on débouche sur des questions de revitalisation urbaine.

D. L. : Dans le Diois, la personne explique que le principe est de « *trouver la solution en marchant* ». Elle laisse la porte ouverte à l'expérimentation, au doute, à l'opportunité. Il y a un but à atteindre, mais il n'est pas prédéfini. C'est ce que j'appelle la « stratégie du potier » : les problèmes se définissent et les méthodes se construisent chemin faisant. L'expérience est ce qui permet d'en poursuivre d'autres : je dois être un peu dérangé dans mes habitudes pour voir la réalité d'une autre façon et pouvoir progresser.

P.-A. L. : L'expérience est très liée à la curiosité : pour un agent, c'est le savoir être le plus stimulant. Il faut y ajouter la réflexivité, qui permet de prendre du recul sur son activité, et l'autonomie, c'est-à-dire la capacité à créer sa propre sphère organisationnelle.

C. J. : Le mot curiosité est intéressant parce que le sens originel du terme est « qui a cure de », « qui fait attention à » quelque chose. Cela nous renvoie à Olivier de Serres, agronome français du XVII^e siècle, qui parlait du « *mesnage des champs* ». Être curieux, n'est-ce pas ménager le territoire, plutôt que l'aménager ? Hybrider développement et aménagement, n'est-ce pas prendre soin du territoire ?

* Le projet IngéTerr, sur l'ingénierie territoriale, faisait partie du programme de recherche PSDR 3.

- **Claude Janin** est chercheur associé à l'UMR PACTE.
- **Éric Grasset** est maître de conférences en aménagement, gestion des territoires et développement local à l'université Jean-Moulin, rattaché au Laboratoire d'études rurales (LER, EA 3827), Lyon.
- **Dany Lapostolle** est maître de conférences en aménagement de l'espace et urbanisme à l'université de Bourgogne.
- **Pierre-Antoine Landel** est maître de conférences en géographie et aménagement à l'université Grenoble Alpes, UMR PACTE.

Favoriser l'exploitation raisonnée des ressources

Créé en 1977, le parc naturel régional des Volcans d'Auvergne s'est pendant longtemps essentiellement consacré à la protection des milieux et des paysages. Sous les effets conjugués de sa nouvelle charte et de la réforme territoriale, il se tourne depuis peu vers l'accompagnement des acteurs de l'aménagement et du développement. **Isabelle Blanc**, directrice du Parc, revient sur cette évolution et nous explique comment son équipe s'organise pour y faire face.

Pouvez-vous nous présenter le parc naturel régional des Volcans d'Auvergne ?

C'est un parc dit de « seconde génération », qui a été créé en octobre 1977. C'est le plus grand parc de France. Avec 147 communes et 400 000 hectares, il atteint en effet la taille d'un département ! 60 % du territoire fait l'objet d'un régime de distinction, de classement ou de protection au titre du patrimoine naturel – réserves naturelles, zones Natura 2000, sites classés, grands sites de France, réserve de la biosphère, etc. –, ce qui en fait pratiquement l'équivalent d'un parc national. Nous sommes candidats cette année à l'inscription de la Chaîne des Puys et de la faille de Limagne sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO*.

C'est donc un territoire où il y a de très gros enjeux en termes de biodiversité et de paysage. Au point que, c'est lié à notre histoire, nous avons négligé les espaces habités. La vision de Valéry Giscard d'Estaing, qui a été président du Parc pendant dix-huit ans, de 1986 à 2005, était vraiment de sanctuariser ces espaces pour mieux les protéger. Aujourd'hui, nous sommes encore extrêmement concentrés sur la gestion des espaces naturels, mais la nouvelle charte, adoptée en 2012, tente d'améliorer notre relation aux zones habitées, et donc aux habitants et aux acteurs économiques. Les enjeux sont réels. Si la population est restée stable depuis quarante ans (90 000 habitants), elle s'est déplacée en se massifiant aux frontières des principales agglomérations, accentuant la désertification des zones rurales les plus fragiles.

Comment cette charte aborde-t-elle les enjeux de développement et d'aménagement ?

Nous avons désormais une approche davantage orientée vers le développement. La marque Parc a été mise en place afin de valoriser le lien au territoire du produit ou du service qui en bénéficie, en tenant compte de l'économie, de l'environnement et du social. Cela a vraiment marqué un tournant. Nous ne nous intéressons pas à un territoire particulier, mais aux filières : l'eau, avec nos 4 500 km de rivière, qui représente un fort potentiel touristique, ou la forêt, pour essayer de valoriser les gros bois, présents en

quantité. Notre objectif est toujours l'exploitation raisonnée de la ressource. Nous travaillons sur la pierre volcanique, de l'accès à la matière première jusqu'à la production d'objets finis à caractère artisanal ou artistique. L'accompagnement des carrières est important pour que l'exploitation fonctionne dans de bonnes conditions et que le site soit ensuite remis en état sur les plans du paysage et de la biodiversité. Grâce à ce travail réalisé en amont, sur les 25 derniers avis de carrière donnés par le Parc, 24 ont été positifs. Nous avons également été retenus comme territoire GAL pour le programme LEADER.

En matière d'urbanisme, la charte a aussi beaucoup évolué. À l'époque de son élaboration, l'urbanisme était en outre le seul sujet sur lequel les parcs naturels régionaux pouvaient se prévaloir d'un recours au réglementaire. Les documents d'urbanisme devaient être compatibles avec les grandes orientations de la charte. Aujourd'hui, avec la loi ALUR, les SCOT font écran. Ils doivent toujours respecter ces orientations, mais cette obligation ne s'applique plus aux PLU, qui doivent être compatibles avec le SCOT, ce qui change un peu les choses....

Quelles sont vos actions dans ce domaine ?

Chaque fois que nous sommes associés à l'élaboration d'un document d'urbanisme, SCOT ou PLU, nous faisons un porté à connaissance très détaillé, basé sur l'ensemble des aménités environnementales et patrimoniales. C'est un travail approfondi que les bureaux d'études n'ont pas forcément le temps de faire. Il permet d'avoir une vision la plus transversale possible des enjeux et de faire prendre conscience aux élus de la richesse et de la vulnérabilité de leur territoire. C'est une manière de les accompagner qui représente une vraie plus-value.

Depuis 2013, nous coordonnons également un Atelier rural d'urbanisme, issu de la charte, qui réunit des agents du Parc, de la DDT, de la Région, du CAUE, de la DREAL, de la SAFER, etc. Cet atelier intervient gratuitement auprès des collectivités et les accompagne chaque année sur une dizaine de projets de nature très différente : aménagement

de centres-bourgs, écoquartiers, etc. L'idée est de mettre à leur disposition un ensemble de compétences ciblées en fonction de leurs besoins. Les enjeux de développement sont de plus en plus présents à travers une meilleure prise en compte des questions de transition énergétique, de mobilité, d'intermodalité, etc.

Comment le personnel est-il constitué et organisé ?

Nous avons une organisation en mode projet, où toutes les dispositions de la charte ont été séquencées par tranches de trois ans. Les agents sont affectés en fonction de leurs compétences dans des « espaces programmes » qui assurent la réalisation des opérations découlant de la charte. Cela veut dire qu'au bout de trois ans, un agent qui travaillait dans le pôle Gestion des ressources naturelles peut très bien basculer, si son expertise y est nécessaire, dans le pôle Développement économique durable.

Nous n'avons pas d'agent de développement, ni de profil mixte, mais nos compétences sont souvent sollicitées de manière transversale. Par exemple, si l'on doit travailler sur l'installation ou la reprise d'une entreprise de la filière pierre volcanique, nous réunissons nos collègues de LEADER, de la marque Parc, de l'environnement, ainsi que ceux qui sont investis sur le schéma régional des carrières. Nous avons par ailleurs une politique de formation très active.

Quel impact la réforme des intercommunalités a-t-elle eu sur les relations entre le parc et les collectivités ?

La recomposition territoriale a réduit de 23 à 16 le nombre d'EPCI concernés par le Parc. Certaines communautés de communes sont restées en l'état, mais il y a désormais de grandes intercommunalités qui n'ont que quelques communes dans le Parc et où une majorité d'élus ne nous connaissent pas. Ces structures sont encore très occupées à régler les détails logistiques de leur fusion. Elles n'en sont donc pas à réfléchir à leurs relations avec nous, ni à entrer dans des

logiques de projets. Mais il serait cohérent que nous puissions travailler ensemble sur certains enjeux identifiés dans la charte – comme la gestion de l'eau –, qui ne s'arrêtent pas aux limites du Parc. Nous allons à ce titre animer le contrat territorial de la Dordogne, ce qui va nous obliger à modifier nos statuts pour devenir un syndicat mixte ouvert. Nous pourrions ainsi accueillir les délégations de compétences des communes de communes concernées. En 41 ans d'existence, c'est une grande première !

Pour l'instant, cette évolution se limite aux principales questions environnementales, mais nous sommes très ouverts aux autres sujets. Nos relations avec les intercommunalités se construisent en fonction des opportunités. Le Parc peut aussi jouer un rôle intéressant auprès des maîtres d'ouvrage publics ou privés, en lien avec la politique d'investissements de la Région. Nos compétences et notre capacité à animer des réflexions transversales prenant en compte les enjeux structurants du quotidien nous donnent une vraie force de frappe pour accompagner ces investissements dans nos territoires.

Nous observons aussi un mouvement dans les petites communes. Beaucoup se tournent vers le Parc pour qu'il les aide à trouver leur place dans ces grands ensembles, notamment lors de l'élaboration d'un plan local d'urbanisme intercommunal.

* Le site a été inscrit le 2 juillet 2018.

Interview réalisée le 15 juin 2018.

Une question d'état d'esprit...

Le maillage des compétences de développement local et d'aménagement du territoire n'est pas une pratique assez répandue. À l'image des quatre exemples illustrant ce numéro de *Regards croisés*, il repose encore beaucoup sur la motivation et l'effort individuels des agents. Pourtant, le contexte actuel donne tout son intérêt à cette approche, qui mériterait d'être intégrée à l'organisation des équipes d'ingénierie et à la gestion des ressources humaines. Avec à la clé de belles réussites !

Nous faisons déjà ce constat en 2015, à l'occasion d'Innov'Rural. La rencontre annuelle du Réseau rural Rhône-Alpes était en effet consacrée à l'articulation entre urbanisme et développement : puisqu'aménageurs et développeurs sont confrontés aux mêmes questions d'étalement urbain, de revitalisation des centres bourgs ou de création d'activités, comment articuler les deux approches ? Depuis, plusieurs facteurs rendent cette question encore plus d'actualité.

L'évolution réglementaire d'abord, qui oblige depuis janvier 2017 toutes les communes à être couvertes par un SCOT, où les questions de planification et de développement sont indissociables. L'extension des périmètres des intercommunalités ensuite. De nombreux services à la population doivent désormais être organisés à une échelle beaucoup plus large qu'auparavant. La réunion au sein d'une même entité administrative d'espaces urbains, périurbains et ruraux implique également d'aborder cette notion de service sous des angles différents. Enfin, face à des politiques publiques qui favorisent désormais l'investissement, les collectivités locales devraient davantage s'interroger en termes de planification et d'usage des équipements qui seront soutenus par ces aides.

Avoir une vision plus complète des projets

Les quatre agents interviewés dans ce numéro montrent tout l'intérêt de travailler de concert entre professionnels de l'aménagement et du développement. Mais s'ils parviennent à le faire, c'est d'abord parce qu'ils font preuve d'un état d'esprit qui les pousse à associer, le plus en amont possible, les professionnels de plusieurs disciplines. Mus par la curiosité ou le besoin de compléter leur approche par des compétences qu'ils ne possèdent pas, ils cherchent à donner davantage de sens à leurs actions. Parfois aidés par la mutualisation de leur poste, qui les place en position de passerelle entre plusieurs structures, ils peuvent ainsi proposer à leurs élus une vision plus complète des projets. L'un d'eux considère d'ailleurs que son rôle est d'inciter les élus à adopter une attitude « proactive ». Ce positionnement prospectif est intéressant, car il permet d'anticiper les politiques territoriales non seulement en termes de projets, mais également de compétences nécessaires pour les concevoir et les mettre en œuvre.

Pourtant, ces exemples confirment ce que nous observons régulièrement, à Cap Rural, lors de nos rencontres avec les acteurs de terrain. De telles démarches reposent trop souvent sur la volonté des agents et leur capacité à travailler avec d'autres professionnels, de culture parfois très différente. Il ne s'agit pas, ou rarement, de commande politique ou de dispositions réfléchies au sein de la structure. Les agents interviennent de leur propre initiative avec les moyens, la latitude et la légitimité que leur confèrent leur poste et leur expérience personnelle. Parfois, ils le font pour essayer de recréer les dynamiques partenariales que les politiques territoriales avaient impulsées. Or, le maillage des compétences nous semble être un enjeu suffisamment important pour être pris en compte dans l'organisation même de l'ingénierie des collectivités. Celle-ci doit favoriser la mixité des équipes et le travail en mode projet, ce qui n'est pas forcément le cas lorsque les ressources humaines privilégient le fonctionnement vertical, en « silos ». Claude Janin, chercheur invité dans ce numéro, souligne ainsi que des postes d'ensemblier pourraient être prévus à l'interface des différents services pour promouvoir une vision globale des projets (page 8), chaque professionnel conservant bien entendu sa spécialité.

L'exemple des parcs naturels régionaux

D'autres modes d'organisation sont possibles, comme en témoigne le parc naturel régional des Volcans d'Auvergne, où les compétences sont régulièrement réassemblées au sein d'« espaces programmes » pour mieux s'adapter aux orientations de la charte (page 11). De son côté, le PNR du Livradois-Forez met en place des chartes d'engagements avec ses partenaires pour structurer le travail autour de projets communs.

Depuis leur création en 1967, les parcs naturels régionaux s'appuient sur la transversalité des compétences et le lien entre aménagement et développement local. Ils sont particulièrement bien placés pour travailler sur les relations entre ville et campagne, grandes agglomérations et espaces ruraux : la proximité sur laquelle reposent certaines filières à enjeu (bois énergie, alimentation, etc.) en fait des lieux où peuvent s'élaborer des projets multipartenariaux et structurants pour les territoires.

Les représentants de PNR qui s'expriment dans ce numéro signalent que, pour l'instant, ils sont surtout dans l'attente de voir les communautés de communes, accaparées par les fusions et la prise en charge de nouvelles compétences institutionnelles, achever leur restructuration. Ce contexte est d'autant plus prégnant pour les parcs qu'une partie des intercommunalités qui les traversent possède désormais de nombreuses communes hors du périmètre classé PNR, ce qui ne facilite pas le dialogue. L'articulation entre charte de parc et SCOT soulève par ailleurs d'autres questions.

Dépasser les objectifs de départ

Nous avons également observé que les appels à projets sont susceptibles de faciliter ce maillage des compétences. La concurrence entre les territoires accroît en effet l'exigence de qualité et l'originalité des dossiers, ce qui passe notamment par une approche transversale. Certaines consultations exigent par ailleurs des équipes mixtes dans leur cahier des charges, ou les rendent indispensables pour pouvoir appréhender l'ampleur des enjeux : monter un projet alimentaire territorial requiert une diversité de compétences que ne nécessite pas le montage de circuits courts.

Plus généralement, aborder une opération complexe avec l'aide d'autres compétences permet de renforcer sa légitimité, surtout sur des sujets sensibles (environnement, centres bourgs, etc.). Les agents de développement qui se livrent régulièrement à cet exercice de la transversalité soulignent que, lorsqu'ils parviennent véritablement à croiser les approches, ils dépassent toujours les objectifs de départ. Ils en sortent également « enrichis ». Du point de vue du professionnel, ce n'est pas le moindre des bénéfices !

Anne Carton et Isabelle Bizouard

Que faire pour que l'ingénierie soit force de maillage entre aménagement et développement ?

► Pour les agents de développement :

- * Avoir envie de ce maillage et oser.
- * Être capable d'identifier et d'estimer ses marges de manœuvre.
- * Partager des valeurs communes entre agents.
- * Dialoguer en permanence pour rassurer, informer, décortiquer.
- * Faire l'effort de découvrir et de comprendre les autres cultures professionnelles.
- * Passer à l'action sans attendre que la situation idéale se présente.

► Pour la hiérarchie

- * Donner des marges de manœuvre aux agents.
- * Sensibiliser les responsables des ressources humaines à l'importance de recruter des profils aux compétences et aux parcours diversifiés.
- * Promouvoir la transversalité et le travail en mode projet.

► Comment ?

- * Utiliser la prospective pour voir à long terme et construire des maillages complexes.
- * Faire des tests, des expérimentations, du design pour concrétiser les projets et ouvrir le champ des possibles.
- * Connaître l'ingénierie de son territoire, y compris dans les domaines complémentaires au sien. S'appuyer sur des réseaux.
- * Se servir des appels à projets comme levier pour travailler à plusieurs, en complémentarité et non en concurrence.
- * Clarifier le « comment faire » et le « qui fait quoi ».
- * Travailler sur la notion d'enjeux partagés, où chacun trouve sa place et a sa légitimité.
- * Faire ce maillage sur des projets ambitieux, mais pas sur des sujets à enjeux de pouvoir.

Contribuer au développement territorial durable

Les acteurs de la planification doivent se départir d'un référentiel ancien, qui pousserait à envisager uniquement l'économie locale au sein d'espaces délimités et aménagés (parcs d'activités, zones commerciales, etc.). Repères pour mieux comprendre les liens que la planification et le développement entretiennent depuis des décennies.

Dès les années 1950, croissance et développement sont associés à l'agglomération territoriale et à la densification des investissements, des hommes et des échanges en des points déterminés.

Pour retrouver de l'efficacité, la planification spatiale en France devrait se rapprocher du modèle collaborative expérimenté dans de nombreux territoires en Europe depuis deux décennies. Une telle orientation pourrait s'exprimer par le renforcement des liens entre les échelons d'intervention, au travers d'une articulation verticale, et d'une articulation horizontale entre les acteurs du territoire, mais aussi avec d'autres territoires.

L'évolution des pratiques

Les Trente Glorieuses ont vu la mise en place en France, à l'initiative de l'État, d'une planification spatiale à deux échelles : la commune avec le plan d'occupation des sols, l'agglomération et ses secteurs ruraux avec le schéma directeur. Jusqu'aux années 1980, ces deux types de plan étaient réalisés par les services de l'État. Dans un contexte de forte croissance économique, de migration des campagnes vers les villes et de décentralisation industrielle, la planification avait pour but essentiel d'assurer la mobilisation de foncier agricole pour la réalisation d'infrastructures routières, de zones industrielles ou de nouveaux quartiers. L'étalement urbain et la relocalisation des industries hors des villes étaient accompagnés par les schémas directeurs, dans une logique de séparation des fonctions. Dès les années 1970, les prévisions optimistes en matière d'évolution démographique, d'économie et d'usage des sols de ces plans ont été prises en défaut.

À partir des années 1980, la planification et l'urbanisme ont été décentralisés aux communes. Dès lors, le principe d'autonomie locale laissait le choix aux collectivités d'établir ou non un plan, notamment à l'échelle des grandes agglomérations.

Cependant, l'aménagement suppose la conciliation de multiples points de vue et l'implication d'acteurs-clés (financeurs, usagers, etc.). Pour aborder en amont les contradictions et anticiper sur les conflits possibles, la démarche de projection d'une grande diversité d'acteurs, dans le temps et l'espace, reste pertinente. À la fin des années 1990, il y a eu un retour de

la planification, avec comme objectif principal la construction d'alliances entre acteurs publics et privés plutôt que la production de cartes de destination des sols.

Du zonage des sols au projet collectif

Le cadre de la planification spatiale a été profondément modifié par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) adoptée en 2000. Il s'agit, par le plan, de dépasser l'émiettement communal français, porteur d'incohérences territoriales. Organiser de façon plus équilibrée le développement des agglomérations par la coordination des politiques sectorielles (habitat, transports, développement économique, etc.) implique de dépasser le seul aspect de la planification des sols, pour viser la définition d'un projet collectif. La nature des rapports entre planification et action est modifiée. Alors que l'action, le projet circonscrit, découlait théoriquement d'une planification et en constituait la mise en œuvre, c'est aujourd'hui la planification qui se trouve plutôt en situation d'agréger et de faire converger des projets s'inscrivant dans des dynamiques autonomes.

Plus récemment, au travers des lois portant Engagement national pour l'environnement (ENE), le législateur a voulu relancer la planification spatiale, la souhaitant plus stratégique et à même de contribuer au développement territorial durable. De même, la loi pour l'Accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) de 2014 amplifie les objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et de préservation des terres agricoles. Un trait commun à toutes ces réformes est la volonté du législateur de réduire les atteintes à l'environnement et les inégalités sociales.

Aujourd'hui, la transition énergétique et climatique amène les documents de planification, et particulièrement les SCOT, à traiter d'un nombre considérable d'enjeux : foncier, formes urbaines et habitat, équipements et services, mobilité, espaces commerciaux, développement économique, agriculture, biodiversité, etc. Cet élargissement des thématiques pose en premier lieu la question de l'implication des acteurs, en particulier sur de grands territoires.

D'après « Face à la métropolisation, quel rôle pour la planification spatiale ? », C. Demazière, P.-A. Landel, in *Renouveler la géographie économique*, M. Talandier, B. Pecqueur (dir.), Paris, Economica, pp. 70-84, 2018.

Bibliographie

Établie par David Chomentowski (Cap Rural).

Les références ci-dessous et les liens Internet pour y accéder sont sur [caprural.org](http://www.caprural.org).

Innov'Rural 2015 : Urbanisme rural et développement local - pensez l'avenir, Cap Rural, 2015 [en ligne], www.caprural.org.

Planification et développement local : quel dialogue, quelles coopérations ?, Cap Rural, 2014 [en ligne], www.caprural.org.

Démarches d'urbanisme : la concertation pour enrichir et fédérer, Territoires Conseils, 2018 [en ligne], www.caissedesdepotsdesterritoires.fr.

L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen, Pauline Lenormand, 2012 [en ligne], <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00674528/document>.

« **Territoire, culture et politiques de développement économique local : une approche par les métiers d'art** », Jean-Michel Kosianski, *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, février 2011, p. 81-1112011, [en ligne], <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2011-1-page-81.htm>.

« **La fabrique des urbanistes. Une identité professionnelle controversée ?** », Laurent Matthey, Christophe Mager, *Cybergeo : European Journal of Geography*, 2016 [en ligne], <https://journals.openedition.org/cybergeo/27553>.

Les métiers du développement territorial au sein des organisations intercommunales : quelles mobilisations des compétences et qualifications professionnelles ?, Atelier du Club des agglomérations et métropoles de l'AdC, 2018 [en ligne], <https://www.adcf.org>.

Aménager les territoires ruraux et périurbains, Rapport de Frédéric Bonnet remis à la ministre du Logement, de l'Égalité des territoires et de la Ruralité, 2016 [en ligne], <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>.

Partager un référentiel de compétences des développeurs économiques territoriaux, AdCF, 2017 [en ligne], <https://www.adcf.org>.

Dynamiques territoriales hors métropole, Ville et aménagement durable, 2018 [en ligne], <http://www.ville-amenagement-durable.org>.

L'aménagement du territoire, bibliographie, ENA, juin 2018 [en ligne], <https://www.ena.fr>.

Sigles

ALUR (loi) : Loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové.

CAUE : Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement.

DDT : Direction départementale des territoires.

DREAL : Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale.

GAL : Groupe d'action local.

GEMAPI : Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations.

LEADER : Liaison entre actions de développement de l'économie rurale.

PLH : Programme local de l'habitat.

PLU : Plan local d'urbanisme.

PNR : Parc naturel régional.

SAFER : Société d'aménagement foncier et d'établissement rural.

SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

Merci à toutes les personnes qui ont contribué à ce numéro de *Regards croisés* (agents de développement, chercheurs et experts).

Cette publication est le fruit de l'activité et de la réflexion de l'équipe de Cap Rural.

Directeur de la publication : Maurice Chalayer

Responsable de la rédaction : Anne Carton

Conception et coordination éditoriale, interviews, synthèse et rédaction : Gilles Peissel

Conception et réalisation graphique : Stéphane Pascalis

Transcription des interviews : ID.al VerbaTeam

Correction : Fabienne Vaslet

Impression : Impressions modernes

Cap Rural

200, avenue de la Clairette

26150 Die

Tél. : 04 75 22 14 89

caprural.org

Dépôt légal : Septembre 2018

ISSN : 2261-0030

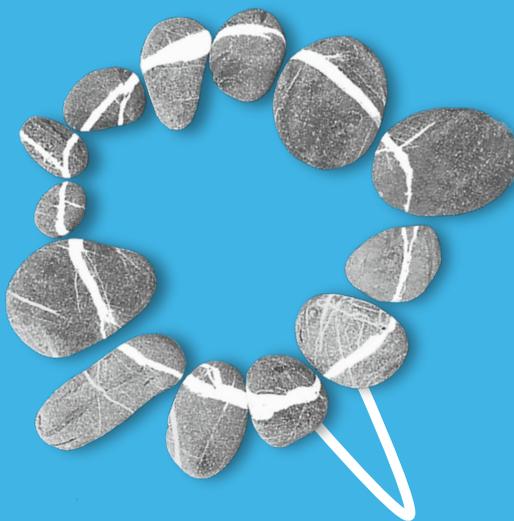
Tous les numéros de *Regards croisés* sont disponibles sur caprural.org

- 1 RETOUR SUR LE MÉTIER / JUIN 2012
- 2 CARRIÈRE EN QUESTION(S) / DÉCEMBRE 2012
- 3 EMPLOIS ET EMPLOYEURS / JUIN 2013
- 4 INGÉNIERIE TERRITORIALE / DÉCEMBRE 2013
- 5 RURAL ET URBAIN / JUIN 2014
- 6 PAROLES D'EMPLOYEURS / DÉCEMBRE 2014
- 7 L'AUTRE INGÉNIERIE / JUIN 2015
- 8 PARTAGE ET MUTUALISATION DES EMPLOIS / DÉCEMBRE 2015
- 9 1996-2016, VINGT ANS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL / JUIN 2016
- 10 UN MÉTIER EN TRANSITION / MAI 2017
- 11 INTELLIGENCE COLLECTIVE (1) / SEPTEMBRE 2017
- 12 MÉTIERS EN ÉMERGENCE / AVRIL 2018
- 13 AMÉNAGEMENT ET DÉVELOPPEMENT / SEPTEMBRE 2018

La conception et la réalisation de ce document sont financées par la Région Auvergne-Rhône-Alpes, l'État et l'Europe (FEADER) dans le cadre de Cap Rural.



Cap Rural est cofinancé par l'UNION EUROPÉENNE dans le cadre du FEADER.



Regards croisés est
une publication destinée à faire
connaître et valoriser les métiers du
développement local.

Ce projet a été initié et réalisé par Cap Rural dans le
cadre de sa mission de professionnalisation des agents,
défi majeur des politiques territoriales.

Bâtie à partir d'interviews d'agents de développement,
cette publication intéressera tous les acteurs du déve-
loppement, au-delà de la Région Auvergne-Rhône-Alpes
d'où proviennent les contributions qui l'alimentent.

Regards croisés est publié depuis décembre 2012.
Ce treizième numéro est consacré au maillage
des compétences de développement
local et d'aménagement
du territoire.