



**HAL**  
open science

# Le portrait de territoire: un outil témoin d'une évolution des modes de penser l'aménagement du territoire

Mélanie Cabe

## ► To cite this version:

Mélanie Cabe. Le portrait de territoire: un outil témoin d'une évolution des modes de penser l'aménagement du territoire. Sciences de l'Homme et Société. 2020. dumas-03221090

**HAL Id: dumas-03221090**

**<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-03221090>**

Submitted on 7 May 2021

**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

MEMOIRE DE MASTER 1  
**Université de Pau et des Pays de l'Adour**  
Département de Géographie-Aménagement  
Laboratoire Passages – UMR 5319 – CNRS/UPPA

**Mélanie CABE**

**Sous la direction de Eva BIGANDO**

LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN OUTIL TEMOIN D'UNE  
EVOLUTION DES MODES DE PENSER L'AMENAGEMENT  
DES TERRITOIRES

Année universitaire 2019-2020

Master 1

Mention Géographie – Aménagement – Environnement – Développement (GAED)

Parcours « Développement durable, Aménagement, Société, Territoire » (DAST)





MEMOIRE DE MASTER 1  
**Université de Pau et des Pays de l'Adour**  
Département de Géographie-Aménagement  
Laboratoire Passages – UMR 5319 – CNRS/UPPA

**Mélanie CABE**

LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN OUTIL TEMOIN D'UNE  
EVOLUTION DES MODES DE PENSER L'AMENAGEMENT  
DES TERRITOIRES

**Sous la direction de Eva BIGANDO**

Année universitaire 2019-2020  
Master 1  
Mention Géographie – Aménagement – Environnement – Développement (GAED)  
Parcours « Développement durable, Aménagement, Société, Territoire » (DAST)





## AVANT-PROPOS

Le mémoire qui va suivre a été conçu en plein cœur d'une période complexe à l'échelle de notre pays. La pandémie du COVID-19 ou coronavirus a obligé la Société d'Equipement des Pays de l'Adour (SEPA), structure où devait être réalisé mon stage pour une durée de 5 mois (prévu du 1<sup>er</sup> avril au 31 août 2020), à annuler la réalisation de ce dernier au vu de la situation et des difficultés techniques rencontrées par la structure afin de m'accueillir dans de bonnes conditions. Cette situation particulière m'a alors dirigé vers la réalisation d'un mémoire de type « recherche » portant sur l'outil « portrait de territoire ». Le choix de ce sujet a été fortement influencé par les missions de stage qui devaient m'être confiées avant l'annulation de celui-ci. Il s'agissait de mettre à jour les différentes données présentes au cœur des portraits de territoire et en approfondir leur contenu. Mais mon choix final du sujet a surtout été orienté par une expérience précédente. En effet, la réalisation d'un stage l'année précédente au sein de cette même structure, m'a permis grâce aux différentes missions qui m'étaient confiées, d'acquérir des connaissances préalables sur l'outil que représente le « portrait de territoire ». Cette précédente mission ainsi que les différentes expériences autour de la conception de cet outil, m'ont permise de concevoir et surtout d'enrichir le développement qui va suivre.

## SOMMAIRE

AVANT-PROPOS .....	4
SOMMAIRE.....	5
INTRODUCTION .....	6
LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN OUTIL EN LIEN AVEC L'HISTOIRE DE L'AMENAGEMENT.....	12
LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN NOUVEL INSTRUMENT DE L'INGENIERIE TERRITORIALE.....	31
LES NOUVEAUX ENJEUX AUTOUR DU PORTRAIT DE TERRITOIRE : VERS LA COOPERATION ? .....	57
CONCLUSION .....	79
BIBLIOGRAPHIE.....	82
SITOGRAFIE .....	88
TABLE DES ILLUSTRATIONS.....	89
TABLE DES ANNEXES .....	90
ANNEXE 1 : GRILLE D'ENTRETIEN.....	91
TABLE DES MATIERES.....	93
RESUMÉ .....	94
MOTS-CLES .....	95

## INTRODUCTION

La connaissance fine des territoires est, à ce jour, l'un des éléments central dans le domaine de la gestion et de l'organisation des territoires. Cette démarche de connaissance fine des territoires s'est développée au cours du XX<sup>ème</sup> siècle, marquée plus précisément par des avancées majeures dans le domaine de l'aménagement ainsi que par la multiplication de la production d'outils au service de cette connaissance.

Diagnostiques territoriaux, observatoires des territoires ou encore portraits de territoire, se sont révélés, en seulement quelques années, de véritables instruments clés principalement employés par les professionnels du domaine de l'aménagement, de l'urbanisme ou plus généralement du développement territorial. L'ensemble de ces outils au service du développement des territoires sont aujourd'hui regroupés dans ce que l'on nomme l'« ingénierie territoriale », laquelle est définie comme « [...] l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire » (Lardon, Pin, 2007).

Dans le présent mémoire, nous porterons principalement notre attention sur l'un de ces outils utilisés et la manière dont il est mobilisé dans le domaine de l'aménagement notamment en matière de connaissance territoriale. Il s'agit du « portrait de territoire ».

« Le portrait de territoire de la commune de... », « Celui de l'intercommunalité de... », il semblerait qu'en quelques années, l'outil ait réussi à se faire une place centrale, quelle que soit l'échelle des territoires, considéré aujourd'hui comme un outil stratégique pour aider à la construction et surtout au développement des territoires *via* la maîtrise et la connaissance de leurs caractéristiques. Or malgré ce phénomène de « mode » ou cette heure de gloire que connaît l'outil, c'est notamment la faiblesse des données à son propos au niveau de la sphère scientifique, mais également les missions de base qui m'auraient dû être confiées lors de la réalisation de mon stage(cf. avant-propos) qui m'ont poussé à me questionner sur cet outil que représente le portrait de territoire et sa mobilisation systématique.

Tenter de définir ce qu'est le portrait de territoire était la première chose à faire. Or, dès les premières recherches, l'affaire s'est révélée plus complexe qu'elle n'y paraissait. Il est en effet difficile de trouver une définition spécifique pour le « portrait de territoire ». Si on s'en remet aux définitions proposées par le dictionnaire français *Larousse* concernant chacun des deux termes de l'expression (« portrait » et « territoire »), voici ce que l'on peut en déduire. Le portrait est défini



comme une « *représentation exacte de quelque chose* » et le territoire comme une « *portion de l'espace terrestre dépendant d'un État, d'une ville, d'une juridiction ; espace considéré comme un ensemble formant une unité cohérente, physique, administrative et humaine* ». Sur cette base, on pourrait définir le portrait de territoire comme un outil permettant de réaliser une représentation la plus réelle possible d'un espace donné, à savoir une représentation visant à en reproduire ou à en interpréter les traits et éléments caractéristiques.

Mais, le portrait de territoire ne s'arrête pas là. Comme nous allons le voir à travers le présent mémoire, c'est un outil complexe dont l'analyse va nous permettre d'identifier et comprendre à la fois les évolutions dans la manière de concevoir et penser les territoires mais également, de manière plus générale, l'évolution de l'aménagement en France dont il se révèle être une sorte d'outil témoin. En effet, les quelques résultats obtenus à partir de la recherche sur la définition de cette expression, nous renvoient à des notions associées bien plus larges que sont le diagnostic de territoire, l'observatoire des territoires, ou encore la connaissance des territoires.

Ceci nous a amené à affiner nos recherches à partir de ces différentes notions afin de comprendre les distinctions ou similarités entre le portrait de territoire, analysé ici, et les autres outils au service de la connaissance que représentent le diagnostic de territoire et l'observatoire des territoires.

➔ ***Pour ne pas confondre : la distinction entre observatoire des territoires, diagnostic territorial et portrait de territoire***

A partir des diverses recherches et lectures que j'ai pu réaliser sur le sujet, voici le lien que nous pouvons faire entre ces trois outils que représentent le portrait de territoire, le diagnostic territorial et enfin l'observatoire des territoires.

*L'observatoire des territoires*

Un observatoire est, selon une définition très générale, « *un dispositif mis en œuvre par plusieurs partenaires pour suivre l'évolution d'un ou plusieurs phénomènes, dans l'espace et dans le temps* » (Moine A., 2006).

Il représente comme le portrait de territoire un outil de connaissance territoriale, permettant de faciliter la prise de décision politique. En effet, celui-ci se construit généralement sur la base de données et d'informations précises qui seront, à la restitution, synthétisées le plus possible. Les

observatoires territoriaux ont émergé dans un contexte marqué par un profond désir et besoin de la part de l'Etat d'avoir une connaissance fine de l'ensemble du territoire national notamment après la Seconde Guerre Mondiale. Or, aujourd'hui, ces observatoires des territoires se sont multipliés à tel point que ceux-ci ne forment plus uniquement une compétence « régaliennne » mais bien une compétence clé à des échelles moindres (régions, départements, communes...). Malgré la décentralisation de la plupart de ses compétences à des échelles plus fines, l'Etat français a tout de même fait le choix de conserver, depuis 2004, ce que l'on dénomme « l'Observatoire des territoires » actuellement placé sous la tutelle du Ministre en charge de l'aménagement du territoire. Véritable lieu d'innovation et d'expertise, il a pour principale mission d'analyser et de diffuser les données en lien avec tout ce qui concerne les dynamiques ou disparités territoriales. Celui-ci met également au point un certain nombre d'outils adaptés à la comparaison des territoires à toutes les échelles : du niveau communal au niveau international.

### Le diagnostic territorial

Emprunté au langage courant du domaine scientifique ou médical, le terme de diagnostic renvoie généralement aux analyses et raisonnements visant à identifier, à partir de symptômes observés, les causes de la maladie du corps.

C'est ainsi que la DATAR définit le diagnostic territorial de la manière suivante : « *État des lieux qui recense, sur un territoire déterminé, les problèmes, les forces, les faiblesses, les attentes des personnes, les enjeux économiques, environnementaux, sociaux (...)* Il fournit des explications sur l'évolution du passé et des appréciations sur l'évolution future ». Le diagnostic territorial est donc un outil clé dans le domaine de l'aménagement (des territoires) et de l'urbanisme puisqu'il permet d'apporter la connaissance à propos d'un territoire défini, d'en identifier ses forces, faiblesses ainsi que les potentielles opportunités. Le diagnostic territorial, permet de cette manière d'éclairer la décision ou d'orienter les actions tout en favorisant l'instauration constante du dialogue entre les différents acteurs.

Pour résumer, comme on peut le remarquer, qu'il s'agisse d'observatoire du territoire, de diagnostic territorial ou encore de portrait de territoire, ces trois outils, malgré leurs quelques différences de formes, de contenu et éventuellement d'échelles, représentent tous trois des supports nécessaires à la connaissance des territoires, donnant des clés pour comprendre et construire le développement des territoires. Voici donc de manière générale et synthétique ce qui

peut les distinguer. L'observatoire de territoire est le lieu où un ensemble d'acteurs va avoir pour objectif de produire des documents, rapports, fiches de synthèses, etc. sur la base de territoires définis et de thématiques spécifiques... Ces documents sont alors réalisés à partir d'outils de type « diagnostics territoriaux » ou « portraits de territoire ». Nous émettons l'hypothèse que les deux outils sont équivalents et que la distinction relève davantage d'une manière de les nommer. Le diagnostic, d'utilisation plus ancienne, est, comme on peut le voir à partir de son étymologie, davantage porté sur la résolution de problèmes « territoriaux » et généralement mis en œuvre préalablement à des actions/opérations précises d'aménagement du territoire. Le portrait de territoire est un terme beaucoup plus récent (peut-on parler de phénomène de mode ?) et a, semble-t-il, vocation à avoir un usage plus large, ayant pour objectif de mieux connaître un territoire mais sans nécessairement être associé à une opération/action précise d'aménagement du territoire. Que l'on parle de diagnostic territorial ou de portrait de territoire, cela ne change pas grand-chose au niveau du contenu ou de la finalité. Tous deux cherchent bien à recenser des données à propos d'un territoire, afin de réaliser un document final permettant à la fois de comprendre les principales caractéristiques de ce dernier (sorte de carte d'identité du territoire) et, par le biais de cette connaissance, pouvoir aider et orienter la prise de décision sur d'éventuelles évolutions du territoire (projets...).

Mon objectif étant d'essayer de mieux discerner les modalités et finalités de mise en œuvre de cet outil (mise en œuvre par qui, comment, pourquoi), j'ai élargi mes recherches bibliographiques et mes réflexions autour de sa connexion avec les champs de l'ingénierie territoriale, de l'aménagement du territoire ainsi que la question de la participation (nous y reviendrons).

La lecture de différents articles scientifiques, rapports, thèses et autres documents sources, couplée à ma précédente expérience acquise lors d'un stage réalisé dans le cadre de ma 3<sup>ème</sup> année de licence dont la principale mission était de me faire participer à la réalisation de portraits de territoires des différentes intercommunalités présentes à l'échelle du département des Pyrénées-Atlantiques, ont permis de faire émerger les hypothèses suivantes. Comme nous avons pu le voir précédemment, la production des outils au service de la connaissance territoriale, dont fait partie le portrait de territoire, semble connaître une véritable heure de gloire depuis quelques années, dont témoigne notamment la multiplication de la production de ces derniers. Nous partons donc de l'hypothèse principale que le portrait de territoire joue un rôle majeur dans le domaine de l'aménagement notamment en jouant celui d'outil au service de la connaissance et de l'aide à la prise de décision. Nous supposons également, que cet outil en lien avec les politiques

d'aménagement des territoires a nécessairement dû et va devoir s'adapter en fonction des évolutions récurrentes dans le domaine de l'aménagement.

Sur la base de ces hypothèses, ce mémoire s'attachera à analyser **l'outil « portrait de territoire » en tant qu'outil témoin d'une évolution des modes de penser et d'organiser l'aménagement et le développement des territoires.**

Afin de répondre à cette problématique, un premier travail de revue de la littérature scientifique a été mené afin d'acquérir une connaissance solide à propos de l'évolution de la politique aménagiste à la française depuis les années 1950 et la place faite à la connaissance des territoires. Ainsi, la première partie de ce mémoire portera sur une analyse diachronique mettant en lien l'évolution de la manière de penser et de concevoir les politiques liées à l'aménagement du territoire français, avec l'émergence et le développement de l'outil portrait de territoire jusqu'au début des années 2000.

La seconde partie sera l'occasion de « zoomer » plus particulièrement sur l'outil « portrait de territoire ». Il s'agira d'analyser l'évolution de l'outil, mais également de dégager ses principales caractéristiques, ses diverses démarches et les méthodes de conception afin d'en comprendre les véritables usages et de faire émerger l'intérêt de la mise en œuvre d'un tel outil dans le domaine de l'aménagement. Cette réflexion s'appuiera notamment sur les portraits de territoire réalisés par la SEPA, à propos desquels j'ai eu la chance de participer aux diverses étapes de mise en œuvre (méthodologie, recherches et recueil des données) lors d'un précédent stage réalisé du 01/04/2020 au 31/08/2020 ainsi que l'analyse de deux autres exemples de portraits de territoire réalisés par d'autres structures. Des données qualitatives recueillies via une série d'entretiens semi-directifs réalisés auprès d'acteurs ayant mis en œuvre ces différents portraits de territoire à l'échelle du département des Pyrénées-Atlantiques viendront également appuyer les propos avancés dans cette partie ainsi que dans la suivante.

Troisième et dernière partie de ce mémoire qui cherchera, à partir des limites identifiées au niveau de l'outil dans la partie précédente et ses évolutions, à dégager les enjeux récents qui gravitent autour du portrait de territoire depuis ces dix dernières années, à savoir la question de la coopération en vue de la mutualisation, de la co-construction et de la participation habitante.

L'ensemble de ce travail s'appuie sur le dispositif méthodologique suivant : revue de la littérature fouillée autour des notions clés, benchmarking pour trouver des exemples de

portrait de territoire, identification des structures d'ingénierie du département 64, mise en œuvre d'entretiens guidés par une grille d'entretien (*Annexe 1*) auprès d'acteurs de ces structures pour identifier les enjeux locaux autour des portraits de territoire...

## LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN OUTIL EN LIEN AVEC L'HISTOIRE DE L'AMENAGEMENT

Le terme d'aménagement dont les traces étymologiques remontent au XVII<sup>ème</sup> siècle même si l'expression « aménagement du territoire » ne sera officialisée qu'à partir du XX<sup>ème</sup> siècle, a toujours évoqué une certaine logique visant à la recherche de cohérence dans l'organisation de l'espace, là où les interventions individuelles peuvent produire du désordre. D'une manière générale, l'idée d'aménagement sous-entend la mise en œuvre d'une véritable réflexion, voire nécessite une véritable ingénierie s'appuyant sur des outils spécifiques permettant de mettre en évidence les points à améliorer pour mettre en œuvre les actions nécessaires afin d'optimiser l'organisation d'un territoire. Le portrait de territoire constitue un de ces outils et prend place dans un contexte d'évolution de la manière de penser l'aménagement.

Comprendre l'évolution de l'aménagement suppose tout d'abord de retracer son histoire. L'histoire de l'aménagement permet en effet de réinterroger et d'interpréter le passé à l'aune de nouvelles connaissances acquises. L'étude et l'analyse de l'histoire de cette grande période clé de « l'aménagement du territoire » datant des années 1950 va nous permettre de comprendre les grandes évolutions nous menant jusqu'à l'outil de « portrait de territoire » dont il est ici question.

### 1. Des années 1950 à 1980 : la période faste de l'aménagement du territoire

Le lendemain de la Seconde Guerre Mondiale marque un tournant à l'échelle de la France et plus particulièrement dans le domaine de l'aménagement. C'est en 1943, et plus précisément sous le régime de Vichy, qu'apparaît l'expression « aménagement du territoire » remplaçant la précédente expression « d'équipement » qui était employée.

Mais c'est Eugène Claudius-Petit, Ministre de la Reconstruction et de l'Urbanisme de 1948 à 1953, qui fut l'un des premiers à définir cette nouvelle politique d'aménagement du territoire à travers un texte intitulé *Pour un plan national d'aménagement du territoire* publié en 1950. Ce texte définit l'aménagement du territoire de la manière suivante : « *L'aménagement du territoire,*

*c'est la recherche dans le cadre géographique de la France d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et de l'activité économique ».*

Sur la base de cette définition, trois idées principales sont à retenir :

- L'aménagement du territoire apparaît à cette époque comme une véritable nécessité, visant à réduire ce que Jean-François Gravier qualifie de « Paris et le désert français », titre donné à son livre publié en 1947 et qui fut à l'époque vécu comme un véritable électrochoc pour l'Etat.
- L'aménagement du territoire apparaît également comme une exigence économique, permettant à la France de se relever après le passage quasi-successif de deux guerres mondiales en seulement vingt ans d'écart.
- Cette définition de l'aménagement du territoire que nous donne M. Claudius-Petit introduit également l'idée d'une spécialisation fonctionnelle à l'échelle des différents territoires, que va exploiter l'Etat dans les années qui vont suivre. L'objectif est de contrer la très forte centralité et la macrocéphalie de la capitale française qui a pour conséquence un abandon à son triste sort de quasiment tout le reste du territoire.

En effet, après de longues années de tensions voire de destruction du territoire, l'heure est à la réparation et surtout la reconstruction du pays. C'est dans ce contexte que l'Etat va s'imposer, dans le domaine de l'aménagement, en tant que leader de la planification et qu'il va suivre ses objectifs visant à la réduction des inégalités régionales. Suivant une logique verticale plaçant l'Etat au centre des décisions, va alors débiter une longue phase de travaux de reconstruction et de réaménagement du pays afin, de remettre le pays sur pied le plus rapidement possible. Cela se traduit par la création de deux organismes centraux venant témoigner de ce désir de reconstruction et de la montée en puissance de l'Etat à cette période. Est ainsi créé, en 1944, le Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme (sous la direction du Ministre Eugène Claudius-Petit), ministère présent à l'échelle de chaque département ayant pour ambition d'approuver et de contrôler les plans de reconstruction et d'aménagement (PRA) du bâti principalement détruit lors de la dernière guerre. S'en suit la création du Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement (1946-2006), institution française mise en place sous le régime du Général De Gaulle afin de définir la planification économique du pays et d'en fixer les objectifs de production notamment sous la base de plans quinquennaux.

Mais il faudra finalement attendre le début des années 1950, à la suite de nombreux débats ministériels, pour que l'Etat affirme officiellement sa politique de planification et de restructuration notamment par la transformation de la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat en Direction à l'Aménagement du territoire et enfin, par la mise en place d'un bureau et d'un comité du Plan national d'aménagement. Ce dernier avait pour principal objectif « [...] de recréer autrement que d'une manière arbitraire un équilibre du peuplement de la France et, par la force des choses, un équilibre économique et social entre les diverses régions du territoire. L'équilibre ne réside pas en effet dans une population composée moitié de citadins et moitié de ruraux, mais dans la répartition géographique de ces deux types de peuplement » (Pinchemel, 1952).

Or, avant toute projection, ce plan a supposé un état des lieux de la situation dans le pays à toutes les échelles. C'est pourquoi « le premier acte du Plan national » consista à dresser, à partir d'une documentation abondante principalement réalisée par les organismes professionnels présents au niveau des départements ministériels mais surtout par l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE, créé en 1946), l'inventaire de l'état du pays.

Le Plan National d'Aménagement représente donc pour l'époque, l'un des tous premiers formats de production témoignant de ce besoin et désir émergents, de la part des principaux acteurs de l'aménagement, d'acquérir une bonne connaissance du territoire avant toute projection d'aménagement.

### **1.1. Les déséquilibres du territoire français**

Paralysie de l'économie, infrastructures obsolètes, désertification des campagnes, tel est le principal bilan révélé à partir des divers inventaires ainsi réalisés. A ce bilan s'ajoute le constat marquant de J-F. Gravier dont le titre de l'ouvrage, « Paris et le désert français » (1947), renvoie parfaitement à la réalité. Depuis quelques années, la France connaît en effet un véritable déséquilibre à l'échelle de son territoire. Selon J-F. Gravier, la France est alors complètement déstructurée et serait coupée en deux par une ligne allant du Havre à Marseille. A l'est de cette ligne, il y aurait une France concentrant l'industrie, les villes, les flux de communications et principalement marquée par le poids écrasant de Paris. A l'ouest de cette ligne, demeurerait une France complètement sous-industrialisée. Malgré la mise en place de grandes opérations d'aménagement et d'urbanisation, ou de politiques d'aménagement visant à contrer ce déséquilibre, la France peine à réduire le déséquilibre voire même l'accroît avec la saturation de



certaines espaces et la désertification de certains autres... Ces diverses tentatives d'équilibrage et de développement sont alors perçues comme un véritable échec tant depuis Paris que depuis l'ensemble du territoire national. On parle alors de « diagonale du vide ». Ce déséquilibre d'après guerre est très mal perçu par l'Etat français qui doit réagir le plus rapidement possible.

## **1.2. Les objectifs et moyens mis en œuvre pour contrer « Paris et le désert français »**

Les années 1960 marquent un tournant décisif pour la France notamment grâce à la prise de conscience de la nécessité de réduire le plus rapidement possible les déséquilibres dont le pays souffre depuis des années. L'Etat va ainsi dans un premier élan, s'échelonnant de 1955 à 1962, créer un total de sept sociétés de développement régionales (Bodiguel et Quermonne, 1983). Nées à partir d'un décret, les SDR, organismes centralisés et étatiques, ont pour ambition la prise de participation dans des entreprises en création ou en extension. Ainsi, en tant qu'institutions spécialisées dans le soutien aux entreprises, leur mission principale est de prendre des participations dans des entreprises locales afin de faciliter leur croissance. Elles peuvent également accorder à ces entreprises des prêts à court ou long terme ou encore jouer le rôle de conseillère et de facilitatrice leur permettant de trouver facilement des partenaires, d'obtenir de nouveaux marchés ou des certifications (*ibid.*).

De plus, la France, plongée en plein cœur de ce que l'on nomme les « Trente Glorieuses » (1945-1973), période de prospérité caractérisée par le développement d'une forte croissance économique et par l'entrée des pays occidentaux dans la société de consommation, va profiter de cet élan économique favorable afin de faire pencher la balance du côté de l'équité territoriale jusqu'alors mise à mal. L'Etat gaulliste, en plein développement et confiant en ses capacités à redresser le pays et surtout à en rétablir l'équilibre, ne va pas hésiter à multiplier ses politiques liées à l'aménagement du territoire et à créer un fond unique dénommé le Fond de Développement Economique et Social (*ibid.*). Créé en 1955, ce fond a notamment permis de favoriser le développement économique et social de certaines aires géographiques notamment *via* le financement de certaines entreprises, essentiellement dans le cadre de l'aménagement du territoire et de l'économie française jusqu'aux années 70 (*ibid.*).

Malgré la création de ces nouveaux outils au service de l'aménagement du territoire, un manque se fit sentir et notamment celui *d'un organe « qui provoque des études, en fasse la synthèse et en tire les conclusions, ainsi qu'une structure qui puisse entreprendre et conduire à son terme une politique d'aménagement que les structures administratives traditionnelles se sont révélées inadaptées à concevoir et à exécuter »* (Bodiguel, 2006). C'est la naissance de la DATAR.

Le 14 février 1963, le Général de Gaulle, alors Président, et Georges Pompidou, son Premier Ministre, signent le décret n° 63-112 du 14 février 1963 officialisant la création de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale et son rôle :

*« Cette délégation sera un organisme de coordination et d'impulsion. Son rôle sera, à partir des objectifs généraux définis par le plan, de préparer et de coordonner les éléments nécessaires aux décisions gouvernementales en matière d'aménagement du territoire et d'action régionale et de veiller à ce que les administrations techniques ajustent leurs actions respectives dans ce domaine, et fassent converger les moyens dont elles disposent vers les objectifs qui globalement, dépassent l'action et la responsabilité de chacune d'elles : tâche intermédiaire, qui requiert de façon constante la possibilité de recourir à l'arbitrage et à l'autorité du Premier ministre. »* (Décret n° 63-112, 1963)

La création de la DATAR marque ainsi la création du tout premier outil régalienn<sup>1</sup> au service de l'aménagement des territoires ou de ce que l'on peut dénommer « l'ingénierie de territoire », terme peu utilisé à l'époque mais qui prendra tout son sens dans les décennies suivantes.

En effet, si la DATAR peut être considérée comme un outil au service de « l'ingénierie de territoire » c'est notamment car, comme le précisent Bodiguel et Quermonne, *« elle a servi au gouvernement de “tête chercheuse” tant dans le domaine de certaines technologies de pointe que dans celui de la politique urbaine (métropoles d'équilibre) ou des nouveaux types de relations contractuelles à inventer entre l'État, les établissements publics régionaux et les collectivités territoriales (contrats de “villes moyennes”, de “pays”)*» (Bodiguel et Quermonne, 1983).

Mais la DATAR a également inspiré la plupart des politiques de rééquilibrage, comme par exemple la création des métropoles d'équilibre, villes (ou réseau de villes) visant à constituer un contrepoids économique et démographique à l'hypercentralisation parisienne. Ces dernières sont

---

<sup>1</sup>Se dit des fonctions politiques et administratives (police, défense, etc.) qui dépendent directement de l'État ou de son représentant suprême : Ministères régaliens (dictionnaire français Larousse)

censées avoir un rôle majeur tant à l'échelle régionale que dans le domaine plus général de l'aménagement du territoire français. Parmi ses réalisations, on retrouve également les différents travaux d'aménagement, de mise en tourisme (et la bétonnisation) de la côte languedocienne (*ibid.*).

L'Etat, par le biais de ce nouvel organe spécialisé dans l'aménagement du territoire, a ainsi, grâce à la précision et la multiplication des études produites par la DATAR (scénarios d'évolution possible de la France et de ses territoires<sup>2</sup>,...), pu renforcer sa place d'Etat centralisateur et surtout son rôle de chef de file dans le domaine de l'aménagement. On comprend donc bien que des années 50 à 80, le territoire national français reposait donc sur une logique aménagiste qualifiée de « descendante » fondée sur le « faire pour eux » mais « sans eux » (Trognon , Cayre , Lardon et Maury , 2012).

## **2. Des années 1980 à 2003 : de l'horizontalité à la transversalité dans la manière de penser les rapports entre les Territoires et l'Etat**

Dans les années 1970 et 1980, la crise économique induite par le double choc pétrolier couplée aux rébellions de Mai 68 contre le gouvernement gaulliste vont complètement bouleverser le pays et cela va s'illustrer essentiellement par la remise en cause de la position centrale que possède l'Etat depuis les trente dernières années. A cela s'ajoute un réel manque de moyens de la part de l'Etat à venir solutionner à la fois la crise et les soulèvements des Français. L'heure n'est donc plus au développement et à l'aménagement du territoire mais bien à celle d'une réelle réflexion voire prise de conscience du rôle et poids pesant de l'Etat français. C'est donc par le biais de cette remise en cause de la présence d'un unique organe de décision à l'échelle nationale que va se mettre en place une phase menant vers ce que l'on dénomme la décentralisation.

S'interroger sur la décentralisation, c'est notamment s'interroger sur la place et le rôle que possèdent à la fois les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans l'organisation administrative et financière nationale. Mais, cette réflexion sur la décentralisation interroge également les modalités de partage des pouvoirs entre

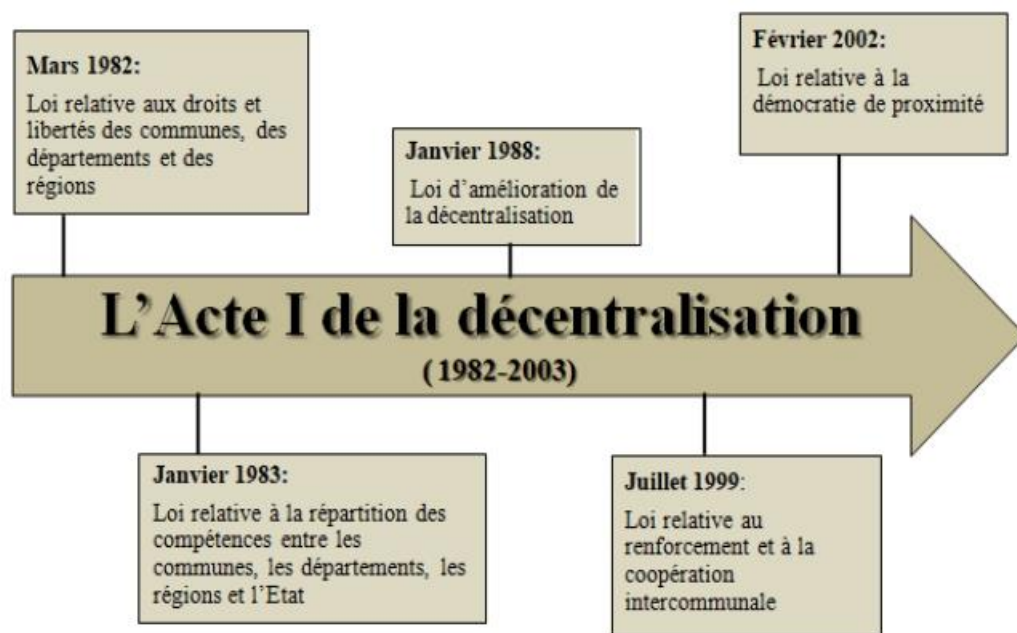
---

<sup>2</sup>Le travail de la DATAR à partir de scénarios d'évolution possible de la France et de ses territoires a notamment permis la popularisation de la démarche de la géographie prospective (aujourd'hui essentielle dans le domaine de l'aménagement)

l'Etat français unitaire et souverain, centralisateur depuis 987 avec les Capétiens d'une part, et les diverses entités territoriales que représentent les régions, les départements et autres entités qui composent le territoire national (Bodiguel et Quermonne, 1983).

## 2.1. Le tournant de l'année 1982 : le I<sup>er</sup> Acte de la décentralisation

Les premières lois de décentralisation, connues sous l'appellation de « Acte I de la décentralisation », ont été mises en place en France peu après l'élection, en 1981, de François Mitterrand à la Présidence de la République. Conçues par Gaston Defferre, à l'époque Ministre de l'intérieur et de la décentralisation, ces premières lois de l'Acte I de la décentralisation, recensées au nombre de cinq (*Figure 1*), avaient pour ambition de transférer une grande partie des compétences administratives de l'État vers des entités (ou des collectivités) locales distinctes de ce dernier.



Réalisation: Cabé Mélanie, MI DAST, 2020

Figure 1 : Les principales lois de l'Acte I de la décentralisation (Cabé, 2020)

Afin de répondre à ce désir profond visant à la décentralisation du pouvoir de l'Etat couplée à ce que l'on qualifie de « déconcentration<sup>3</sup> », ces lois sont fondées sur trois grands principes :

- L'absence de tutelle d'une collectivité sur une autre.
- Le maintien des différentes structures d'administration locale déjà existantes.
- La mise en place de compensations financières couplées à chaque transfert de compétences.

Les trois premières lois mises en place (en 1982, 1983 et 1988) sont à l'origine des cinq grands changements :

- Elles ont permis la suppression de la tutelle exercée jusqu'alors par le préfet. A partir de la mise en œuvre de ces lois, l'État ne contrôle plus les actes dit « *a priori* » des collectivités mais bien ceux « *a posteriori* », et ce, en passant par l'intermédiaire du préfet, des tribunaux administratifs ou encore par celui des chambres régionales des comptes.
- Dès lors, le Conseil Général élit lui-même l'autorité exécutive de ses décisions. Ainsi, ce n'est plus le préfet qui met en œuvre les politiques du département, mais bien le président du Conseil Général.
- A partir des années 1982 et de la première loi dite « loi Defferre », la région, jusqu'alors simple échelon administratif, devient une collectivité territoriale pleine et entière, administrée par un Conseil Régional dont les membres sont élus au suffrage universel. Elle forme ainsi, avec les départements et les communes, de véritables piliers de la décentralisation.
- L'État transfère la majorité de ses compétences et notamment celles en lien avec la gestion des politiques publiques telles que la construction d'établissements scolaires, la gestion des transports ou bien l'urbanisme, aux échelons inférieurs que représentent les communes, les départements et les régions.

---

<sup>3</sup>De manière générale, la déconcentration renvoie à « l'action par laquelle une autorité centrale délègue à une autorité locale désignée par elle, le pouvoir de décider, d'appliquer, de contrôler et, de sanctionner pour toutes formes de non respect ou de non application de la norme édictée. » (Wikiterritorial).  
Les préfets, sous-préfets et recteurs représentent à ce jour, les principales autorités déconcentrées de l'Etat.

- Enfin, en plus du transfert de bon nombre de compétences, des aides financières sont également accordées aux collectivités locales sous la forme de dotations.

En faisant passer les communes et les départements de l'aire de la déconcentration à celle de la décentralisation, ces lois de l'Acte I de la décentralisation, ont été à l'origine d'un véritable bouleversement notamment au niveau des relations qui unissent dès lors le national au local. Ce premier acte de la décentralisation a ainsi permis de marquer la fin d'une période principalement marquée par la position centrale de l'Etat et, par conséquent, une ascension du poids et du rôle des échelons inférieurs que représentent les régions, les départements etc. marquant le début d'une nouvelle ère illustrée par le développement de deux notions clés que représentent le « régionalisme », attitude visant à valoriser et défendre les intérêts et surtout l'identité régionale ou encore d'une entité géographique qui lui est propre, et la notion de « développement territorial » plaçant ainsi l'échelle locale au centre des nouvelles attentions.

## **2.2. De la décentralisation vers le développement territorial**

Comme nous l'avons vu précédemment, pendant très longtemps, l'Etat français fut le seul et unique acteur de l'aménagement du territoire en France. Mais les lois de décentralisation et notamment le I<sup>er</sup> Acte datant de 1982 a eu pour effet de renverser complètement l'organisation et la gestion globale du pays. Cela s'est traduit par le renforcement des rôles et pouvoirs des collectivités territoriales en matière de politique d'aménagement du territoire et une incitation à intervenir en faveur du développement économique local (Baudelle, Guy et Mérenne-Schoumaker, 2011).

Un changement d'échelle émerge alors, plaçant le territoire local ou de proximité au centre des préoccupations et donc comme véritable moteur, situé au croisement entre le global et le local. Ce contexte va favoriser l'émergence, dès les années 1990, de ce que l'on nomme le « développement territorial ». L'objectif du développement territorial « *est de rendre les territoires attractifs et compétitifs afin d'accroître leurs chances dans la compétition internationale. Il se situe donc au croisement du développement local et régional, du développement durable, de l'aménagement et de la gestion territoriale* » (Baudelle, Guy et Mérenne-Schoumaker, 2011).

Cette période qui débute dès les années 1990 et s'échelonne jusqu'en 2003, est marquée par l'essor d'une multitude de politiques de gestion concertée du développement territorial ainsi que

par l'approbation de plusieurs lois institutionnalisant de véritables territoires de projet. C'est le cas de la loi Joxe-Marchand du 6 février 1992, relative à l'administration territoriale de la République. Cette loi « *place sur un pied d'égalité les services de l'État et collectivités territoriales en indiquant que "l'administration territoriale de la République est assurée par les collectivités territoriales et par les services déconcentrés de l'Etat"* » (Vie publique, 2019). Cette loi a également favorisé l'introduction du principe de « subsidiarité » visant à ce que la responsabilité d'une action publique (compétence), lorsqu'elle est nécessaire, revienne à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action et soit généralement transmise à l'entité d'un échelon hiérarchique supérieur à la précédente. Ce principe de subsidiarité favorise la recherche du niveau hiérarchique le plus pertinent afin que l'action publique soit conçue dans une certaine logique veillant à ne pas déconnecter la prise de décision publique de ceux qui devront la respecter. Elle permet selon ce principe d'organiser le transfert des compétences liées au développement économique et d'aménagement, de la commune vers les intercommunalités tout en leur donnant l'autorisation de prélever l'impôt. Émerge par le biais de cette loi, un nouveau rôle pour les acteurs et territoires intercommunaux que représente celui de la participation au développement des territoires et permet également aux citoyens d'acquérir un nouveau droit à l'information et à la participation aux décisions politiques locales.

La coopération entre collectivités locales sera approfondie, quelques années plus tard, le 12 juillet 1999, par le biais de la loi de Chevènement relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale. Cette loi définit trois cadres envisageables pour la coopération intercommunale : les communautés urbaines (+ de 500 000 habitants), les communautés d'agglomérations (entre 50 000 et 500 000 habitants) et enfin les communautés de communes (- de 50 000 habitants).

Or, au fil des années, une prise de conscience à l'échelle de la sphère politique va amener à considérer que, pour que les regroupements de communes soient pertinents et cohérents, ces derniers doivent fonder leur regroupement sur l'intention de réaliser des projets en commun et non plus, comme il était coutume de le faire jusque-là, de fonder leur regroupement à partir de critères financiers. C'est dans cette logique que vont être conçues, dans les années qui suivent, de nouvelles politiques aménagistes.

La loi LOADT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire) du 4 février 1995 par exemple, dite Loi Pasqua, représente l'une des politiques mises en place à partir du constat précédent. Cette loi a en effet favorisé la mise en pratique du Schéma national d'aménagement du territoire (SNADT), outil prospectif, ou encore le développement des fameux « pays ». Ces pays ont alors, même si leur création était antérieure, constitué une véritable innovation dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la culture. Résultant d'une démarche ascendante et volontariste de la part des acteurs locaux, ces unités territoriales ont été créées en 1995, d'une part afin de promouvoir un développement global, durable et dynamique du territoire concerné par le biais de nombreux « projets de territoire » (aménagement du territoire, emploi, qualité de vie, habitat, environnement...), et d'autre part afin de favoriser les relations entre pôles urbains et arrière-pays ruraux.

En 1999, une nouvelle loi sera approuvée, toujours dans cette logique visant vers le développement des territoires. Il s'agit de la loi LOADDT (Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dite loi Voynet) approuvée le 25 juin 1999. Cette dernière vient alors renforcer la loi précédente et introduire, par le biais d'une nouvelle organisation et des conditions, la notion de « développement durable des territoires ». Pour cela, elle s'appuie sur les schémas de services collectifs, les schémas régionaux d'aménagement et du développement du territoire, les agglomérations ou encore sur les pays. Elle privilégie également le contrat entre l'Etat et les collectivités comme moyen de l'action publique pour répondre à son objectif visant à la durabilité des territoires.

Il faudra enfin attendre le 3 décembre 2000, avec la mise en place de loi SRU (Solidarité et Renouvellement Urbains), pour que la France vive le retour de la planification. Cette planification est alors organisée en lien direct avec les territoires de projet. Mais cette loi a également permis l'évolution générale de cinq domaines de prédilection que représentent le droit de l'urbanisme (développement de nouveaux outils tels que le PLU, SCOT, etc. incitant la révision plus durable des droits de l'urbanisme), la mixité sociale (obligeant un minimum de 20% de logements sociaux), les transports, les bailleurs sociaux et le droit civil.

La multiplication de ces diverses lois, additionnée à de nouvelles visions et attentes influencées par la nouvelle ère du développement local vont à la fois entraîner, de 1980 à 2003, un développement important du champ de l'aménagement et de l'urbanisme mais également être à



l'origine de l'émergence de nouvelles formations et métiers au service du développement des territoires, jusque-là centralisés à l'échelle des différents services et administrations étatiques.

### **2.3. La reconnaissance de l'ingénierie territoriale : outil central dans le domaine de l'aménagement**

Comme nous l'avons vu précédemment, la période s'échelonnant de 1980 à 2003 fut marquée par le développement de nouveaux métiers et formations au service du développement des territoires. Agents de développement territorial, chargés de mission ou encore fonctionnaires territoriaux représentent de nouveaux métiers qui vont voir le jour, notamment afin d'accompagner, d'animer ou encore de conseiller les acteurs des territoires face à la mise en place de nouvelles politiques de développement (loi Joxe-Marchand, Chevènement...). Ces nouveaux métiers et formations (*via* la spécialisation de certains parcours universitaires par exemple), vont alors participer de l'émergence d'une nouvelle ère de « l'ingénierie territoriale ».

*« L'ingénierie territoriale regroupe les professionnels du territoire (spécialistes de l'appui à la prise de décision sur le territoire) et l'ensemble des instruments et des compétences mis au service du projet de territoire. Elle fait appel aux différentes ressources, matérielles et immatérielles, qui composent le territoire pour accompagner les processus de développement territorial »* (Lenormand, 2011).

Préexistante depuis la fin de la dernière guerre mondiale à l'échelle des divers services et administrations de l'Etat, « l'ingénierie de territoire », perçue à l'époque comme la « *matière grise* » (Lardon *et al*, 2011) a connu, en une cinquantaine d'années, un véritable glissement vers « l'ingénierie territoriale ». Ce passage d'une ingénierie centralisée vers une ingénierie beaucoup plus développée et spécialisée dans le domaine de l'aménagement va s'officialiser dès les années 1995. Avec la reconnaissance et l'institutionnalisation de ses outils, méthodes, processus, l'ingénierie territoriale n'est alors plus perçue uniquement comme la « *matière grise* » (Lardon *et al*, 2011) mais plutôt comme une véritable « *chaîne d'ingénierie territoriale* » (Trognon, 2011), formée par « [...] *l'ensemble des concepts, outils et dispositifs mis à la disposition des acteurs du territoire pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation de leurs projets de territoire* » (Lardon, Pin, 2007).

L'ingénierie connaît ainsi, en cinquante ans, un réel changement dans sa manière de penser et surtout de concevoir l'aménagement des territoires, logique construite en lien étroit avec la politique aménagiste d'après guerre. On passe ainsi de la logique du « faire pour eux » mais « sans eux » édictée par la très forte centralité de l'Etat d'après guerre, vers celle du « faire avec » témoignant d'une véritable prise de conscience de besoins de coordination, mais également d'échange et de mise en commun des territoires auxquels se rapporte la notion de « développement territorial ». C'est de cette manière que l'ingénierie voit petit à petit émerger une ingénierie privée, à savoir l'ingénierie issue du secteur privé (consultants, entreprises...), mais également un début de retrait de l'ingénierie des services de l'Etat. Ces changements traduisent une mutation réelle de l'action publique, où l'espace n'est alors plus considéré comme un simple support de politiques sectorielles ou de zonages mais où les territoires peuvent se revendiquer en tant que lieux d'identité propre et vecteurs de développement.

Aujourd'hui encore, l'ingénierie territoriale joue un rôle essentiel à l'échelle des territoires notamment car elle représente un véritable outil au service de la connaissance territoriale. Mais le développement de sa connaissance par le biais de la multiplication et surtout de la diversification de ses outils (Figure 2), lui a également permis de s'afficher tel un véritable outil de « production, mobilisation, mutualisation des connaissances pour aider les acteurs dans la compréhension de leur territoire et les aider dans l'action et la décision» (Janin et al., 2009).



Figure 2 : La diversité des outils au service de la connaissance territoriale ( Maurel, 2014)

### **3. A partir des années 2000 : partir du local pour penser le global**

Le début du 21<sup>ème</sup> siècle marque une troisième et dernière grande période pour l'histoire de l'aménagement en France. Suite au succès de l'Acte I<sup>er</sup> de la décentralisation et à la réévaluation du pouvoir jusque-là centralisé par l'Etat, l'heure est au bilan. Il ne s'agit plus de vouloir contrer l'Etat mais de développer dès à présent ces nouveaux échelons au pouvoir. L'Acte II de la décentralisation est en pleine discussion. Il s'agira alors de venir renforcer l'Acte I, notamment par la fixation et l'éclaircissement des différents rôles et compétences transférés à l'échelle de ces nouveaux échelons en plein développement. Mais il s'agira également de venir répondre à l'émergence de nouvelles préoccupations impulsées parfois bien au-delà de nos frontières et de nos territoires.

#### **3.1. Le début des années 2000 : la France face à de nouveaux enjeux**

##### **▪ Développement durable**

Après un passage de la notion de développement local à celle de développement territorial, c'est la notion de « développement durable » qui vient dominer le secteur de l'aménagement français à partir des années 2000.

C'est en 2007, par le biais du Grenelle de l'environnement, que la France entame une démarche de consultation puis de législation, initiée par l'Etat, pour que ce dernier définisse officiellement une politique visant à prendre des décisions sur le long terme en matière d'environnement et de développement durable. Définie autour des principaux objectifs que représentent la restauration de la biodiversité (mise en place des trames vertes et bleues et des schémas régionaux de cohérence écologique) ou encore la diminution des émissions de gaz à effet de serre tout en améliorant l'efficacité énergétique, le Grenelle de l'environnement s'est traduit par deux grandes lois :

- la « Loi Grenelle 1 » ou « loi de programmation de la mise en œuvre du Grenelle Environnement » (2007) visant à donner un statut juridique au processus du Grenelle et proposant par le biais de 57 articles de poser les grands objectifs et les engagements pris par l'État ;
- la « Loi Grenelle 2 » ou « loi portant engagement national pour l'environnement » (2009) correspondant à la mise en application d'une partie des engagements du Grenelle

Environnement. C'est un total de 248 articles qui composent aujourd'hui cet important texte de loi, la plupart ayant été enrichis par le Parlement et par la suite déclinés selon six chantiers majeurs : les bâtiments et l'urbanisme, les transports, les consommations énergétiques, la biodiversité, les risques, la santé et les déchets, la gouvernance écologique. Ces deux lois impactent donc directement les politiques et opérations d'aménagement.

### ▪ **Compétitivité**

La politique en faveur de l'aménagement du territoire actuelle et dominante depuis les années 2000, est largement influencée par la notion de compétitivité des territoires « entendue comme la valorisation des territoires les plus dynamiques du point de vue de l'innovation » (Barthe *et al.*, 2009). Si cette logique de compétitivité domine toujours notre logique de développement à l'échelle nationale, cela fait ainsi écho à un contexte des années 2000 marqué à la fois par la mise en place de la « Stratégie de Lisbonne-Göteborg » visant à faire de l'Union européenne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* » (Kok, 2004). Mais cette logique de compétition entre les territoires fait également suite à plus de cinquante ans d'action de l'aménagement du territoire où l'objectif de solidarité prédominait.

Afin de répondre à cette montée de la mise en concurrence des territoires, la France encouragea ce mouvement *via* la création de deux grands outils : les « pôles de compétitivité » permettant à des territoires bien identifiés d'acquérir un rôle central dans un domaine particulier à l'échelle nationale voire mondiale, et les « pôles d'excellence rurale » développés afin de favoriser le développement des régions rurales souvent délaissées au profit des régions plus urbaines.

Ces deux outils témoignent d'une nouvelle approche de la politique d'aménagement française, où les territoires sont appelés à mettre en avant leurs potentiels de ressources afin de bénéficier de subventions portées par l'Etat autour de la labellisation de ces « pôles ».

Cette politique compétitive mise en place dès le début du XXI<sup>ème</sup> siècle symbolise la traduction opérationnelle du précepte proposé par Beauchard : « *La compétitivité et l'efficacité dans l'organisation des territoires sont des facteurs déterminants de gain de productivité dans les*

*politiques de développement économique et d'aménagement du territoire*» (cité par Barthe *et al.*, 2009). On comprend ainsi que la capacité des territoires à s'organiser va alors jouer un rôle majeur dans leur capacité à rentrer dans la compétition. Mais pour arriver à cette capacité de compréhension, d'auto-analyse voire de rétro-inspection, les territoires vont devoir s'armer d'outils au service de cette connaissance. C'est donc à partir des années 2000, que l'ingénierie territoriale prend toute son importance (Lenormand, 2011).

#### ▪ **Vers la société de connaissance**

Depuis le passage du développement local au développement territorial, l'heure est à la compétition entre les différents territoires français. L'enjeu est de taille, les territoires les plus compétitifs se verront attribuer de nouvelles subventions au nom de leurs labellisations. Mais pour cela, aménager ou gérer l'organisation du territoire ne suffit pas. Ce contexte, auquel s'ajoute la profusion des nouvelles technologies liées à la communication et à l'information (TIC) et notamment à la présence généralisée d'internet dans les foyers, les bureaux etc, va favoriser, dès les années 2000, le développement d'une nouvelle ère basée sur la connaissance et par conséquent ciblée sur l'analyse fine des territoires. Dans cette société portant vers la connaissance fine des territoires, deux principales logiques s'affrontent (Lenormand, 2011) :

- d'un côté, la société de l'information renvoie à un nouveau paradigme de développement qui confère à la technologie un rôle de moteur du développement économique,
- de l'autre, la nouvelle étape du développement de nos sociétés est caractérisée par la prédominance de l'information, de la communication et de la connaissance dans l'ensemble des activités humaines.

On comprend ainsi que la tendance repose dès à présent sur la mise en avant de l'efficacité plutôt que sur l'équité jusque-là recherchée et c'est à ce moment précis que l'ingénierie territoriale prend tout son sens.

Dès les années 2000, l'ingénierie doit répondre à ces nouveaux enjeux visant à apporter une connaissance du territoire qui soit accessible à tous sans être trop technique. Pour cela, l'ingénierie territoriale va alors se spécialiser dans le domaine de la connaissance avec l'émergence de nouveaux acteurs, de nouveaux outils technologiques tels les fameux observatoires territoriaux par exemple. Ces derniers renvoient à la fois à un des outils clés de l'ingénierie territoriale mais aussi de manière plus générale à « *un processus coordonné, entre différents acteurs (institutions et/ou*

*individus), d'analyse du territoire, dont l'objectif est de produire un certain nombre d'indicateurs propres à la description et à la compréhension de ce territoire afin d'agir différemment » (Lenormand, 2011).*

Durant cette période portant vers la connaissance territoriale, un certain nombre d'institutions vont être mobilisées tout le long de cette chaîne ou processus « d'observation », visant ainsi à la production, l'organisation et la diffusion des données. On y retrouve les bureaux d'études et organismes statistiques (comme l'INSEE à un niveau national), des commanditaires (élus notamment), des services en charge de la gestion de ces informations (services déconcentrés de l'Etat, services des Conseils régionaux par exemple) et enfin, il ne faut pas les oublier, les enquêtés.

### **3.2. La conséquence de ces enjeux à l'échelle du domaine de l'aménagement**

Dans le champ de l'aménagement, cette période, qui débute dans les années 2000, marque un véritable coup de grâce aux principes de décentralisation mis en place depuis 1982 sous l'Acte I<sup>er</sup> de la décentralisation. En effet, dès 2003 est officialisé le lancement de l'Acte II de la décentralisation. Ce nouvel acte donnant lieu à une série de réformes des collectivités territoriales françaises adoptées en 2003 et 2004 sous la présidence de Jacques Chirac, va avoir pour effet deux changements majeurs :

- l'inscription dans la Constitution d'une République officiellement décentralisée
- la mise en place du principe « d'expérimentation » permettant aux collectivités locales de déroger aux dispositifs législatifs et réglementaires en vigueur afin d'élaborer de nouveaux modes d'action. Ce principe d'expérimentation doit favoriser le développement des innovations, initiées dans un premier temps à petite échelle.

Au travers de cet Acte II, d'autres lois relatives à l'autonomie financière et aux libertés et responsabilités locales seront parallèlement adoptées, s'inscrivant en complément de la révision de la Constitution et venant préciser le transfert d'un certain nombre de compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales.

Ainsi, la région se verra attribuées les compétences liées à la formation professionnelle (elle devra désormais définir et mettre en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi) ainsi qu'au développement économique (où son rôle de coordination sera renforcé). Les départements seront garants de l'action sociale (les départements

se voient attribué un rôle de « chef de file » en matière d'action sociale) ainsi que des compétences liées à la santé et aux transports (certaines parties des routes nationales leur sont transférées).

Enfin, l'échelon à qui ce deuxième acte de la décentralisation confèrera un rôle accru est celui des collectivités locales qui se verront attribuées les compétences liées à l'urbanisme et au logement.

Comme nous venons de le voir, l'Acte II de la décentralisation révélera la nouvelle place centrale de ces échelons plus locaux dans le domaine de l'aménagement. Mais ces derniers, afin de répondre au mieux à ces nouveaux pouvoirs, devront développer de nouvelles stratégies et surtout de nouveaux outils leur permettant de faciliter la compréhension de leur territoire afin d'en tirer le plus de bénéfices possibles lors des diverses réflexions aménagistes menées par la suite.

Les années 2000 marquent ainsi le début d'un ultime tournant dans la manière de penser et concevoir l'aménagement à la française dont le mot d'ordre ne sera plus « global » mais ciblera le « local ».

### **Conclusion : la place du portrait de territoire dans ce contexte en évolution**

Comme dit précédemment, la manière de penser et faire l'aménagement en France a beaucoup évolué depuis le milieu du 20<sup>ème</sup> siècle. Dans un contexte de décentralisation et de volonté de rééquilibre du territoire français, l'aménagement est passée d'une logique du « faire sans eux » dominante jusqu'aux années 1980, vers une logique plus adaptée aux enjeux actuels autour du « faire ensemble ». Mais comme nous l'avons vu tout au long de ce chapitre, le passage d'une manière de penser à l'autre ne s'est pas faite aussi simplement qu'il ne le paraît. De nombreuses étapes, décisions, outils ou encore logiques transitoires (« faire pour eux » mais « sans eux ») ont été mises en place et ont participé de ce changement de mode de penser et faire l'aménagement en France depuis ces derniers siècles.

S'il est difficile d'identifier la manière exacte dont l'outil portrait de territoire a émergé dans le domaine de l'aménagement ou plus généralement dans la sphère très diversifiée des outils de l'ingénierie territoriale, il semblerait, au regard de l'évolution de l'aménagement du territoire dont nous venons de rendre compte à travers ce premier chapitre, que l'outil « portrait de territoire » ait émergé à partir des années 2000.

C'est donc bercé en pleine période marquée à la fois par un Acte II de la décentralisation qui va renforcer les compétences des échelons locaux et surtout leur attribuer la compétence clé de

l'urbanisme, et marqué par la montée en puissance de nouveaux défis de la société de connaissance du début du XXIème siècle, que le portrait de territoire peut prétendre fonder ses origines. Nous verrons dans le chapitre à suivre, à travers l'étude fine de cet outil et par le biais d'exemples concrets, la place qu'occupe cet outil dans les manières de penser et d'opérer l'aménagement du territoire, sur quoi reposent ses principes, ses visées et ses fondements.



## **LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN NOUVEL INSTRUMENT DE L'INGENIERIE TERRITORIALE**

Après de nombreuses années de planification, de développement et enfin de création d'outils au service de la connaissance territoriale, il semblerait que le portrait de territoire soit à ce jour l'un des derniers outils phares développé dans le domaine de l'aménagement.

Mais si le portrait de territoire semble à son apogée à l'échelle des territoires depuis quelques années, ce dernier n'en reste pas moins un objet aux contours flous. En effet, malgré un déploiement de l'échelle nationale à l'échelle locale (à des niveaux variés, de la commune au pays en passant par le quartier...), il semblerait, au regard des recherches préalablement menées sur cet outil, que le portrait de territoire demeure absent de la littérature scientifique. En témoigne le peu de données et d'informations à son sujet tant dans les documents papier que sur la toile. Notre réflexion sur cet outil s'appuiera donc principalement sur une analyse d'exemples de portraits de territoire réalisés dans le département des Pyrénées atlantiques et d'enquêtes menées auprès des acteurs les ayant réalisés. Les diverses informations et témoignages recueillis dans le cadre de ce mémoire viendront ainsi alimenter une réflexion personnelle engagée sur cet outil et les hypothèses émises à propos de son développement, de son émergence vers ce qui semble être aujourd'hui le début de l'apogée de l'outil.

### **1. Les origines du portrait de territoire**

#### **1.1. Réflexions et hypothèses sur l'émergence des portraits de territoire**

Comme nous venons de l'avancer précédemment si le portrait de territoire est un outil qui se déploie de manière importante depuis quelques années, il est difficile de trouver des données scientifiques quant à son émergence. Néanmoins, à partir de l'analyse et du croisement des différentes enquêtes menées auprès de trois structures du département réalisant des portraits de territoires, il semblerait que certaines hypothèses quant à son émergence puissent se dessiner.

Ainsi, le schéma suivant (*Figure 3*) essaie de traduire l'émergence et le rôle du portrait de territoire, sur la base des différentes hypothèses émises par les membres de structures locales qui s'affichent comme de véritables structures au service de l'ingénierie territoriale, à savoir :

- le Pôle métropolitain du Pays de Béarn spécialisé dans le secteur d'activité de l'administration publique générale (*enquête 1*),
- la SEPA (Société d'Équipement des Pays de l'Adour), société d'économie mixte spécialisée dans le secteur d'activité de la promotion immobilière et de d'autres bâtiments ainsi que dans la maîtrise d'ouvrage (*enquête 2*),
- et l'Agence d'urbanisme du département, dite AUDAP, dont le domaine d'intervention est l'aide à la décision publique dans les champs de l'urbanisme, de l'aménagement et du développement des territoires (*enquête 3*).

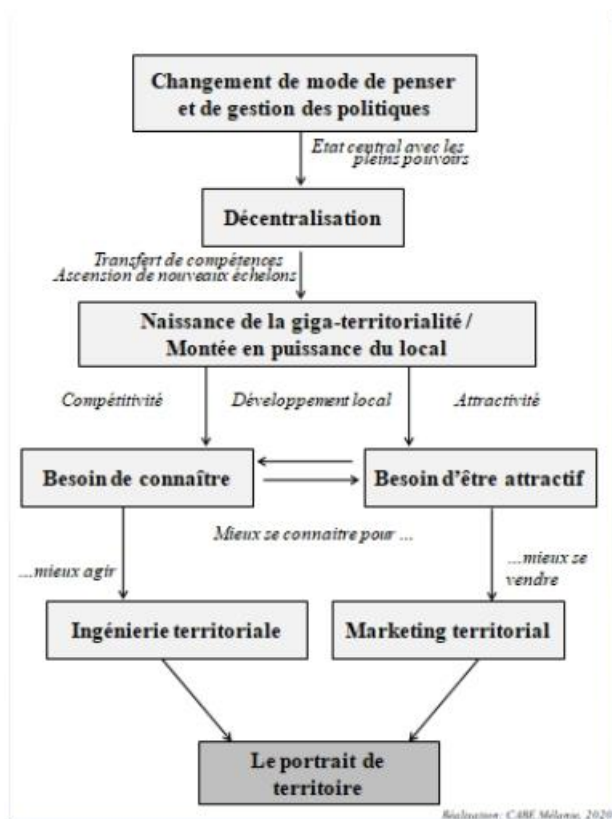


Figure 3 : Les origines hypothétiques du portrait de territoire (Cabé, 2020)

Comme nous l'avons vu dans la partie précédente, retraçant la chronologie de l'évolution du secteur de l'aménagement du territoire, il semblerait que, pour nos enquêtés, le portrait de territoire émerge de l'enchaînement de plusieurs grandes périodes clés que nous allons évoquer ici.

La première grande période serait marquée par le passage d'une période faste dans le domaine de l'aménagement d'après guerre (milieu du XX<sup>ème</sup> siècle) vers l'un des tournants majeurs à l'échelle de la politique française que représente le phénomène de la « décentralisation » débutant dès l'année 1982. En effet, jusqu'au début des années 80, la France souffre principalement de deux maux qui la tiraillent. Il s'agit d'un côté du déséquilibre territorial qu'elle connaît depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. D'ailleurs, l'expression « *Paris et le désert français* » du géographe français, Jean-François Gravier, traduit parfaitement l'esprit de cette période. Mais la France souffre également d'une critique dans sa manière de gérer sa politique nationale, on lui reproche notamment l'attribution des pleins pouvoirs et d'une véritable centralité gravitant autour de l'Etat, d'où la seconde expression « *d'Etat régalien* » qui prédomine jusqu'à lors. Mais la succession des Actes I (1982-2003) puis II (2003-2004) de la décentralisation vont venir littéralement changer les codes et notamment la manière de gérer le pays. Et c'est sans doute dans ce contexte que le portrait de territoire va fonder ses origines. Un de nos enquêtés y fait d'ailleurs référence lors de son entretien : "*Oui, mais il y a un passage peut-être, à une époque, c'est une question de décentralisation peut-être* » (enquête 2).

Cette décentralisation a favorisé le passage d'une politique nationale descendante vers plus d'horizontalité donnant ainsi plus de pouvoirs par le biais de transferts de compétences aux échelons que représentent les régions, les départements ou de manière générale les territoires de vie (communes et EPCI). Ainsi, il semblerait donc que le portrait de territoire soit « [...] assez convergent aussi avec la naissance de la giga-territorialité » (enquête 1) qui symboliserait « [...] le moment des fusions, des mutualisations, de la création des EPCI, de la création des grandes régions » (enquête 1).

Cet outil aurait donc émergé dans un contexte politique où le local aurait pris toute son importance, à l'ère du développement local où les mots d'ordre seraient attractivité et compétitivité entre les territoires. On le comprend donc, en quelques années, la politique nationale de l'aménagement ne vise plus à reconstruire massivement pour relever le pays

d'après guerre mais a plutôt pour ambition de rétablir un véritable équilibre sur le territoire qui passe par des actions à l'échelle des territoires de vie qui se veulent plus proches des habitants et par conséquent de leurs besoins. Ainsi de nouveaux enjeux émergent pour ces territoires, le premier enjeu se traduisant par "*[...] un vrai besoin, dans ces nouvelles configurations territoriales là, de mieux se connaître, pour mieux s'y reconnaître, pour mieux [...] se faire connaître ou pour mieux faire*" (enquête 1). Ce premier enjeu relève ainsi d'un besoin de connaissance de la part de ces nouveaux territoires disposant de nouvelles compétences qui ont en effet besoin de mieux se connaître pour mieux agir. C'est dans ce contexte qu'émerge « l'ingénierie territoriale ».

Cette ingénierie territoriale, née au croisement entre l'aménagement du territoire et le développement local, se définit comme « *l'ensemble des savoir-faire professionnels dont ont besoin les collectivités publiques et les acteurs locaux pour conduire le développement territorial ou l'aménagement durable des territoires* » (Codirdu, 2004). Bien que ses débuts soient identifiés dès les années 60 en France, l'ingénierie territoriale va connaître un véritable développement de 1990 à 2003, lui permettant de se spécialiser progressivement et d'être considérée aujourd'hui comme une véritable discipline reconnue dans le domaine de l'aménagement. Mais aujourd'hui, l'ingénierie territoriale n'est plus uniquement perçue comme la « matière grise » mais représente bien « *l'ensemble des concepts, méthodes, outils et dispositifs mis à disposition des acteurs des territoires, pour accompagner la conception, la réalisation et l'évaluation des projets de territoire. Cela concerne non seulement les acteurs du développement local, élus, habitants et animateurs locaux, mais aussi l'ensemble des acteurs confrontés aux enjeux du développement territorial* » (Lardon et Pin, 2007). On comprend alors que dès 2003, l'ingénierie territoriale n'est plus uniquement perçue comme la « matière grise » mais constitue bien une véritable « *chaîne de l'ingénierie territoriale* » (Trognon, 2016). Dans cette « *chaîne de l'ingénierie territoriale* » (Trognon, 2016), une variété d'acteurs produisent sans cesse des concepts, méthodes, outils et dispositifs au service de la connaissance territoriale et par conséquent, participent au développement de divers types d'ingénieries se complétant et pouvant être qualifiées sous la notion globale d'ingénierie territoriale (Figure 4).

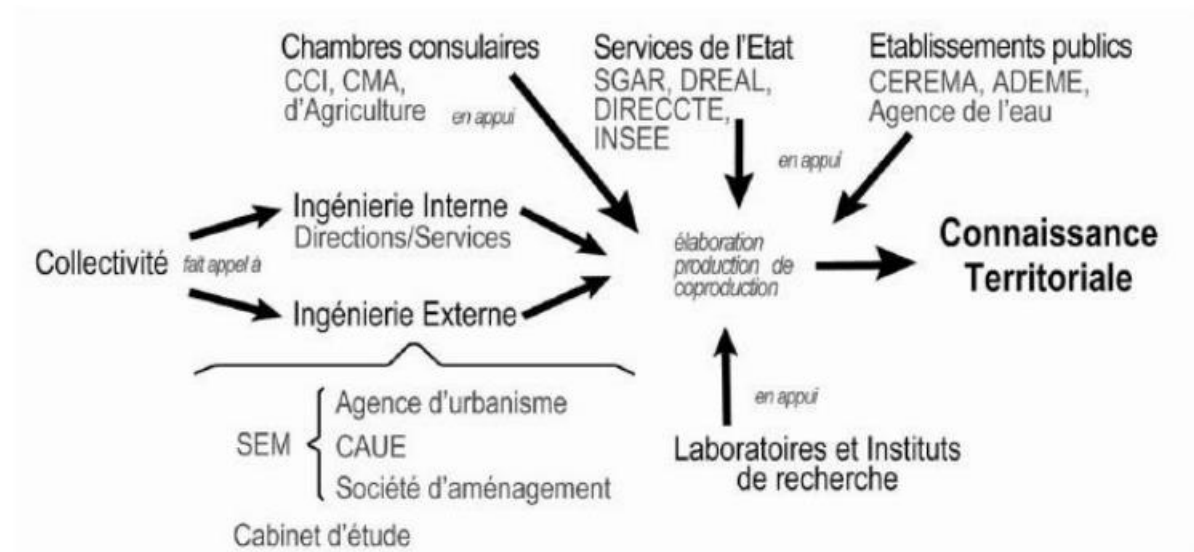


Figure 4 : Les principaux acteurs à l'origine de la production de connaissances territoriales (Richard, 2016)

A ce jour, l'ingénierie territoriale globale regrouperait trois sous-catégories plus spécifiques :

- « - Une ingénierie technique, celle-ci représente l'ingénierie traditionnelle ou historique, liée à l'époque aménagiste, constructiviste : souvent en lien avec l'assistance à maîtrise d'ouvrage, la conduite d'opération, la réalisation d'études en amont des projets.
- Une ingénierie administrative : caractérisée par le versant de plus en plus réglementaire de l'urbanisme, l'aide et le conseil juridique, ainsi que la recherche et l'élaboration des financements.
- Une ingénierie de projet : regroupant diverses expertises allant de la conception d'un projet à son évaluation (en passant par le diagnostic territorial, la maîtrise des outils de planification...) » (Galabert, 2016).

Il semblerait alors que ce début du XXI<sup>ème</sup> siècle marque un véritable tournant dans la manière d'entreprendre mais surtout de comprendre ces nouveaux territoires. Bernard Fath, conseiller départemental, emploie même, dans un de ces livres, l'expression de « [...] pulvérisation ingénieriale sur l'ensemble du territoire » pour témoigner de l'évolution croissante qu'a connue cette nouvelle discipline ces dernières années. Discipline qui, selon lui, ne serait dès lors « [...] plus d'essence étatique » (Fath, 2013). D'ailleurs, les chiffres relevés à propos des effectifs de l'ingénierie publique et parapublique de 2001 à 2011 qui, selon

L'Opiiec<sup>4</sup>, auraient augmenté de 36% viennent corroborer cette idée et témoignent parfaitement du renforcement de l'ingénierie territoriale en moins de dix ans. Mais alors quelles sont les raisons d'un tel développement de cette dernière en seulement quelques dizaines d'années ? Si cette ingénierie territoriale est née en lien directe avec la montée en puissance de nouveaux échelons au pouvoir, celle-ci ne va cesser de se développer et de se renforcer dans les années suivantes grâce à ses différentes compétences et facultés. En effet, cette nouvelle ingénierie de plus en plus spécialisée et professionnelle vient répondre aux nouveaux enjeux et besoins auxquels font face les nouveaux échelons depuis la décentralisation, à savoir un besoin de connaissance sur ce qu'ils sont dans un premier temps et un besoin d'être attractif dans un second temps. Et c'est sur ce premier enjeu portant sur la connaissance que l'ingénierie territoriale se révèle être un véritable atout pour les territoires parfois en manque de temps et de compétences pour y parvenir puisqu'elle « [...] établit des diagnostics territoriaux, rédige des chartes, anime les enceintes participatives, crée des observatoires territoriaux, répond aux appels à projet et à expérimentation des services de l'État et de l'Union Européenne » (Lapostolle, 2011).

Mais cette ingénierie territoriale va être complétée par le développement d'une seconde discipline visant à répondre quant à elle au second enjeu que représente le besoin d'être attractif développé par ces nouveaux échelons. Au cours de cette même décennie des années 2000, la compétitivité des territoires se révèle être un moteur d'action assumé par les territoires et va ainsi susciter la montée en puissance des réflexions sur l'attractivité territoriale à plusieurs niveaux scalaires. Afin de répondre à cette nouvelle demande en lien avec le « développement local », le développement d'un marketing complet et non plus uniquement opérationnel va être de plus en plus exploité par les territoires.

Selon nos enquêtés, le développement de cette nouvelle discipline que représente le « marketing territorial » pourrait là aussi être l'une des explications de l'émergence d'outils au service du développement territorial tels que le portrait de territoire dont il est question ici. « La dimension de portrait de territoire, elle a émergé de la dimension marketing territorial justement parce qu'elle correspond à ce tournant, à ce virage pris par les politiques

---

<sup>4</sup> Chiffres tirés selon une étude réalisée par l'OPIIEC ( Observatoire des métiers du numérique, de l'ingénierie, du conseil et de l'évènement) à propos de l'ingénierie.

*publiques, d'être dans un espace de communication et de partage avec les habitants. Et plus uniquement dans une logique descendante, verticale "* (enquête 1).

Si la notion de marketing territorial n'apparaît officiellement dans la littérature anglophone (Kotler, Haider, Rein, 1993) à partir des années 90, le phénomène est pourtant plus ancien puisque son origine daterait des années 60, époque où émerge le phénomène de tourisme de masse, mode de tourisme apparu en raison de la généralisation des congés payés et en lien avec la croissance du pouvoir d'achat dans les pays industrialisés. A ses prémices, le marketing territorial est alors perçu comme « *la manière dont les pouvoirs publics utilisent les techniques de la publicité et de la communication, issues du monde de l'entreprise, pour promouvoir un territoire* » (glossaire de Géoconfluences, 2017).

On comprend alors que le marketing territorial a pour ambition principale de mener des réflexions autour de la construction de l'image d'une ville ou plus généralement d'un territoire afin de favoriser son développement. Aujourd'hui et après quelques évolutions dans sa manière d'être conçu, le marketing territorial se définit plus généralement selon Vincent Gollain, spécialiste francophone reconnu en matière de marketing territorial, comme « *[...]l'effort collectif de valorisation et d'adaptation des territoires à des marchés concurrentiels, pour influencer, en leur faveur, le comportement des publics visés par une offre différente et attractive dont la valeur perçue est durablement supérieure à celles des concurrents* » (Gollain, 2017). Ainsi, de manière générale, le marketing territorial, notion complexe comme la définition précédente le démontre, peut se définir synthétiquement telle une boîte à outils comprenant des outils méthodologiques, des techniques et bonnes pratiques permettant à un territoire, ou une destination géographique, de renforcer son attractivité. Pour Benoît Meyronin, Professeur à l'EM Grenoble, le marketing territorial serait « *comment faire de ma ville, de mon territoire, une chose et une histoire belles et désirables pour ceux qui y vivent et pour ceux que je souhaite séduire et attirer ?* » (Meyronin, 2009) (mais également mon quartier, ma région, etc.). On le comprend donc bien, le marketing territorial ne vise pas seulement à attirer des touristes mais a également pour fonction de valoriser l'image des territoires au vu d'éventuelles réalisations de projets urbains conçus pour faire face à la compétition systématique entre ces territoires depuis quelques années. Ces derniers possèdent ainsi depuis la décentralisation, un rôle qui ne leur a pas toujours été dévolu, qui est celui de faire leur propre promotion. Pour cela, des méthodes et outils afin de promouvoir les territoires ont été développés au fil du temps (*Figure 5*) :

## Mise en œuvre d'une démarche de marketing territorial : 5 séquences et 25 points clés

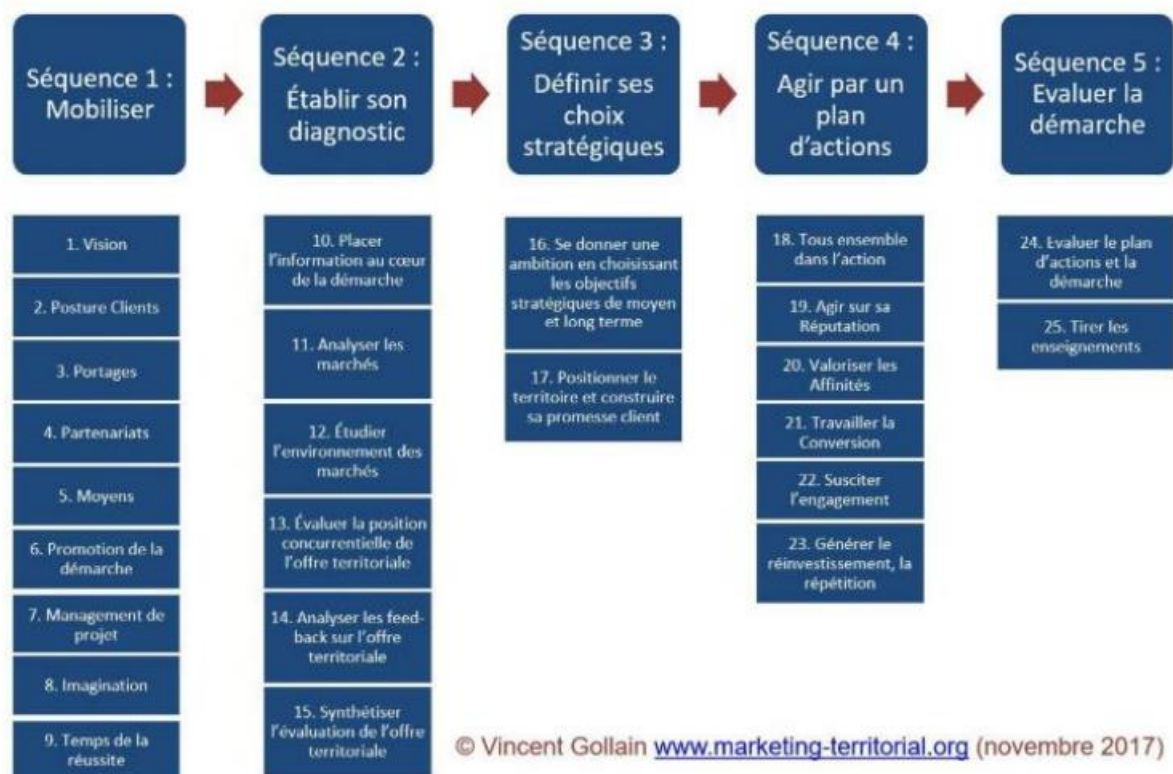


Figure 5 : La démarche de marketing territorial (Gollain, 2017)

Dans le schéma précédent qui reprend les différentes phases nécessaires lors de la mise en œuvre d'une démarche de marketing territorial, on peut remarquer qu'une seconde phase est consacrée à la réalisation d'un diagnostic permettant d'établir un état des lieux général à propos du territoire. C'est dans cette phase précise qu'il semblerait que le portrait de territoire ou encore le portrait dit « identitaire » puisse intervenir afin de faire émerger une connaissance de base mais fine à propos d'un territoire.

Il semble alors important de préciser à ce moment précis le rôle de chacun de ces outils. Si le portrait de territoire peut être réalisé dans cette phase de diagnostic alors ce dernier est-il réellement une sorte d'outil de substitution du diagnostic ou est-il un outil venant compléter le diagnostic ? Quelle distinction faire entre ces deux outils ?

En effet, malgré un point commun avéré qui les unissent faisant d'eux de véritables outils au service de la connaissance fine des territoires, exploités tant par l'ingénierie territoriale que par le marketing territorial, il semblerait pourtant que ces outils « n'aient pas la même portée » (enquête 1). En effet, si le diagnostic renvoie selon nos trois enquêtés à un outil où



l'on « [...] met en connaissance, on mesure et on décrit un territoire » (enquête 1) et qu'il pourrait également « être réservé à des utilisateurs avertis » (enquête 2), il semblerait, en revanche, que le portrait de territoire soit « [...] plus un outil de marketing, de communication auprès du grand public » (enquête 2).

Selon nos enquêtés, il semblerait donc que ces deux outils clés soient en réalité deux outils bien différents et par conséquent avec des intérêts qui leurs soient propres. Mais pour bien comprendre la distinction entre ces deux outils, encore faut-il savoir réellement ce qu'est un portrait de territoire et la manière dont celui-ci peut être défini.

## **1.2. Tentative de définition de l'outil et éclaircissement autour de sa composition**

Comme nous l'avons dit précédemment, il semble difficile, malgré les nombreuses recherches que nous avons réalisées sur l'outil portrait de territoire, de trouver une définition officielle ou ou ne serait-ce simplement une éventuelle tentative d'explication de ce qu'il pourrait être. Comme son existence allait de soi... Si aucune définition du portrait de territoire n'est répertoriée au niveau de la sphère scientifique, il semblerait pourtant possible, à partir de l'analyse des enquêtes menées auprès de professionnels mobilisant cet outil, d'identifier des points de convergence concernant la manière dont ils caractérisent cet outil. L'illustration ci-dessous, réalisée à partir de l'analyse des différents entretiens, reprend les mots-clés cités par les différents enquêtés lorsqu'ils cherchent à définir l'outil dans sa globalité. Comme on peut le remarquer par le biais de cette illustration (*Figure 6*), certains termes ou expressions sont employés unanimement par les différents enquêtés. Ces derniers sont représentés en gras et plus gros dans l'illustration.



Figure 6 : Qu'est ce qu'un portrait de territoire (selon les enquêtés) ? (Cabé, 2020)

Dans ce sens, il semblerait que nos trois enquêtés caractérisent de manière globale le portrait de territoire comme une « photo » ou une « image d'un territoire ». Peut-être que cette idée d'image, de photo ou encore de représentation synthétique fait d'autant plus sens avec le terme de « portrait » employé dans l'expression « portrait de territoire ». Le portrait, employé généralement dans le langage artistique, fait référence à une « représentation, d'après un modèle réel, d'un être (surtout un être animé) par un artiste qui s'attache à en reproduire ou à en interpréter les traits et expressions caractéristiques » (CNRTL). Mais, il s'agit bien ici d'une image particulière puisque les enquêtés se rejoignent sur le fait que cette image du territoire correspond à « une photo à un moment donné de l'histoire d'un territoire, sous toutes ses composantes » (enquête 1). D'ailleurs, un des enquêtés évoque même l'expression anglophone de « one-shot » (enquête 3) faisant ainsi le lien avec cette idée de représentation du territoire à un moment précis ou unique de son histoire.

Les enquêtés semblent également se rejoindre sur tout ce qui relève de l'utilisation de l'outil et de son rôle. En effet, l'illustration montre bien que le portrait de territoire prétend répondre à trois grands rôles principaux que sont la production de connaissance, la promotion du territoire ou encore celui de compréhension générale du territoire étudié. On comprend donc bien que, associé à l'idée d'image, cet outil joue *a priori* un rôle majeur dans tout ce qui est lié à la communication, au partage et à la connaissance des territoires. Dans ce sens, les trois enquêtés se rejoignent sur le fait que « [...] *le portrait, ça fait un peu... pas plus noble mais... c'est peut-être plus grand public ou plus accessible* » (enquête 3). D'ailleurs, un autre enquêté complète cela en expliquant que le portrait de territoire renvoie à « [...] *la capacité que l'on a à faire connaître, à révéler... à faire connaître et à partager avec les habitants, une donnée qui plus traditionnellement est réservée soit au monde administratif soit au monde des experts, justement dans ces logiques d'observatoires ou de diagnostics* » (enquête 1). Le portrait de territoire aurait ainsi, à la différence des outils généralement employés dans la sphère de l'aménagement tels que le diagnostic ou encore l'observatoire, généralement destinés aux professionnels du domaine, la faculté d'être conçu et pensé afin de rendre compréhensibles à un large public des informations ou données généralement destinées aux professionnels ou scientifiques. C'est dans ce sens que les enquêtés voient le portrait de territoire comme un outil accessible au « *grand public* ».

Afin de répondre à cet enjeu d'accessibilité, le portrait de territoire doit donc répondre, pour nos enquêtés, à certaines caractéristiques. Dans un premier temps, ils évoquent le fait que pour qu'un portrait de territoire soit accessible, il faut alors « [...] *qu'il arrive quand même à orienter le lecteur en 4 pages[...]* » (enquête 3). On comprend alors que ce document graphique doit être conçu de la manière la plus synthétique possible : « [...] *je ne sais pas quelle est la taille du portrait. Mais, un portrait qui fait 100 pages, pour moi, ce n'est plus vraiment un portrait* » (enquête 3).

Afin de renforcer cette idée de document « grand public », le portrait doit prétendre, à travers ces quelques pages synthétiques, pouvoir transmettre aisément et de manière compréhensible des informations et données généralement destinées et déchiffrées par des professionnels à toute personne désirant connaître et comprendre le territoire. Les enquêtés se rejoignent ainsi sur le fait que le portrait, pour capter l'attention du plus grand nombre, doit être « *dynamique* », et cela passe notamment par l'aspect esthétique et créatif de sa conception : il faut « [...] *mettre un peu de couleurs, de chaleur et de fraîcheur dans le*

*document, parce que le chiffre [...] »* (enquête 3). Les documents graphiques que représentent la carte, la photographie ou encore le schéma vont alors venir à la fois simplifier la complexité des éléments mais vont aussi permettre « [...] *de nuancer le chiffre.* » (enquête 3). Chiffre qui est souvent perçu par le grand public comme « *raide* » (enquête 3) ou qui « [...] *parfois, peut faire mal* » (enquête 3).

Dans cette logique, le portrait va alors prétendre réaliser une sorte « *d'état de synthèse du territoire* » (enquête 2) qui soit la plus « *généraliste* » possible. Pour cela, il doit, comme nous venons de le voir, être composé à la fois de documents graphiques (photos, cartes, schémas), de quelques explications simplifiées (sous forme de textes), mais surtout ce dernier va surtout être composé de données quantitatives visant à révéler « [...] *un certain nombre d'ensemble de traits saillants et de valeurs qui sont les fondements identitaires du territoire* » (enquête 1). Ces données quantitatives, additionnées à la multiplicité des thématiques abordées (démographie, mobilité, économie, équipements et services...), seront par la suite essentielles pour les professionnels de l'aménagement afin de comprendre les rouages complexes du territoire pour, dans un second temps, leur permettre de réaliser des comparaisons entre les différents portraits déjà réalisés à des échelles de territoire différentes. Pour un des enquêtés, cet aspect comparatif constitue « *la plus-value du portrait* » puisque, vient-il compléter, « [...] *tu peux, à un moment donné, choisir ta maille d'observation, ton périmètre d'observatoire. Tu peux observer un EPCI, une commune, un département entier et générer son portrait* ».

Au regard des enquêtes réalisées et des exemples de portraits de territoires étudiés, cet outil semble constituer un véritable outil complexe au service de la connaissance et de la compréhension des territoires mais susceptible de varier en fonction des finalités qui ont guidé sa réalisation mais également en fonction de la manière il a été conçu (par qui et pour quoi ?). On peut également, à ce moment précis de notre réflexion, supputer que si aucune définition stricte ou aucune méthodologie précise autour de l'outil n'ont jamais été vraiment proposées jusqu'à lors, cela peut en partie s'expliquer au regard de cette liberté prônée autour de la conception de ce dernier. « *Quand même, un portrait de territoire c'est assez libre. La preuve est qu'il n'y a pas de définition stricte.* » (enquête 3). On comprend donc la relation d'interdépendance qui domine entre la liberté de sa conception et le manque de définition propre à son propos. Si nous devons donc proposer une définition, nous poserions que le portrait de territoire peut être perçu de manière globale comme un outil accessible permettant

par le biais d'une représentation établie à un instant T, de mieux comprendre et connaître un territoire défini. C'est là sans doute le seul élément de définition que nous pourrions donner car en effet, au-delà de cette base commune dont témoigne l'illustration précédente, de nombreuses singularités non classifiables existent d'un portrait de territoire à un autre. C'est sans doute là encore que réside sa richesse.

## 2. Les différentes orientations et finalités du portrait de territoire

Si l'objectif principal du portrait de territoire est de proposer une connaissance et une compréhension fine d'un territoire à un large public, certains enquêtés voient cet outil de manière bien plus large indiquant même que son objectif général serait plutôt de « *relier ce qui est éparpillé* » (enquête 1). On comprend donc que le portrait de territoire va prendre des formes voire des orientations très différentes selon les objectifs attendus, les principaux étant les suivants :

- **Construire une vision globale** de l'intelligence ou de la connaissance territoriale : dans cet objectif le but principal se construit autour de la logique « mieux connaître pour mieux agir ».
- **Améliorer l'accessibilité de l'information à tous** : tant pour les professionnels afin de mieux penser l'aménagement des territoires (mieux comprendre pour mieux agir) que pour les habitants ou hommes généralement qui ont toujours éprouvé le besoin de s'informer sur le territoire sur lequel ils vivent (mieux comprendre pour mieux s'intégrer)
- **Valoriser le territoire** : la majorité des outils en lien avec le recensement d'informations (de type diagnostics, observatoires ou portraits de territoire) sont vus comme des outils souvent révélateurs de défauts. Le portrait de territoire a cette singularité d'être conçu non pas uniquement pour révéler des problèmes ou défauts mais comme un outil permettant de valoriser ce qui s'y trouve (démontrer la richesse d'un territoire par le biais de ces équipements, services, de son économie...).

Or, en plus de ces objectifs de base qui semblent communs à la plupart des portraits de territoire, il semblerait que d'autres objectifs plus précis soient définis selon le projet de la structure qui les porte. En témoigne le tableau suivant qui représentent les principales caractéristiques de trois exemples de portraits de territoire réalisés au sein du département des

Pyrénées-Atlantiques et qui témoignent de trois manières différentes de concevoir un seul et même outil que représente le portrait de territoire.

En effet, pour mieux comprendre les enjeux autour de cet outil qu'est le portrait de territoire, nous avons identifié et analysé trois types de portraits de territoire portés par trois structures se situant dans le département des Pyrénées atlantiques :

- les portraits de territoire réalisés par la SEPA,
- les portraits de territoire réalisés par l'AUDAP,
- le portrait sensible du Béarn réalisé par le Conseil de développement du Pays de Béarn.

Dans le tableau ci-dessous (*Figure 7*), sont répertoriés pour chacune des structures réalisant un ou des portraits de territoire : l'échelle d'étude, le commanditaire, les raisons pour lesquelles un portrait de territoire est réalisé, le type de support final, le nombre de portraits réalisés par la structure, les thématiques abordées, les conditions de diffusion, les finalités et objectifs visés, la méthodologie et le type de données recueillies.

**Figure 7 : Exemples de portraits de territoire réalisés dans le département des Pyrénées-Atlantiques (Cabé, 2020)**

	<b>Portrait de territoire de la SEPA</b>	<b>Portrait de territoire de l'AUDAP</b>	<b>Portrait sensible du Béarn du Conseil développement du Pays de Béarn</b>
<b>Echelle d'étude</b>	Nouveaux territoires communautaires (intercommunalité à l'échelle du 64)	Nouveaux territoires communautaires (intercommunalité à l'échelle du 64)	Béarn (pays)
<b>Commande/ initiative de...</b>	Initiative propre à la structure	Mission délivrée de la part de l'ensemble des membres du partenariat (en lien étroit avec l'Observatoire 64)	Initié par le Pôle métropolitain du Pays de Béarn et renforcé par une logique plus large du Conseil de développement (= promotion territoriale)

<p><b>Pourquoi réaliser un portrait de territoire...</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avoir de la connaissance pour entrer dans la discussion plus facilement</li> <li>- Mieux connaître pour mieux agir, développer des projets sur les territoires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de cadrage global des territoires</li> <li>- Aider les autres à mieux connaître</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Manque de lisibilité</li> <li>- Territoire en déficit de confiance</li> <li>- Problème de communication sur le Béarn (défaillance du faire-savoir)</li> <li>- Méconnaissance de la diversité des ressources, potentiels...</li> </ul>
<p><b>Type de support final</b></p>	<p>Livrable d'une cinquantaine de pages  (en + : 1 livrable thématique + 1 fiche synthèse )</p>	<p>Livrable synthétique de 4 pages</p>	<p>Support non défini à ce jour</p>
<p><b>Nombre de portraits réalisés à ce jour par la structure</b></p>	<p>13  (intercommunalités des Pyrénées-Atlantiques + portraits généraux des départements du 64 et 65 + portraits de la montagne)</p>	<p>10  (intercommunalités des Pyrénées-Atlantiques et du sud des Landes)</p>	<p>1  (le portrait sensible du Béarn)</p>
<p><b>Liste des thématiques abordées dans le portrait de territoire</b></p>	<p>Principales thématiques présentes dans le livrable :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Géographie physique et humaine</li> <li>- Histoire</li> <li>- Mobilités, transport – accès</li> <li>- Démographie</li> <li>- Habitat</li> <li>- Economie, emploi – activité</li> <li>- Services éducatifs, scolaire - petite enfance</li> <li>- Santé –séniors</li> <li>- Equipements culturels et de loisirs</li> <li>- Patrimoine</li> </ul> <p>Forme du livrable :</p> <p>Le livrable propose un format complet et synthétique de chaque territoire comportant à la fois des données quantitatives, statistiques, des photographies mais également des productions cartographiques à partir des différentes thématiques abordées.</p> <p>En plus de ce livrable, un tableau comparatif des</p>	<p>Principales thématiques présentes dans le livrable :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Socio-démographie</li> <li>- Economie</li> <li>- Emploi</li> <li>- Mobilité</li> <li>- Habitat</li> <li>- Infrastructures</li> </ul> <p>Forme du livrable :</p> <p>Le livrable propose un format synthétique de 4 pages comportant des photographies statistiques ainsi que de la cartographie. Il comporte : « Le territoire en chiffres » avec quelques indicateurs clés en matière de socio-démographie, d'économie, de mobilité professionnelle et d'habitat, et « le dessous des cartes » qui illustre des dynamiques spatiales sur ces mêmes thèmes.</p> <p>Une dernière partie fait le point sur l'avancement des documents d'urbanisme.</p>	<p>Thématiques du questionnaire en ligne :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atouts du Béarn</li> <li>- Si le Béarn était... ce serait.. (personnification)</li> <li>- Langue</li> <li>- Histoire</li> <li>- Emblème</li> <li>- Expressions</li> <li>- Lieux atypiques ou méconnus</li> <li>- Représentation imagée du Béarn</li> <li>- Mobilité</li> <li>- Qualités et défauts des habitants</li> <li>- Infos personnelles</li> </ul> <p>Forme du questionnaire :</p> <p>Le questionnaire possède 1 partie sur le Béarn (emploi récurrent de la formulation : « Si le Béarn était..., ce serait... ») et 1 dernière partie sur le profil général de la personne questionnée (âge, sexe..)</p>

	principaux indicateurs à été réaliser par la structure (reprenant les principales données du livrable « portrait de territoire »), ainsi qu'un autre livrable sous format PPT comprenant plus d'images que de textes venant synthétiser et surtout allégé le format « portrait de territoire » d'au minimum 50 pages. Deux autres livrables seront réalisés : un livret thématique des éléments fondamentaux + une fiche synthèse de 2 pages A4.		
<b>Document accessible ou interne...</b>	Document interne à la structure	Document externe à la structure	Document interne et externe à la structure
<b>Objectifs et finalités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Objectif externe : « Avoir une connaissance des territoires intercommunaux pour porter des propositions de service à ces territoires, instaurer un dialogue, créer une proximité de compréhension et de travail »</li> <li>➔ Objectif interne : « Donner aux équipes de la structure des outils de compréhension et d'appréhension de ces territoires dans le souci d'une culture commune et partagée »</li> <li>- Savoir et comprendre pour favoriser le développement des territoires et de la SEPA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Objectif externe : « Afin de permettre une prise de connaissance des nouveaux territoires communautaires issus de la recomposition du 1er janvier 2017, par l'ensemble des élus locaux, l'AUDAP a réalisé 10 portraits de territoire » (AUDAP)</li> <li>- Connaissance des nouveaux territoires communautaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➔ Objectif interne : « Mieux appréhender les enjeux communs de développement, en premier lieu la communication autour de l'identité du Béarn » (Pôle métropolitain)</li> <li>- Marketing territorial / promotion du territoire Béarnais</li> <li>- Mise en actions concrètes</li> <li>- Création d'une AMO marketing du Pays de Béarn</li> <li>- Connaissances</li> <li>- Vision complète afin de défendre une identité et une culture propre.</li> <li>- révélé l'ADN et la personnalité du Béarn (identité)</li> </ul>
<b>Méthode et type de données recueillies</b>	ETAPE 1 : Recueil de données quantitatives issues de différents sites internet (INSEE, site des	ETAPE 1 : Recueil de données quantitatives	ETAPE 1 : Recueil de données qualitatives via la diffusion d'un questionnaire en ligne (« recueil de la parole de ceux qui y



	intercommunalités...)  ETAPE 2 : Rencontre avec les principaux acteurs du territoire (données qualitatives) PARTICIPATIF (public restreint)	ETAPE 2 : Conception du livrable par le pôle communication de la structure  ETAPE 3 : Mise en ligne du document final + échange avec les acteurs	contribuent ») – PARTICIPATIF ( public large) - (en cours de réalisation)  EN PARALLELE : Début de recueil de données quantitatives par des recherches (INSEE...) - (en cours de réalisation)  ETAPE 2 : Réalisation d'un diagnostic du Béarn + mise en place d'ateliers thématiques  ETAPE 3 : Rédaction/ synthèse du portrait de territoire
<b>Et après que deviendra l'outil ?</b>	Les portraits vont servir d'entrée à la discussion avec les élus afin de leurs proposer leurs services.  Sert à alimenter les « business model » (document interne) permettant de faire le point sur les différentes propositions d'offres de la SEPA en matière d'accompagne du territoire.	Les portraits de l'AUDAP vont ensuite servir de cadrage global pour les différentes intercommunalités qui vont par le biais de cette plaquette avoir des connaissances générales sur leur territoire.	Le portrait sensible du Béarn (compléter avec un diagnostic) va servir d'outil opérationnel permettant de promouvoir le territoire via des actions concrètes (réalisation vidéos promotions, campagnes photographiques, cartes, présentations animées...) Et éventuellement permettre de créer une AMO spécialisée dans le marketing.

Ce tableau (*Figure 7*) témoigne du fait que, malgré le fait que l'outil exploité soit le même à savoir un portrait de territoire, ni la forme, ni la finalité ou les objectifs qui sous-tendent sa réalisation ne sont les mêmes. Ainsi, si le portrait de territoire semble au départ destiné à faciliter à la fois la connaissance et la compréhension d'un territoire, ces exemples de la polyvalence de l'outil et de sa capacité d'adaptation. D'après les trois exemples analysés ci-dessus, ce dernier semble avoir plusieurs fonctions voire objectifs qui vont au-delà de la simple connaissance ou compréhension d'un territoire.

➤ Les portraits de territoire de l'AUDAP :

Si l'Agence d'Urbanisme des Pyrénées-Atlantiques constitue l'une des structures de l'ingénierie territoriale pionnières en matière de réalisation de portraits de territoire au sein du département des Pyrénées-Atlantiques, il est essentiel de comprendre pourquoi l'agence a développé ce type d'outil et l'a généralisé à l'échelle du département. Notons que la réalisation de portraits de territoire constitue une part importante des multiples missions qui sont celles de l'ensemble des agences d'urbanisme.

En tant qu'agence spécialisée dans le domaine de l'ingénierie territoriale, l'AUDAP « [...] *ne fait pas le portrait pour connaître le territoire* » mais réalise « [...] *le portrait pour aider les autres à mieux connaître leur territoire* » (enquête 3). La personne interrogée pour la structure précise d'ailleurs que l'agence « [...] *ne vend pas le portrait. Nous on a rien à vendre, on a un outil partenarial* ». Dans quel but exactement ? Comme nous l'avons évoqué précédemment, l'agence n'a pas pour ambition de vendre ces portraits mais entend bien jouer le rôle de structure spécialisée dans le domaine de l'ingénierie territoriale venant ainsi permettre « [...] *à la région, à l'Etat, aux petites communautés de communes, d'avoir un peu de force de frappe, d'avoir une ingénierie assez spécialisée qu'ils ne pourraient pas avoir en temps normal par manque de temps ou de moyens* », et cela notamment depuis le principe de décentralisation qui est certes venu renforcer le rôle de nouveaux échelons mais qui est également venu alourdir leurs missions dont celle de développer une ingénierie pour rester compétitive face aux autres territoires. C'est donc dans cette logique qu'a été créée l'agence en tant que « [...] *collecteur et un re-distributeur de la donnée à l'échelle locale* » et qu'elle a ensuite développé cet outil que représente le portrait de territoire.

➤ Les portraits de territoire de la SEPA :

Si la SEPA, société spécialisée dans le domaine de l'aménagement et dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, ne semble pas à première vue la structure la plus spécialisée ou compétente dans la production de portraits de territoire, cette dernière conduit pourtant depuis quelques mois la réalisation de portraits de territoire à différentes échelles sur son territoire d'intervention. Quels sont les objectifs visés par la SEPA ? Si le portrait de territoire représente un outil clé pour les acteurs, aussi différents qu'ils soient, désirant mieux connaître ou comprendre un territoire quelle qu'en soit l'échelle, l'objectif de connaissance ou de compréhension n'est pas le principal objectif qui a conduit la SEPA dans cette production de

portraits de territoire. L'objectif visait en premier lieu le développement d'un outil capable de venir compléter les « business model ». Il s'agit d'un outil stratégique développé par la société dans le but de représenter synthétiquement des aspects majeurs de son activité notamment en soulignant les compétences et les missions qu'elle développe en réponse à des commandes (maîtrise d'ouvrage, assistance et aide à la décision des collectivités...). Ainsi comme nous précise la personne interrogée pour la structure, les portraits de territoire de la SEPA représentent « *un outil à la fois interne, qui nous permet à nous de comprendre le territoire. Mais c'est aussi une question de communication. Ne pas oublier que chez nous ils sont croisés avec nos « business model », qui eux-mêmes renvoient à nos thèmes d'intervention* » (enquête 2). On comprend alors que les portraits de territoire jouent un double rôle, celui d'outil interne facilitant la maîtrise des potentiels territoires d'action de la société mais également celui d'outil permettant de faciliter la prise de contact avec les potentiels clients : « *[...] nous nous avons vu cet outil autour de : Comment il nous permet de capter du client ? Comment il nous permet d'être en phase avec nos clients ? D'avoir un discours, qui est un discours audible, qui les rejoint, qui les touche* ». Le modèle de portrait de territoire basé sur l'échelle intercommunale développé par la SEPA vient jouer le rôle d'outil au service de la connaissance, d'outil de base à la comparaison entre les différents territoires observés mais aussi et surtout d'outil d'aide à la décision. C'est là le tout dernier rôle essentiel pour la SEPA dans sa stratégie de développement puisque la société entend bien, depuis sa création en 1957, s'afficher comme l'une des structures clés du département en matière d'ingénierie territoriale et donc de soutien et d'accompagnement des collectivités dans le développement de leurs projets mais plus généralement de leur territoire.

➤ Le portrait sensible du Béarn :

Quand au portrait réalisé par le Pôle métropolitain du Pays de Béarn et renforcé par le Conseil de développement, il s'agit là d'un portrait spécifique puisque ce dernier ne porte pas l'appellation de « portrait de territoire » mais plutôt de « portrait sensible ». En effet, la démarche actuelle que suit le pôle métropolitain vise dans un premier temps à réaliser un portrait sensible permettant de comprendre mais surtout de « *révéler le sens que les habitants donnent à leur territoire, ou dans tous les cas donner l'image qu'ils en ont, le regard qu'ils posent dessus, comment ils le vivent* » (enquête 1). Ce portrait sensible est perçu par ses

concepteurs comme « [...] l'une des parties (du portrait de territoire) et très certainement la partie la plus innovante » qui permettra dans les phases suivantes de créer le fameux portrait de territoire du Béarn. Mais si le Pôle métropolitain réalise ce premier portrait sensible pour aboutir à la réalisation du portrait du pays de Béarn, c'est notamment car un problème de communication vient entraver le bon fonctionnement mais surtout le développement du territoire. La personne interrogée pour la structure évoque ainsi « [...] une méconnaissance de la diversité des ressources, des potentiels du Béarn » mais également une certaine « [...] défaillance en faire-savoir » (enquête 1). Ainsi, le Pôle métropolitain, par le biais de son portrait et de ses différentes étapes préalables telles que celle de la réalisation d'un portrait sensible, entend bien développer une véritable « [...] optique de marketing territorial » (enquête 1) qui viendra palier ce problème de communication voire ce « déficit de confiance » (enquête 1) dont souffre le territoire depuis toujours. On comprend donc que le portrait de territoire servira à produire de la connaissance sur un territoire bien défini que représente le Béarn, mais aussi que ce dernier servira également de support de base permettant de « pouvoir petit à petit bâtir de nouvelles logiques de promotion territoriale » (enquête 1). Cette promotion passera par le développement d'un marketing territorial solide s'appuyant sur des outils clés tels que des reportages photos, des vidéos promotionnelles ou encore par la réalisation d'actions concrètes à l'échelle de ce territoire tout en respectant la logique du « mieux connaître pour être plus attractif voire pour mieux se vendre ».

Comme nous venons de le voir à travers ces trois exemples, il semblerait que les portraits de territoire analysés ici présentent à la fois un objectif commun à cet outil qui serait celui de conduire vers la connaissance et la compréhension d'un territoire mais aussi des finalités distinctes propres au rôle que s'assignent chacune des structures porteuses.

On pourrait donc supposer que, au-delà de son rôle d'outil au service de la connaissance et de la compréhension des territoires, le portrait de territoire soit également exploitable dans les logiques suivantes :

- Mieux connaître et comprendre un territoire afin de mieux le faire connaître (marketing territorial),
- Comparer des territoires entre eux,

- Mieux connaître et comprendre un territoire afin de mieux agir (projet, développement territorial, ...).

Comme nous venons de le montrer à travers ces trois exemples, si nous imaginions à première vue le portrait de territoire comme un outil élaboré à partir d'une méthodologie stricte voire construit à partir d'un modèle unique où seuls les indicateurs seraient propres et viendraient compléter les « blancs » d'un territoire à un autre, cette vision du portrait est en réalité très loin de la réalité. En effet, les exemples analysés ici témoignent de la complexité de l'outil et de l'originalité de chaque portrait de territoire. Si son objectif premier est bien de « mieux connaître pour mieux comprendre », la forme et le fond varient en fonction des différentes attentes des commanditaires. Chaque portrait de territoire varie en fonction de ses objectifs, de sa finalité, des personnes en charge de sa réalisation et par conséquent de leurs compétences et spécialisations en la matière (cartographie, photographie, description, analyse...). Mais la forme et le fond de l'objet sont également influencés par les particularités du territoire étudié qui semblent propres et spécifiques à chacun d'entre eux (démographie, économie, services...).

En revanche, même s'il est difficile de proposer une méthodologie unique et reproductible, il semblerait pourtant qu'une certaine logique dans la façon de construire cet outil prédomine d'un exemple à l'autre. En effet, l'analyse de ces trois exemples nous a permis de démontrer que, de manière générale, le portrait de territoire est un outil entièrement conçu à partir de données qu'elles soient de l'ordre du quantitatif (qui semble presque automatique dans la construction de l'outil) ou du qualitatif (qui semble facultatif en fonction des portraits). Ainsi, il semblerait que la plupart des portraits se construisent de deux façons :

- Soit en commençant par la réalisation d'une première phase basée sur un « recueil de données quantitatives ». Dans certains cas, si cette première phase se suffit à elle-même, alors le portrait de territoire sera entièrement axé autour de données statistiques. Dans d'autres cas, elle sera complétée par une seconde phase dite de « recueil de données qualitatives ». Il s'agira alors de recueillir des représentations venant compléter les données statistiques (données quantitatives).
- Soit à l'inverse, en commençant par la phase « recueil de données qualitatives » venant orienter le portrait dès le début en fonction des représentations qu'en ont les habitants,. Cette phase peut ensuite être complétée par celle du « recueil de

données quantitatives ». Si cette manière de procéder est moins courante, elle semble pourtant depuis quelques années être la nouvelle tendance dans la conduite de portraits de territoire.

### 3. Les limites de l'outil

Si un certain nombre d'outils en lien avec l'ingénierie ou le marketing territorial sont débattus au quotidien, il semblerait que le portrait de territoire, dont il est ici question, soit lui aussi au cœur de ces débats et nous allons voir ici quelles sont ses potentielles limites.

#### ➤ La profusion de l'outil

Comme nous venons de le voir dans la partie précédente, le portrait de territoire semble être un outil récent aux contours relativement flous notamment par l'absence de définition et de méthodologie strictement établies, à la différence de la plupart des outils exploités à ce jour dans le domaine de l'aménagement, comme le diagnostic par exemple. Si pour certains, cette absence de définition et de méthodologie peut s'avérer être un atout facilitant par une plus grande liberté la production de ce dernier, il demeure certaines limites.

Si la grande liberté qui existe dans la conception de cet outil est l'une des raisons principales de la multiplication des portraits de territoire à des échelles variées, d'autres raisons s'additionnent à cela. Une des raisons, avancée par l'un des enquêtés, serait liée au fait « *qu'aujourd'hui, avec les nouveaux outils que l'on a, c'est peut-être plus facile de faire des portraits* » (enquête 3). La multiplication du nombre de personnes ayant accès à Internet ces dernières années couplée à une augmentation majeure du nombre de données disponibles sur la toile peuvent également expliquer le phénomène de mode gravitant autour de ces outils au service de la connaissance territoriale.

Ces trois premières raisons auraient donc pour effet la multiplication du nombre de portraits de territoire réalisés à des échelles différentes. Si cette multiplication peut-être vue positivement dans un premier temps, ce phénomène cache pourtant une réalité toute autre. En effet, ce n'est pas la multiplication de l'outil qui est à craindre mais plutôt « qui le réalise ». Si en effet l'accès à Internet a facilité l'accès de tous à de nouvelles et nombreuses données

jusqu'à lors accessibles uniquement à certains professionnels, on comprend alors que les portraits de territoire qui étaient essentiellement réalisés par des structures en lien avec l'ingénierie territoriale ou encore en lien avec le marketing territorial, ne sont désormais plus les seules structures à pouvoir prétendre réaliser ce type d'outil. Il semblerait selon un des enquêtés « [...] qu'avec les nouveaux outils, avec l'open-data, avec les outils carto-web...là où se concentre la donnée, je pense que l'on va avoir un flot massif de portraits de territoire bien faits, mal faits, mondiaux, nationaux. Je pense même que ça a déjà commencé » (enquête 3). Il faudra alors pouvoir trier les informations et surtout d'identifier la fiabilité de ces portraits en fonction de celui qui les produit. On pourrait même imaginer, dans le pire des cas, une véritable perte de crédibilité de l'outil dans les années à venir allant même jusqu'à la fin de ce dernier.

➤ Un outil qui ne reflète généralement qu'une partie de la réalité territoriale

Si comme nous l'avons vu précédemment tout le monde semble aujourd'hui en capacité de réaliser ce type d'outil, c'est comme nous l'avons dit en partie dû la facilité d'accès au plus grand nombre à des données spécifiques jusqu'à lors destinées et exploitables uniquement par les professionnels du domaine. En témoigne notamment le site de l'INSEE où une grande quantité de données statistiques ou dite quantitatives sont accessibles à tous depuis quelques années alors que ces mêmes données étaient pourtant payantes voire accessibles uniquement aux adhérents quelques années auparavant. L'ouverture et la multiplication des sites de données quantitatives officielles ainsi mises à disposition du public à entraîner une véritable « surreprésentation des approches quantitatives » (enquête 1) exploitées dans ces portraits de territoire aujourd'hui. C'est un point qui est, depuis quelques années, vivement critiqué, notamment depuis la mise en place de certaines lois dès le début des années 2000, favorisant la logique de la participation citoyenne où la parole des habitants est devenue une véritable donnée à part entière servant à alimenter et donner du sens à ces portraits jusqu'à lors essentiellement construits à partir de données chiffrées, voire de pures statistiques. Si certains producteurs de portraits de territoire tentent d'intégrer ce type de données qualitatives, ce matériau se révèle malgré tout « très difficile à recueillir, d'une part et à traiter, d'autre part ». L'absence fréquente de ce type de données qualitatives dans les portraits de territoire pourrait expliquer le fait que ces derniers ne reflètent généralement qu'une partie de la réalité territoriale, les données quantitatives ne révélant en réalité qu'une partie de l'iceberg. Un

enquête souligne ainsi qu'avec la seule utilisation de données quantitatives, « *tu ne peux pas prétendre expliquer la complexité territoriale complète. Tu perçois des choses, tu en comprends, il y a quelques ressorts, quelques enjeux [...]* » (enquête 2) révélés à partir des données chiffrées mais sans information sur la manière dont les gens vivent et appréhendent le territoire, on peut « *[...] peut-être passer à côté de certaines choses importantes* » (enquête 2). Dans la sphère scientifique, la construction des savoirs centrée uniquement sur des chiffres est de plus en plus complétée par des données qualitatives dans la mesure où « *l'on peut faire dire ce que l'on veut aux chiffres* » (enquête 1). « *Si on considère qu'un portrait c'est aussi quelque part une synthèse de territoire* » (enquête 3) il convient de sélectionner et « *garder les bons indicateurs* » (enquête 3) et ce choix est souvent réalisé en fonction de la finalité ou des objectifs de ce dernier. De fait un portrait de territoire n'est jamais vraiment complet ni parfait puisque ce dernier dépend de « *[...] la manière dont tu regardes les territoires* » (enquête 3) en sachant que « *suivant comment tu positionnes ton regard, tu pourras raconter des choses très différentes* » (enquête 3). Même s'il prétend faire connaître ou comprendre l'intégralité d'un territoire, le portrait réalisé sera à nuancer en fonction de celui qui l'a produit, mais aussi de la manière dont il a été réellement conçu.

➤ Un outil difficile à mettre à jour

Une autre des limites ou contraintes relevées par l'ensemble de nos enquêtés renvoie à la difficulté de le mettre à jour laquelle est liée, d'une manière plus générale, à la complexité de sa conception. En effet, l'une des plus grosses contraintes actuelles de l'outil est liée à la charge de travail que représente la réalisation de portraits de territoire. Même si l'accès à la donnée est aujourd'hui facilitée, la réalisation d'un portrait de territoire nécessite du temps mais surtout des connaissances préalables sur le territoire qui peuvent faciliter à la fois l'orientation et la sélection des indicateurs les plus pertinents, et ce même si certains indicateurs semblent incontournables (démographie, économie, équipement, emploi...). Le portrait représente ainsi un véritable « *[...] engagement, en temps, en compétences* » (enquête 1). Ces compétences « *[...] ne sont pas forcément des compétences qui soient intégrées, notamment dans les métiers de la fonction publique* » (enquête 1). Les personnes en charge de la production de ce type d'outil ne sont pas toujours formées à la réalisation de cette tâche complexe qui leur demande donc du temps et représente par conséquent un coût pour la structure. Un des enquêtés explique ainsi « *[...] qu'on ne fait pas un portrait de territoire*



*juste comme ça* », et qu'il a « [...] *rarement vu des territoires se dire : on va prendre un an, on va tous s'y mettre pour apprendre à mieux se connaître, sans avoir cet objectif derrière de marketing territorial* » (enquête 1). Un portrait de territoire ne se réalise pas, on le comprend bien ici, pour le plaisir ou sur un coup de tête. S'il favorise la compréhension et la connaissance d'un territoire, il n'est pas conduit de manière désintéressée puisqu'il doit notamment aider à la décision et donc à aiguiller des choix de projets par exemple. Cela suppose donc une mise à jour régulière. Et c'est à ce niveau là, que nos enquêtés semblent également s'accorder, notamment quant à la difficulté de mettre à jour un portrait de territoire. C'est peut-être ce qui peut expliquer en partie pourquoi à ce jour toutes les structures en lien avec l'ingénierie territoriale ou de manière générale en lien avec l'aménagement des territoires ne s'engagent pas dans cette démarche de portrait de territoire qui peut représenter plus de « *2 ans de travail pour 4 ans de validité* » (enquête 1) et qui « *une fois qu'elle est lancée quelque part, peut être aussi une démarche hyper dure* » (enquête 1) dans le sens où l'on est confronté à des territoires qui évoluent sans cesse et dont « *les élus changent, les personnes à la tête de ces territoires évoluent* » (enquête 2). On comprend donc que le portrait de territoire est une démarche pas n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air tant dans sa production que dans sa mise à jour notamment quand on sait que cet outil s'appuie sur un support qu'est le territoire, qui évolue sans cesse et qu'il faudrait donc « *recommencer inlassablement.* » (enquête 2) les mises à jour sachant qu'à ce jour, il n'existe pas encore "[...] *d'outils qui nous permettent en un claquement de doigt de mettre à jour ce portrait* » (enquête 3).

### **Conclusion : le portrait de territoire, un outil en devenir**

Même s'il demeure ainsi quelques difficultés ou limites liées à la conception et la mise à jour des portraits de territoire, il semblerait que cela ne constitue pas un véritable frein à leur mise en œuvre pour les personnes en charge de leur réalisation. En témoignent la multiplication et la profusion des portraits de territoires produits depuis ces dix dernières années. Mais cette démultiplication ne s'observe pas uniquement à travers le nombre de portraits réalisés mais s'observe également au niveau du nombre de structures et donc d'acteurs de plus en plus nombreux à réaliser de type d'objet chaque jour. Malgré la profusion des portraits de territoire produits et le fait qu'elle puisse engendrer un manque de crédibilité

et une certaine méfiance à l'égard de cet outil, ce dernier est encore aujourd'hui considéré comme un outil central pour penser l'aménagement et le développement des territoires et des stratégies sont à l'œuvre pour tenter de lui donner encore plus de poids et le rendre encore plus efficace et compétitif.

## **LES NOUVEAUX ENJEUX AUTOUR DU PORTRAIT DE TERRITOIRE : VERS LA COOPERATION ?**

Comme nous l'avons évoqué dans la partie précédente, le portrait de territoire est un outil de plus en plus exploité mais également réalisé par les différents acteurs en liens étroits avec le domaine de l'aménagement. Cela s'explique notamment par sa capacité à synthétiser en quelques pages l'essentiel à propos d'un territoire sur lequel on souhaiterait s'informer et/ou sur lequel un projet aurait pour ambition d'être mené, qu'il soit de l'ordre du marketing territorial ou plus généralement du développement territorial. Mais nous avons également montré qu'au-delà de ses différents atouts cet outil présente aussi des limites. L'une d'entre elles va nous intéresser plus particulièrement dans cette dernière partie. Comme évoqué dans la partie précédente, le portrait de territoire a connu, en quelques années, une véritable phase de développement qui fait de lui un outil aujourd'hui fréquemment produit à différentes échelles (communes, intercommunalités, départements, régions...). Mais si cet engouement autour de l'outil a bien été perçu dans un premier temps comme un phénomène positif, le début des années 2000, marqué par de nouvelles ambitions politiques dont les mots clés reposaient sur les logiques de « coopération » ou de « partenariat », a ainsi favorisé à la fois la remise en question ainsi que l'apparition de nouveaux enjeux gravitant autour de cet outil que représente le portrait de territoire. Ces enjeux tournent notamment autour d'une plus grande coopération entre les acteurs pour la mutualisation et le partage des portraits de territoire d'une part et de l'intégration de la participation habitante par une forme de coopération citoyenne à leur production.

### **1. Vers plus de mutualisation entre les acteurs au cœur de la réalisation des portraits de territoire**

Si le portrait de territoire a connu une première phase de développement jusqu'à la fin du XX<sup>ème</sup> siècle, où il semble avoir fait l'objet d'un véritable phénomène de « mode », le début du XXI<sup>ème</sup> siècle va, quant à lui, marquer une nouvelle phase caractérisée par des remises en question mais également l'émergence de nouveaux enjeux en lien direct avec les logiques politiques et aménagistes de l'époque tournée sur le « faire ensemble » et le « faire avec ».

En effet si le nombre de portraits de territoire s'est multiplié en quelques années, ce phénomène est profondément lié à la place qu'occupent, dès la décentralisation, ces nouveaux territoires. A la tête de nouvelles compétences et de nouvelles tâches, ces derniers doivent chercher à mieux se connaître pour pouvoir conduire le meilleur développement qui soit, dans un contexte de concurrence forte entre ces nouveaux échelons décisionnels. Dans cette course à l'attractivité, les territoires n'ont pas hésité à se doter de la compétence et de personnels susceptibles de pendre en charge cette tâche (si les moyens le leur permettaient) ou à mettre en œuvre des partenariats avec les différentes structures à même de développer une connaissance fine des territoires. Dès le début des années 2000, on assiste ainsi à la fois à une multiplication des outils portant vers la connaissance territoriale (diagnostics territoriaux, portraits de territoire, observatoires...) mais surtout à un véritable développement de l'ingénierie territoriale, proposant des compétences susceptibles de répondre aux besoins des nouveaux acteurs clés des territoires. Mais qui dit développement de l'ingénierie territoriale, dit en effet multiplication des acteurs. Le début des années 2000 marque l'apparition de nouvelles formations plus spécifiques sur des outils, des méthodes ou encore sur des processus favorisant le développement de ce champ de compétences, mais surtout davantage ouvertes à ces nouveaux acteurs locaux. Afin de répondre à ces nouveaux enjeux, l'ingénierie territoriale, principale conceptrice des portraits de territoires, a ainsi dû innover afin non seulement de répondre à ces nouvelles tâches mais aussi de trouver sa place et une organisation viable au milieu de ce foisonnement de structures et de professionnels qui émergeait. Piveteau traduit parfaitement ces enjeux en expliquant que « *disposer d'une ingénierie territoriale, c'est être en présence d'un collectif d'acteurs organisés, coordonnés (avec des relations de natures diverses, sous forme d'un réseau plus ou moins hiérarchisé) qui ont su mettre en place un régime de production, de capitalisation ou de transaction de compétences (c'est l'ingénierie d'un Pays ou d'une agglomération, qui ne se limite pas à l'équipe technique du syndicat mixte ou de l'EPCI, mais qui associe des relais associatifs, des relais privés comme des bureaux d'études et des partenaires publics à la construction technique du projet)* » (Piveteau, 2011). On comprend alors les enjeux que constituent le partenariat et plus généralement la coopération. Ainsi, dès les années 2000, l'ingénierie a dû se réinventer et réinventer ses outils afin de constituer un véritable « [...] système d'acteurs, adaptable, réactif, communiquant » (Piveteau, 2011), allant de pair avec l'émergence de la gouvernance. Cette notion s'oppose à celle de « gouvernement » qui renvoie à l'inverse à

« [...] des situations de coopération non ordonnées par la hiérarchie » (Pasquier 2004). Dans les années qui ont suivi, l'enjeu de partenariat et de coopération entre les différents acteurs en lien avec l'ingénierie territoriale a donc été de penser cette dernière plutôt comme une « chaîne de l'ingénierie territoriale » (Lardon et Pin, 2007). Cette expression traduit parfaitement cette logique de relation développée entre les différents acteurs de ce nouveau réseau. Mais dans la réalité et sur le terrain, cette « chaîne de l'ingénierie territoriale » est-elle toujours aussi simple à mettre en place et à appliquer ?

Comme on peut l'imaginer, ces différentes structures d'ingénierie territoriale qu'elles soient de l'ordre du privé ou du public, interviennent régulièrement auprès des collectivités selon des modalités différentes dictées la plupart du temps selon leurs spécificités. Ainsi, depuis quelques années et suivant le logique aménagiste générale du début du XXI siècle visant vers plus de partenariat entre les différents acteurs de l'ingénierie territoriale, la plupart des structures indépendantes de l'ingénierie territoriale se sont progressivement rapprochées les unes des autres afin de consolider cette logique de chaîne de l'ingénierie. Des systèmes de collaborations ont ainsi été mis en place ou tout au moins quelques tentatives de partenariats ont été réalisées à des échelles variées, comme c'est notamment le cas dans les Pyrénées-Atlantiques. Mais avant de comprendre les liens et différents partenariats qui unissent ces structures, il semble important dans un premier temps de revenir sur les fonctions et rôles des différentes structures présentes sur le territoire.

### ❖ AGENCE D'URBANISME

Nées en 1967 suite à la Loi d'Orientation Foncière (LOF), les agences d'urbanisme, structures d'ingénierie territoriale publiques

apparues sur la base du volontariat et sous le statut associatif, émergent en pleine phase d'expansion urbaine.



Figure 8 : Répartition sur le territoire national et d'outre-mer des Agences d'Urbanisme (FNAU, 2016 )

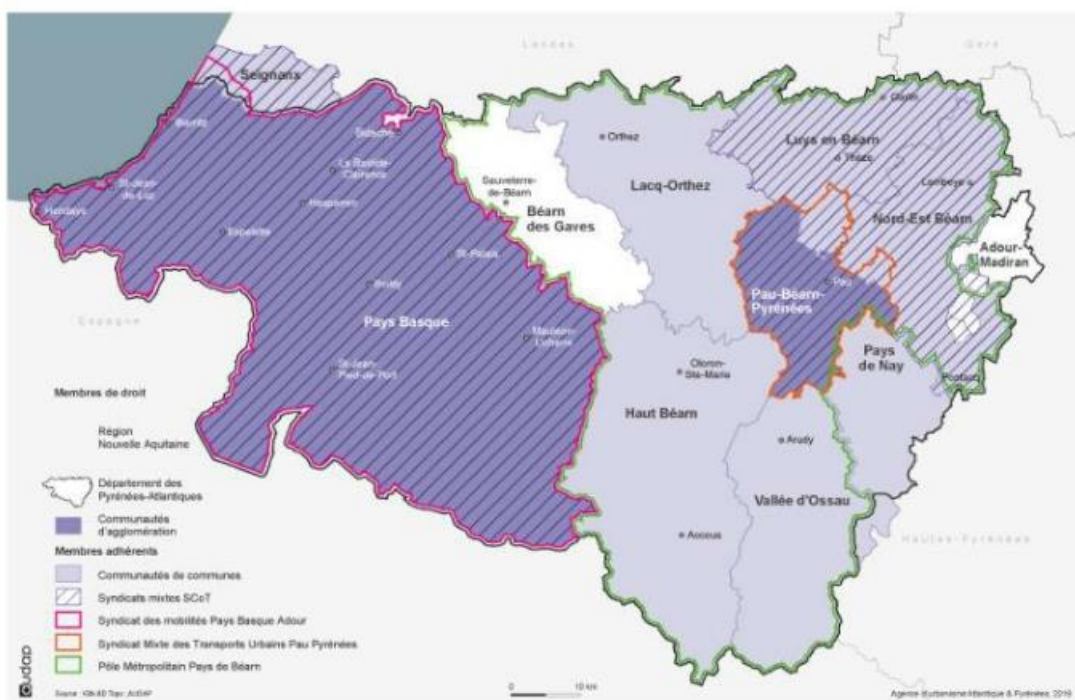
Ces agences constituent depuis toujours de véritables organismes parapublics experts dans les différents domaines qui touchent à l'urbanisme et plus généralement au développement des territoires (planification, habitat, mobilités, économie, environnement, foncier...). Ainsi, le réseau des agences d'urbanisme en collaboration étroite avec la FNAU (Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme), créé en 1979, compte à ce jour une cinquantaine d'agences réparties sur l'ensemble du territoire national et d'outre-mer (*Figure 8*). Présidées par des élus, ces agences sont composées d'équipes pluridisciplinaires développant une expertise du territoire à partir d'outils pluridisciplinaires, partenariaux et mutualisés afin de répondre aux principales missions qui leur sont attribuées susceptibles selon le triptyque suivant : animer, observer, projeter.

Les agences d'urbanisme sont ainsi définies juridiquement par l'**Article L132-6 du Code de l'urbanisme** : « *Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les collectivités territoriales peuvent créer avec l'État et les établissements publics ou autres organismes qui contribuent à l'aménagement et au développement de leur territoire, des organismes de réflexions, d'études et d'accompagnement des politiques publiques, appelés «agences d'urbanisme». Ces agences d'ingénierie partenariale ont notamment pour mission de :*

- *suivre les évolutions urbaines et développer l'observation territoriale,*
- *participer à la définition des politiques d'aménagement et de développement et à l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification qui leur sont liés, notamment les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme intercommunaux,*
- *préparer les projets d'agglomération, métropolitains et territoriaux, dans un souci d'approche intégrée et d'harmonisation des politiques publiques,*
- *de contribuer à diffuser l'innovation, les démarches et les outils du développement territorial durable, la qualité paysagère et urbaine,*
- *d'accompagner les coopérations transfrontalières et les coopérations décentralisées liées aux stratégies urbaines.*

*Elles peuvent prendre la forme d'associations ou de GIP. Ces derniers sont soumis au chapitre II de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement lorsque la part de la participation de l'Etat excède un montant déterminé par décret en Conseil d'Etat. » (FNAU)*

Créée en 1998, sous l'impulsion de l'Etat, du Département des Pyrénées-Atlantiques et de la Communauté d'agglomération Pays Basque, l'Agence d'Urbanisme des Pyrénées-Atlantiques (AUDAP), représente à ce jour une des principales actrices de l'ingénierie territoriale couvrant l'intégralité du département grâce à ces deux établissements localisés à Bayonne et à Pau (Figure 9).



**Figure 9 : L'AUDAP à l'échelle des Pyrénées-Atlantiques(AUDAP, 2019)**

Les agences d'urbanisme ont une double finalité :

- Technique : puisqu'elles élaborent et réalisent le suivi des documents d'urbanisme mais également de tous documents en lien avec l'urbanisme et les études de manière plus générale. Elles élaborent des outils au service de la connaissance fine des territoires,
- Politique : elles aident à la prise de décision

L'attribution des missions et tâches assurées par les agences d'urbanisme a évolué selon les périodes :

- 1970/1980 : durant cette période, les agences jouaient le rôle d'intermédiation entre l'État et les collectivités territoriales notamment par le biais de la déclinaison, à l'échelle locale, des grandes politiques initiées au plan national mais aussi de la réalisation des documents d'urbanisme voulue par la loi LOF (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) et des Plans d'Occupation des Sols (POS)). C'est donc à partir de ces missions de collecte de données à des fins de réalisation de documents d'urbanisme et de prise de contact avec l'échelle locale, que les missions actuelles de ces agences trouvent leur origine. Celles-ci conjuguent actuellement leurs missions entre l'assistance aux communes et l'observation à des fins de connaissance fine des territoires.
- 1980/1990 : les agences s'affichent comme « promotrices » des intercommunalités (construction et organisation) et comme outil technique au service des agglomérations notamment dans un contexte de décentralisation.
- 2000 : elles s'affichent comme les garantes de la cohérence des documents d'urbanisme et des politiques menées à l'échelle de leurs territoires (échelle locale). Pour cela, elles s'inscrivent comme véritable outil au service de la gouvernance et de la connaissance des territoires.

Aujourd'hui, ces agences d'urbanisme sont entrées dans une véritable « crise concurrentielle » qui remet en question leur spécificité en tant qu'outil partenarial et « espace de réflexion décalé », concurrencées par les bureaux d'études privés, les Sociétés d'Economie Mixte (SEM) ou les services techniques des intercommunalités. En témoigne la multiplication des outils d'observation (portraits de territoire...) et, plus généralement, la multiplication des structures spécialisées dans le domaine de l'opérationnel dont les agences d'urbanisme avaient pourtant, il y'a encore quelques années, le monopole.



## ❖ CAUE

Né le 3 janvier 1977 à partir de la loi sur l'architecture qui vise à définir la création architecturale, la qualité des constructions, leur insertion dans le milieu environnant, le respect du paysage naturel et urbain ainsi que le patrimoine comme objet d'intérêt public, le Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement (CAUE), organisme d'intérêt public, a été créé afin de promouvoir la qualité de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement à l'échelle des départements.

Ainsi, l'ensemble de ses missions est défini dans le cadre de la Loi 77-2 du 3 Janvier 1977 et plus précisément dans l'article 7 de la manière suivante :

« Art. 7. - (Modifié par Décret 86-984 du 9 Août 1986, art 7 XLIII, JORF 27 août 1986)

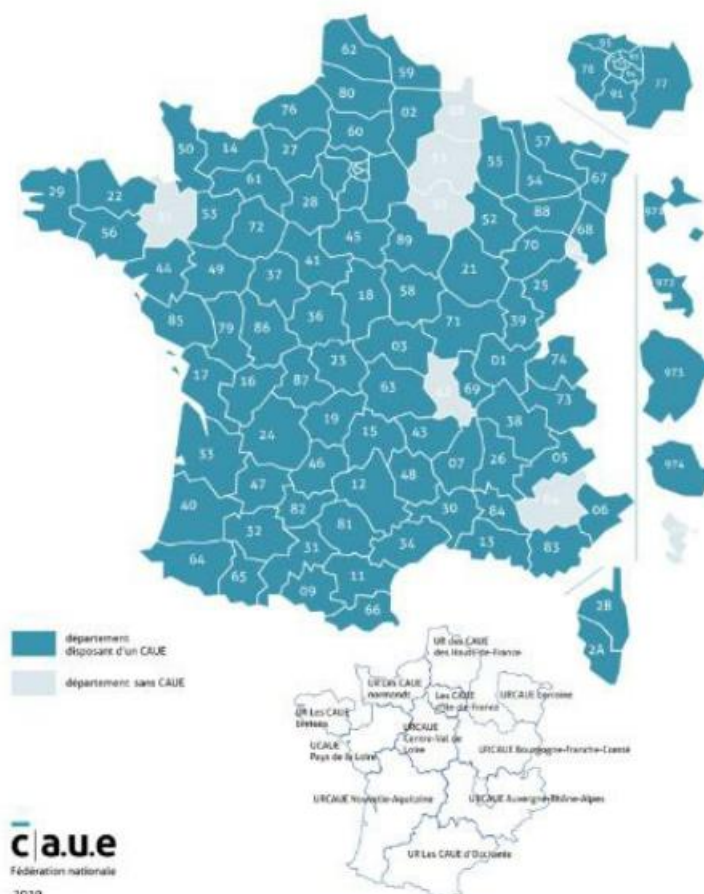
*Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement a pour mission de développer l'information, la sensibilité et l'esprit de participation du public dans le domaine de l'architecture, de l'urbanisme et de l'environnement. Il contribue, directement ou indirectement, à la formation et au perfectionnement des maîtres d'ouvrage, des professionnels et des agents des administrations et des collectivités qui interviennent dans le domaine de la construction. Il fournit aux personnes qui désirent construire les informations, les orientations et les conseils propres à assurer la qualité architecturale des constructions et leur bonne insertion dans le site environnant, urbain ou rural, sans toutefois se charger de la maîtrise d'œuvre. Il est à la disposition des collectivités et des administrations publiques qui peuvent le consulter sur tout projet d'urbanisme, d'architecture ou d'environnement. Le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement peut déléguer ses missions aux services d'assistance architecturale fonctionnant exclusivement dans le cadre des parcs naturels régionaux. Les interventions du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement sont gratuites. »*

Or depuis la loi SRU datant des années 2000, le CAUE a vu ses missions s'élargir notamment dans leur rôle de conseiller auprès des collectivités en témoigne l'article L. 121-7, alinéa 3, qui dit ainsi que « les communes ou établissements publics compétents peuvent avoir recours aux conseils du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement lors de l'élaboration, de la révision ou de la modification de leurs documents d'urbanisme ». Le CAUE possède ainsi

un rôle indispensable dans le domaine de l'ingénierie territoriale et en particulier pour les petites communes n'ayant souvent pas de services à disposition.

Le CAUE intervient de ce fait, en direction de nombreux acteurs (les collectivités territoriales, les services de l'État, les professionnels du cadre de vie, du développement, ...).

Son champ d'intervention s'inscrivant dès l'amont des projets, il joue alors le rôle de « premier conseil » (pédagogie autour des lois liées à l'urbanisme, formation, pertinence du territoire de projet, faisabilité, aide à la décision, pré-diagnostic de territoire ...), jusqu'à l'aval de celui-ci (suivi de la mise en œuvre et évaluation de politiques). En passant par l'accompagnement pendant le projet à la maîtrise d'ouvrage notamment en matière d'urbanisme, de paysage et d'environnement. Sa position ainsi que sa connaissance fine du territoire font du CAUE un véritable organe de concertation qui garanti l'implication des acteurs dans la production et la gestion de l'espace rural et urbain.



**Figure 10 : Les 93 CAUE et les groupements régionaux de CAUE (FNCAUE, 2019)**

En 2019, la France comptabilisait un total de 93 CAUE ainsi que 11 groupements à l'échelle des nouvelles régions comprenant le URCAUE Nouvelle-Aquitaine. (Figure 10)

Un CAUE existe depuis plus de 41 ans dans les Pyrénées atlantiques.

Le CAUE 64, sous le statut d'association d'intérêt public, assure depuis 1978, dans le cadre d'un service public de proximité accessible à tous, la conduite des 4 missions principales que lui assigne la loi, à savoir conseiller, former, informer et sensibiliser.

❖ **EPFL (Etablissements Publics Fonciers Locaux) :**

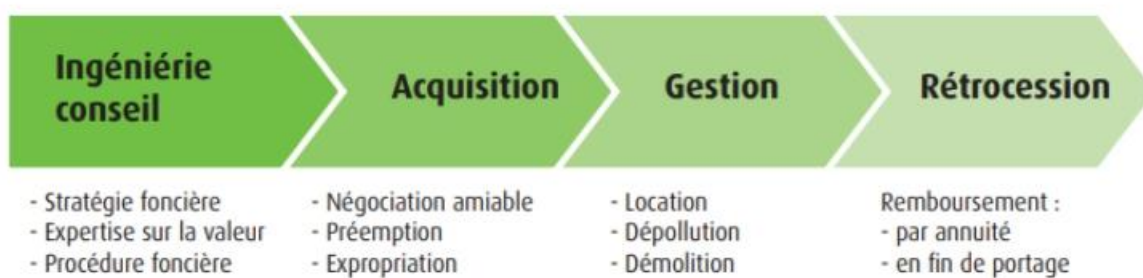
Notons tout de suite qu'il existe en réalité deux types d'établissements de type foncier à ne pas confondre : les EPF Locaux (ou EPFL) et les EPF d'Etat. Le tableau ci-dessous (*Figure 11*) fait état de ce qui le distingue.

**Figure 11 : Les distinctions entre EPFL et EPF d'Etat (Cabé, 2020)**

Type d'établissement	<b>EPFL</b> (Etablissement Publics Fonciers Locaux)	<b>EPF d'Etat</b> (Etablissement Publics Fonciers d'Etat)
Lois et dates marquantes	<p>Emergence à partir de 2 lois :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Loi LOV (loi d'Orientation pour la Ville) du 13 juillet 1991, qui marque la naissance de ces établissements</li> <li>- Loi SRU (loi de Solidarité et de Renouvellement Urbain) du 13 décembre 2000, qui permet d'accorder un cadre juridique à ces établissements tel qu'on le connaît aujourd'hui</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1962 : création du 1er EPF afin d'encourager les initiatives locales dans un contexte de pénurie de gestion foncière</li> <li>- Loi de Programmation pour la Cohésion Sociale du 18 janvier 2005, précise le rôle des EPF d'Etat et oblige la réalisation de logements locatifs sociaux dans les objectifs d'actions foncières</li> <li>- Loi ALUR du 24 mars 2014, leur confère un rôle important en terme de production de logements et de lutte contre l'étalement urbain</li> </ul>
Mode de création	<p>Selon l'initiative de 2 catégories de collectivités :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), compétents en matière de schéma de cohérence territoriale (SCOT), de réalisation de zone d'aménagement concerté (ZAC) et de programme local de l'habitat (PLH)</li> <li>- les communes non membres de l'un de ces établissements</li> </ul> <p>Les EPFL sont ainsi créés par Arrêtés préfectoraux et leur modalité de création est régit selon l'article L.234-1 du Code de</p>	<p>Leur modalité de création s'inscrit dans le Code l'Urbanisme et plus précisément dans l'article L.321-1.</p> <p>Les EPF d'Etat sont ainsi créés par Décret en Conseil d'Etat, après l'obtention d'avis :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- des conseils régionaux</li> <li>- des conseils généraux</li> <li>- des intercommunalités (EPCI) concernées</li> <li>- des communes de plus de 20 000 habitants non couvertes par un EPC</li> </ul>

	l'Urbanisme	
Concernent...	Tous les EPCI et communes qui en font la demande	Interviennent sur des territoires perçus comme stratégiques par l'État (périmètre variant de l'échelle régionale à départementale)
Activités dirigées par...	La collectivité via le Conseil d'Administration : composé de représentants des collectivités membres	Les élus du territoire regroupaient en Conseil d'Administration avec 4 représentants de l'Etat (dont le rôle est d'orienter les stratégies en amont de l'adoption du Programme Pluriannuel d'Intervention (PPI) et de suivre les activités des établissements, sans se substituer aux collectivités en charge de la compétence « Urbanisme et Aménagement »)
Nombre d'établissements (cf carte)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 2005 : on comptait seulement 5 établissements</li> <li>- 2008 : 10 établissements sont créés</li> <li>- Aujourd'hui : on compte au total 23 EPFL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1962 : on comptait 1 seul EPF</li> <li>- 2008 : 16 EPF sont comptabilisaient au total</li> <li>- Aujourd'hui : on compte 10 EPF (+ 2 EPF Aménagement)</li> </ul>

Malgré ces quelques différences entre les EPFL et les EPF d'Etat, ils ont pour point commun d'être définis comme « *des établissements publics à caractère industriel et commercial dont la vocation est la réalisation d'opérations foncières pour le compte des collectivités territoriales adhérentes* » (Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, 2019). L'autre point commun qui se dégage de ces deux types d'établissement se situe notamment au niveau des missions de ces établissements.



**Figure 12 : Les principaux champs d'intervention des EPFL ou EPFE ( Vansteenkiste, association des EPFL, 2013)**

Ces établissements publics fonciers, qu'ils soient locaux ou d'Etat, sont donc des outils d'action foncière dont la mission principale est d'assister les collectivités dans l'acquisition foncière et immobilière, ces dernières ayant souvent peu de moyens à mobiliser dans ce type de projet visant à favoriser et optimiser le foncier (regroupement de parcelles, densité et qualité urbaine...). Leur compétence en matière d'ingénierie foncière (stratégique et opérationnelle), développée par le biais de leurs missions de conseil et d'aide aux collectivités, leur permet d'acquérir un véritable rôle stratégique au niveau du marché foncier local, les positionnant directement aux côtés des acteurs publics de l'aménagement.

A l'échelle de notre territoire, à savoir, celui du département des Pyrénées-Atlantiques, on peut évoquer la présence de ces structures à différentes échelles:

- A l'échelle de la région Nouvelle-Aquitaine, on retrouve un EPF d'Etat dit « EFPE Nouvelle-Aquitaine »

- A l'échelle du département, on retrouve deux EPFL, à savoir :

- o EPFL Béarn- Pyrénées : implanté à ce jour à Pau, avec un périmètre d'intervention comprenant 5 intercommunalités et 3 communes isolées (Figure 13)

- o EPFL du Pays-Basque : implanté à ce jour à Bayonne, dont le périmètre d'action repose sur l'intégralité du territoire de la Communauté d'Agglomération du Pays-Basque comprenant un total de 158 communes

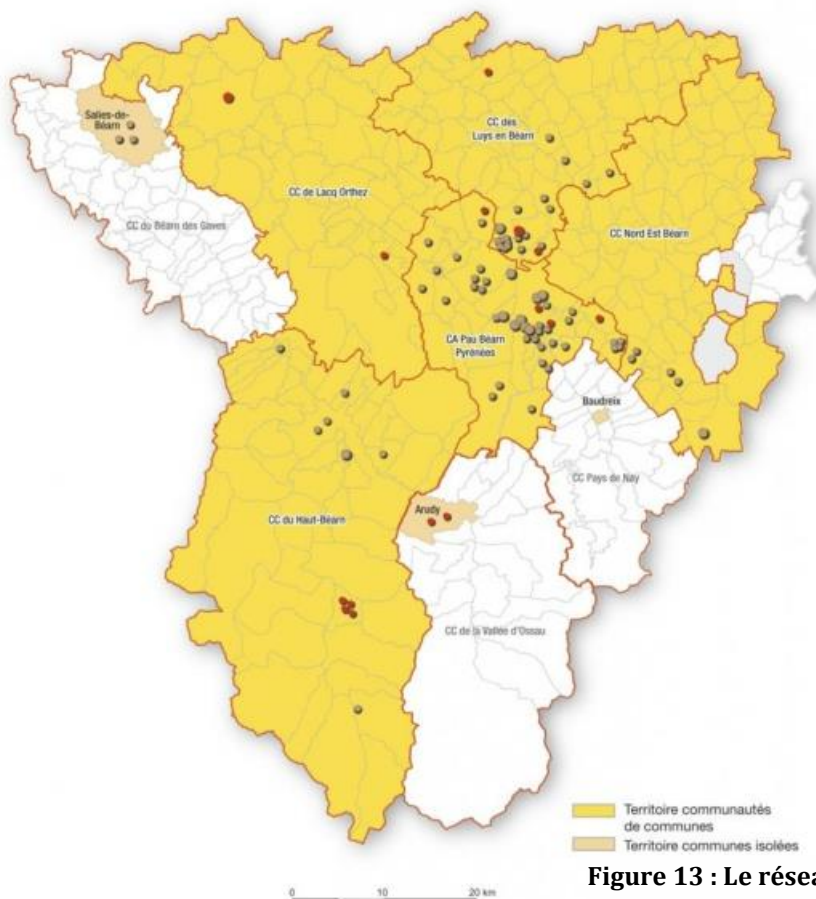
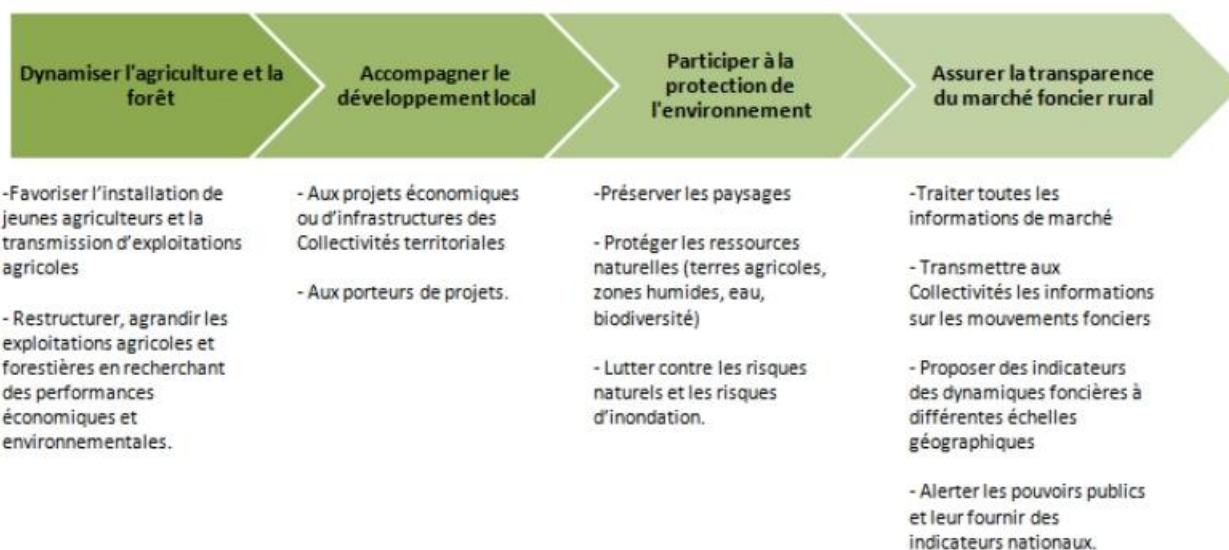


Figure 13 : Le réseau des EPFL à l'échelle du Béarn (EPFL Béarn ,2019)

Société anonyme, sans but lucratif (sans distribution de bénéfices), les SAFER (Société d'Aménagement Foncier et d'Etablissement Rural) sont nées en France suite à la loi LOA (Loi d'Orientation Agricole) de 1960. Placées sous la tutelle de l'Etat par le biais des Ministères de l'Agriculture et des Finances, leurs objectifs initiaux consistaient à réorganiser les exploitations agricoles, afin de favoriser la mise en place d'une agriculture qui se veuille plus productive d'une part, et favorisant l'installation des jeunes d'autre part. Or, les missions des SAFER ont profondément évolué, les amenant à des missions qualifiées d'intérêt général. L'Article 5 de la loi LOA traduit les principales missions de ces organisations de la manière suivante. Les SAFER ont pour principales missions *« d'acquérir des terres ou des exploitations agricoles librement mises en vente par leurs propriétaires, ainsi que des terres incultes, destinées à être rétrocédées après aménagement éventuel dans le but, notamment, d'améliorer les structures agraires, d'accroître la superficie de certaines exploitations agricoles et de faciliter la mise en culture du sol et l'installation d'agriculteurs »*.

Aujourd'hui, les objectifs des SAFER ont évolué : elles contribuent notamment à l'amélioration des structures foncières dans le secteur agricole et visent à assurer la transparence du marché foncier rural. Pour cela, elles développent toujours l'agriculture, mais s'occupent aussi de la protection de l'environnement, des paysages, des ressources naturelles telles que l'eau. Les SAFER se sont également vu attribué, au fil du temps, le rôle d'accompagnateur des collectivités et par conséquent celui de structure d'ingénierie territoriale spécialisée au niveau des projets fonciers (*Figure 14*) .

**Synthèse des missions des SAFER  
( d'après SAFER, réalisation CABE Mélanie )**



**Figure 14 : Les principales missions des SAFER (Cabé, 2020)**

A l'échelle du territoire national, des SAFER ont été créées au niveau de chaque région (*cf carte*) , les ramenant au nombre de 16 (une par région métropolitaine + à la Réunion, Guadeloupe et Martinique). Dans certains cas, des SAFER ont également été développées à l'échelle de certains départements ou de groupe de départements.



Quant à l'échelle de notre territoire, on retrouve donc la présence d'une seule société dite « SAFER de Nouvelle-Aquitaine » dont le siège se situe à Verneuil-sur-Vienne soit dans le département de la Haute-Vienne (87). Des services-relais ont été mis en place à l'échelle des départements, c'est le cas notamment à Pau où il existe une antenne pour le département des Pyrénées-Atlantiques (*Figure 15.*)

**Figure 15 : Le réseau des SAFER à l'échelle du territoire nationale et d'outre-mer (SAFER Pays de la Loire, 2017)**

## ❖ SOLIHA

Afin de comprendre le rôle et les missions de cette association dans la chaîne de l'ingénierie territoriale, il est important de revenir sur son contexte d'émergence ainsi que sur ses principaux changements.

C'est à partir de la Seconde Guerre Mondiale et plus précisément autour d'un mouvement social initié par l'Abbé Pierre au début des années 1940, qu'est créé le Mouvement des PACT en étroite lien avec la Ligue Nationale contre le taudis créée un peu plus tôt en 1924. C'est dans un contexte marqué par la multiplication des lois et une montée en puissance des politiques en lien avec la question du logement, que naît, en 2015, de la fusion des deux grands mouvements des PACT et de celui de l'Habitat & Développement, la naissance de l'association « SOLIHA » à ce jour considérée comme le tout premier acteur associatif dans le secteur de l'amélioration de l'habitat. Le tableau ci-dessous (*Figure 16*) répertorie les principales missions d'intérêt général de cette association.

Synthèse des missions de l'association SOLIHA  
(d'après SOLIHA, réalisation CABE Mélanie)



Figure 16 : Les principales missions de SOLIHA (Cabé, 2020)



L'association SOLIHA constitue à ce jour l'un des principaux acteurs de l'ingénierie territoriale spécialisés dans le domaine de l'habitat avec son total de 140 structures présentes sur tout le territoire français (en métropole et outre-mer). En plus de cette association, d'autres structures plus locales peuvent être créées par les collectivités locales afin de répondre à certains besoins (en logement, urbanisme, voirie...) des collectivités. C'est le cas dans les Pyrénées-Atlantiques, où l'on retrouve à la fois deux structures de l'association SOLIHA implantées à ce jour à Pau (pour le Béarn) et Bayonne (pour le Pays-Basque) et enfin une Agence publique de gestion locale (APGL) localisée à Pau.

#### ❖ ADIL

Créées à l'initiative des départements et agréées par le Ministère chargé du Logement (représentant de l'Etat), les agences départementales d'information sur le logement (ADIL) sont des structures associatives à but non lucratif, régies selon la Loi de 1901, spécialisées dans les questions juridique, financière et fiscale relatives à l'habitat.

Développées à partir de la circulaire du 10 septembre 1975 puis reconnues par la loi SRU de 2000, ces agences représentent à ce jour des outils privilégiés au niveau de l'observation des problèmes de logement à l'échelle des départements. L'une des principales missions de ces agences, fixée dans l'article L.366-1 du CCH (Code la construction et de l'habitation), est notamment d'apporter leur expertise à l'élaboration, à l'orientation et au suivi des politiques publiques locales auprès de leurs partenaires, principalement en matière d'habitat et de l'urbanisme.

Le département des Pyrénées Atlantiques est doté, parmi l'ensemble du réseau national (ANIL), de deux structures départementales, l'une étant implantée à Pau et l'autre à Bayonne.

## ❖ SEM

La Société d'Economie Mixte est une société anonyme dont le capital est majoritairement détenu par l'État, une collectivité territoriale, ou un établissement public, soit plus généralement par une ou plusieurs personnes publiques. Son régime juridique est fixé dans l'article L1521-1 du Code Général des collectivités territoriales de la manière suivante :

*« Les communes, les départements, les régions et leurs groupements peuvent, dans le cadre des compétences qui leur sont reconnues par la loi, créer des sociétés d'économie mixte locales qui les associent à une ou plusieurs personnes privées et, éventuellement, à d'autres personnes publiques pour réaliser des opérations d'aménagement, de construction, pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ou pour toute autre activité d'intérêt général ; lorsque l'objet de sociétés d'économie mixte locales inclut plusieurs activités, celles-ci doivent être complémentaires. En outre, les sociétés d'économie mixte locales peuvent réaliser des opérations de conception, réalisation, entretien ou maintenance ainsi que, le cas échéant, de financement d'équipements hospitaliers ou médico-sociaux pour les besoins d'un établissement de santé, d'un établissement social ou médico-social ou d'un groupement de coopération sanitaire. »*

Initialement créé afin de répondre aux besoins des personnes publiques, ce type de société a connu un véritable essor à partir de la décentralisation ainsi que de la loi du 7 juillet 1983. A partir de ce tournant majeur, les SEM deviennent des outils au service des collectivités territoriales notamment grâce à leurs trois principales missions, à savoir :

- La construction
- L'exploitation de services publics à caractère industriel et commercial
- Les activités d'intérêt général

La création des SEM peut être envisagée de la part des collectivités notamment si leurs compétences leur en donnent la faculté. Elles sont généralement financées par des actionnaires publics et privés.

A l'échelle du département des Pyrénées-Atlantiques, on a évoqué l'exemple de la « Société d'équipement des Pays de l'Adour » (ou SEPA), société d'économie mixte spécialisée dans le domaine de l'aménagement qui nous intéresse ici plus particulièrement et dont les

financements sont issus du Conseil départemental des Pyrénées Atlantiques, du Conseil régional, mais également des communautés d'agglomération de Pau Pyrénées ainsi que celle de la Côte Basque Adour, de l'assemblée spéciale des communes, de la caisse des Dépôts et Consignation, de la Caisse d'Epargne....

Mais la SEPA n'est pas la seule SEM à l'échelle de ce département, puisque un total de quatre SEM spécialisées dans le domaine de l'aménagement existe. Il s'agit notamment :

- La SEPA (vue précédemment) localisée à Pau mais également à Bayonne, spécialisée dans la maîtrise d'ouvrage mais également dans les domaines de l'aménagement, de la construction, du renouvellement urbain et de l'environnement.
- La SEM Pau-Pyrénées implantée à Pau, spécialisée dans la construction, la promotion et la gestion immobilière professionnelle.
- La SEMILUB implantée à Serres-Castet (intercommunalité du Luy en Béarn), spécialisée dans le domaine de l'aménagement et de la construction.
- La SEM Locale CREATICITE de Bayonne, spécialisée dans le secteur d'activité de la construction d'autres ouvrages de génie civil.

Comme nous venons de le voir, le département des Pyrénées-Atlantiques constitue un des territoires les mieux dotés en offre d'ingénierie publique complète et diversifiée dans le champ de l'aménagement puisqu'on y recense une dizaine de structures pour une moyenne nationale de cinq structures par département. L'une des particularités du territoire et élément qui en fait sa force repose sur le fait que les différentes structures présentes sur le territoire possèdent des statuts divers (associations, établissements publics à caractère industriel ou commercial, société d'économie mixte) mais surtout interviennent dans des champs très différents en fonction de leurs spécialisation et prérogatives. Mais malgré des spécialisations distinctes (logement, planification/prospective, urbanisme opérationnel....), toutes ces structures se rejoignent sur le même champ que représente celui de l'aménagement des territoires et de l'urbanisme. On constate ainsi quelques chevauchements de tâches ou missions, comme c'est le cas pour la réalisation des portraits de territoire proposés par l'AUDAP et la SEPA., mais ces structures présentent en réalité des offres complémentaires. Les enquêtés représentant l'AUDAP et la SEPA, ne voient pas le fait qu'ils réalisent chacun des portraits de territoire comme une compétition ou une possible mise en concurrence. Du côté de la SEPA, on voit même cela plutôt comme une opportunité voire comme un apport de

richesse pour le territoire. La personne interrogée au nom de la SEPA emploie ainsi l'expression forte de « *train de l'aménagement* » qui témoigne de la complémentarité, à son sens, entre les différentes structures en lien avec l'ingénierie territoriale présentes sur le territoire. « [...] *ils font des choses vu de loin, tu as l'impression qu'ils font tous la même chose. Et en fait, ce sont des choses différentes, mais chacun est indispensable. Chacun est nécessaire pour que ça avance* » (enquête 2).

Certains partenariats sont aujourd'hui formalisés et officialisés par le biais de conventions signées entre différentes structures, c'est notamment le cas présent entre :

- l'AUDAP et l'EPFL Pays Basque
- l'AUDAP et le CAUE
- l'AUDAP et la Safer
- l'EPFL Pays Basque et la Safer
- l'AUDAP et la SEPA

En réalité, l'idée de « *train de l'aménagement* » évoqué par l'enquêté 2, semble à ce jour inexistante ou non officialisée à l'échelle du département. Depuis quelques années, un véritable problème de visibilité/lisibilité vient perturber les structures de l'ingénierie territoriale. Une première tentative de mise en visibilité des structures d'ingénierie publique du département est lancée en 2009 par le biais de groupes de travail qui réunissaient, à l'initiative du conseil général, l'APGL, l'AUDAP, le CAUE, l'EPFL pays basque, le PACT Pays Basque, le PUL, la SEPA et le conseil général. Ces groupes de travail avaient pour objectif d'élaborer une plaquette pédagogique à destination des élus sur les rôles et les missions de chacune de ces structures qui aurait par la suite favorisé le développement d'un discours partagé, mettant en cohérence et en synergie l'action globale de tous ces acteurs publics au service des collectivités locales. Malgré cette initiative ambitieuse, ni la plaquette ni le projet de visibilité de manière globale n'a abouti et cela malgré le fait que l'ensemble des structures du département s'accordent, depuis plus de dix ans, sur le fait que leurs interventions doivent être clarifiées afin d'en faciliter la lecture aux élus. Cet enjeu de partenariat entre les structures de l'ingénierie à l'échelle des Pyrénées-Atlantiques semble ne pas être complètement acquis, mais peut-être que le développement d'outils tels que le portrait de territoire, qui se révèlent être des outils innovants à la fois pour les territoires mais également pour les acteurs à sa charge, pourrait dans les années à venir constituer un outil

facilitant la mise en place de ces fameux partenariats tant désirés à l'échelle de certains territoires. Un des enquêtés souligne ainsi que « *si on se dit que le portrait est fait pour être partagé, autant le faire à plusieurs, autant partager la conception du portrait* » (enquête 3).

## **2. La place émergente de l'habitant dans la production des portraits de territoire**

Le second grand enjeu auquel doit répondre l'ingénierie territoriale est lié à la montée en puissance de la « participation ». Il est intéressant d'imaginer quel rôle peut tenir l'habitant dans la production d'un portrait de territoire et l'intérêt de le faire.

L'intérêt de mêler la population habitante à la production des portraits de territoire se situe à plusieurs niveaux.

L'une des raisons renvoie au fait que « *les voix des citoyens ne sont guère entendues. C'est que la parole est non seulement difficile à prendre face aux élus, experts et techniciens, mais aussi limitée par le temps d'expression lors de quelques réunions publiques d'information ou de simple consultation. Or, l'urbanisme est un champ d'action dans lequel la recherche du « toujours plus » s'est traduite par l'élaboration de projets démesurés et souvent de pur prestige, sans rapport avec les besoins réels des personnes.* » (Fixot, 2014)

Fixot témoigne ici du fait que l'une des plus grosses erreurs commises par les urbanistes ou les aménageurs est de vouloir construire plus et cela sans se soucier des réels besoins ou désirs de la société. Faire participer la société civile à la démarche permettrait de proposer ensuite un aménagement et un développement du territoire en adéquation avec les besoins. C'est d'ailleurs dans cette logique qu'est réalisé le portrait sensible du Béarn. Parmi les portraits de territoire analysés ici, seul celui réalisé par le pôle métropolitain du Béarn semble être conçu dans cette logique.

A partir de l'analyse de l'enquête réalisée auprès d'un représentant du Pôle métropolitain du Pays de Béarn et de la littérature scientifique, voici quelques éléments de réflexion pouvant traduire l'intérêt pour les urbanistes et aménageurs d'exploiter le fil de la participation à travers les outils qu'ils développent.

➤ Le « savoir- citoyen » au service de la construction territoriale

Comme nous venons de le voir précédemment et à travers les réflexions de Fixot, il semblerait que depuis quelques années le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme ait connu une véritable remise en question dans la manière de concevoir le monde urbain mais aussi rural. En effet, après de nombreuses années de construction massive sans consultation des principaux utilisateurs, à savoir la société civile, bon nombre de projets et d'équipement sont ainsi tombés en désuétude ou se sont révélés de véritables échecs pesant cher dans la balance des collectivités. C'est dans ce contexte que le « *savoir-citoyen* », défini comme « [...] *l'ensemble des connaissances, des expériences et des techniques, c'est à dire non seulement les ressources cognitives (savoirs au sens strict) mais aussi les habiletés pratiques (savoir-faire), que peut mobiliser un acteur qui ne dispose ni d'un statut d'élu, ni d'un statut de professionnel lorsqu'il intervient dans les dispositifs participatifs* » (Nez, 2011), a petit à petit pris du poids dans le système aménagiste voire de manière générale dans la construction territoriale. Ce savoir-citoyen comprend à la fois les « *savoirs d'usage* » qui renvoient « [...] *à la connaissance qu'a un individu ou un collectif de son environnement immédiat* » (Nez, 2011) ainsi que le « *savoir local* » qui « [...] *donne aux habitants une fine connaissance des usages et du fonctionnement permanent de leur territoire* » (Nez, 2011). Ces savoirs permettent ainsi aux aménageurs et urbanistes, à travers les connaissances de ceux qui vivent le territoire au quotidien, de connaître parfaitement les atouts mais également les limites ou défauts d'un territoire et de pouvoir apporter des solutions adaptées : « *On sait tous où sont les problèmes. On sait où sont les dangers de la circulation, on sait où sont les dépôts d'ordures. On sait où sont les adolescents désœuvrés, on sait où sont les dealers de drogue. Ce sont des experts. C'est un fait : les gens connaissent bien l'endroit où ils vivent* » (Forester, 2008).

L'une des raisons qui semble avoir poussé le pôle métropolitain à penser son portrait du Béarn de manière plus « sensible », faisant ainsi appel à la parole citoyenne via la participation à une enquête, vient du fait que la participation représente un véritable « avantage » dans la mesure où cette démarche participative « *permet aussi d'identifier un certain nombre de contrepoints, de singularités ou de paradoxes, qui émergent et qui sont souvent tout autant porteurs, sinon même plus parfois, qui forment l'occasion d'imaginer une communication et une promotion* » (enquête 1). Dans ce cas-là, le recours à la participation « *semblait compléter*

*de façon un peu pertinente toutes les approches plus quantitatives qu'on pouvait avoir de type étude de positionnement, étude géographique, ou une approche plus statistique, plus objectivante du territoire »* (enquête 1). A travers ce portrait participatif, le pôle métropolitain entend ainsi réaliser un document qui parle aux habitants, aux usagers, et qui soit ainsi « *le plus proche possible de la réalité du territoire* » ainsi que des attentes des citoyens. « *La concertation permet de remettre les gens en selle par rapport à leur territoire* », souligne ainsi la personne de la structure interrogée. Pour elle, la participation favorise la co-construction territoriale. Les habitants ne sont plus uniquement vus comme des citoyens administrés mais bien comme des citoyens investis, actifs au sein de leur territoire et participant de fait à la construction territoriale.

➤ Un outil favorisant la prise de décision

Une autre des raisons pour laquelle la participation prend de l'importance ces dernières années vient également du fait que, pendant très longtemps, la construction des outils, des dispositifs exploités par les aménageurs, les urbanistes ou même par les scientifiques étaient très largement construits autour de données statistiques. Mais comme le souligne un autre de nos enquêtés, l'apport de données plus qualitatives dans un portrait de territoire vient « *mettre un peu de couleurs, de chaleur et de fraîcheur dans le document, parce que le chiffre [...] Cela permet de nuancer le chiffre. Parce que le chiffre, c'est raide quoi, le chiffre parfois il peut faire mal.[...] ou attention, il peut donner des choses fausses ou des fausses idées* » (enquête 2)

Afin de répondre à cette méfiance du chiffre et de son interprétation, la réponse a été de se tourner vers l'exploitation d'une donnée nouvelle qui vienne à la fois « *renforcer l'argumentaire, qui soit réelle et plus sincère* » (enquête 1). C'est « *faire appel au savoir d'usage des habitants* » (Nez, 2011) qui disposent de « *la connaissance du terrain* » (Nez, 2011). Ce type de donnée qualitative élaborée à partir d'enquêtes, de rapports de surveillance ou de données administratives, est venu donner un véritable poids voire plus de légitimité aux outils tels que le portrait de territoire, dans la mesure où « *[...] ces démarches là, sont des démarches qui, lorsqu'elles arrivent à associer le plus de personnalités ressources, font de plus en plus sens* » (enquête 1). Et on constate aujourd'hui que l'association de données quantitatives et qualitatives est venue renforcer l'argumentaire défendu dans les différents documents voire leur donner du poids au moment de la prise de décision.

Si la participation permet, comme nous venons de le voir, de donner du poids et des arguments supplémentaires susceptibles d'être entendus lors de la prise de décisions, la participation est également a également permis de proposer une place aux citoyens dans le système alors même que ces dernière n'avaient que peu de légitimité il y a encore peu de temps de cela. La participation a en effet eu pour effet positif d'armer les citoyens et de leur accorder une place plus importance dans la prise de décision. C'est ainsi que se multiplient les démarches et outils mobilisant la participation depuis ces dix dernières années.



## CONCLUSION

En conclusion, le portrait de territoire se présente finalement à la fois comme un véritable outil témoin des différentes évolutions qu'a connu le secteur de l'aménagement (centralisation, décentralisation, participation...) mais également comme un véritable acteur de ces évolutions. Développé au croisement de plusieurs disciplines (ingénierie territoriale, marketing territorial...) afin de faciliter l'accès à la connaissance et à la maîtrise des territoires après la décentralisation, le portrait de territoire a ensuite évolué afin de répondre à de nouveaux enjeux en lien direct avec l'aménagement et le développement territorial. Le portrait de territoire a ainsi connu trois grands temps :

- Le portrait de territoire pour « se connaître » : jusqu'aux années 1990, le portrait de territoire était conçu comme un document-source permettant de palier le manque de connaissance des nouveaux territoires émergents depuis la décentralisation. Il s'agissait de proposer un état des lieux avec pour ambition de favoriser la compréhension des données de base du territoire (démographie, superficie...), son rôle, ses compétences. Réalisé en interne, le portrait servait alors de document d'appui à la connaissance territoriale et était donc destiné principalement aux élus ou acteurs clés de ces nouveaux territoires décisionnels (collectivités, départements, régions...)... il n'en portait toutefois pas encore le nom...
- Le portrait de territoire pour « mieux se comprendre » : entre les années 1990 et 2000, le portrait connaît une phase de transition qui sera structurante. Le portrait représente alors un document de synthèse permettant de capter les singularités, de faire émerger une identité territoriale. Un palier supplémentaire est passé, ne se limitant plus uniquement à la connaissance mais bien à la compréhension plus fine fondée sur des indicateurs plus complexes. Le but était d'aller plus loin, de commencer à comprendre le système complexe qui organise le territoire avec ses acteurs...
- Le portrait de territoire pour « mieux agir ou se développer » : dès les années 2000, le mot d'ordre qu'est celui de la compétitivité continue à faire sens dans ces territoires, on ne cherche plus uniquement à connaître pour mieux comprendre qui l'on est mais pour mieux agir et trouver les leviers d'un développement face à la concurrence rude qui s'opère entre les territoires. Attractivité, compétitivité sont dès lors des mots clés dans la logique de développement des collectivités. Le portrait de territoire prend alors la forme d'un

document plus esthétique, plus accessible présenté comme une véritable « plaquette marketing » visant à communiquer auprès de tous et à promouvoir le territoire en question. C'est aussi dans ce contexte que le portrait de territoire se voit également accorder progressivement un rôle central puisqu'il viendra également servir de document-guide orientant la prise de décision.

Or, il semblerait comme nous avons pu le voir au travers de ce mémoire, que le portrait de territoire soit depuis quelques années en plein cœur d'un nouveau temps majeur dans sa manière de l'appréhender et de le concevoir. Depuis une dizaine d'années en effet, le portrait de territoire semble faire face à de nouveaux enjeux que constituent la coopération entre acteurs en vue de la mutualisation et du partage des portraits de territoire réalisés et à réaliser d'une part et l'intérêt d'intégrer la participation habitants dans leur production d'autre part. Nous avons montré que cet outil offre aujourd'hui une grande liberté à ses concepteurs tant dans la manière de le penser que dans les objectifs visés. Véritable outil adaptable et modulable, il devrait pouvoir intégrer ces nouveaux enjeux sans difficulté. Cette grande adaptabilité et modulabilité de l'outil est très certainement à l'origine du phénomène de « mode » dont il fait l'objet et en fait un outil à la fois témoin et acteur, aujourd'hui comme pour demain, au service de la connaissance et du développement des territoires.

Si l'objectif porté tout au long de ce mémoire était de prétendre définir ce qu'est aujourd'hui le portrait de territoire, la réflexion menée nous a permis de nous rendre compte que, comme le disait Oscar Wilde, « Définir, c'est limiter ». A ce titre, l'exemple du portrait de territoire est un exemple parfait. Tenter de définir strictement ce qu'est un portrait de territoire aurait très certainement fortement limité le véritable rôle et les multiples fonctions de cet outil. A travers ce mémoire, nous n'avons donc pas la prétention de définir entièrement ce qu'est un portrait de territoire, mais plutôt de faire émerger ses principales caractéristiques et surtout, à partir de l'analyse d'exemples concrets et d'entretiens réalisés auprès d'acteurs en charge de sa réalisation, de définir un certain nombre de fonctions de cet outil dans le domaine de l'aménagement. En outre, en se limitant à quelques exemples pris à une échelle précise ou encore en se limitant à seulement trois entretiens menés auprès de professionnels, cela nous permet certes de proposer des pistes de réflexion sur cet outil, d'en clarifier certaines approches, mais pas d'en obtenir une connaissance fine et surtout généralisable. Analyser d'autres types de portraits de territoire à des échelles plus larges par exemple, pourrait peut-être approfondir certaines réflexions amorcées sur cet outil complexe.

Au terme de ce travail, nous souhaitons également porter un regard réflexif quant à la démarche de recherche qualitative employée pour la réalisation de ce mémoire. La situation sanitaire rendant compliquée la prise de contact avec les différents acteurs au cœur de ce travail nous a conduit à adopter un dispositif méthodologique qui aurait pu être tout autre dans un contexte différent. Il convient de considérer ces différents éléments comme des ouvertures possibles au travail qui a été réalisé et qui pourront être poursuivies éventuellement par la suite, le portrait n'ayant pas encore montré toutes ces facettes exploitables tant dans le domaine de l'aménagement que bien dans d'autres domaines d'études.

## BIBLIOGRAPHIE

Alaux Christophe, Serval Sarah, Zeller Christelle, 2015, « Le marketing territorial des Petits et Moyens Territoires : identité, image et relations », *Gestion et management public*, 2015/4 (Volume 4 / n° 2), p. 61-78. DOI : 10.3917/gmp.042.0061. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2015-4-page-61.htm>

Albertini Jean-Benoît, 2006, « De la DATAR à la nouvelle DIACT : la place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire », *Revue française d'administration publique*, 2006/3 (no 119), p. 415-426. DOI : 10.3917/rfap.119.0415. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-415.htm>

Apiou Marie, 2013, *La place des structures d'appui aux collectivités locales dans l'ingénierie publique en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Le cas des Pyrénées Atlantiques*. Mémoire Géographie et Aménagement, sous la direction de Tesson Frédéric, Pau, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

Baudelle Guy, Guy Catherine, Merenne-Schoumaker Bernadette, *Le développement territorial en Europe, Concepts, enjeux et débats*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, collection DIDACT Géographie, 2011.

Birks Charlotte, 2014, « Le diagnostic de territoire partagé. L'interprétation sociale d'un espace », *Sociologies pratiques*, 2014/1 (n° 28), p. 127-128. DOI : 10.3917/sopr.028.0127. URL : <https://www.cairn.info/revue-sociologies-pratiques-2014-1-page-127.htm>

Bodiguel Jean-Luc, « La DATAR : quarante ans d'histoire », *Revue française d'administration publique*, 2006/3 (no 119), p. 401-414. DOI : 10.3917/rfap.119.0401. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2006-3-page-401.htm>

Bourret Christian, 2008, « Éléments pour une approche de l'intelligence territoriale comme synergie de projets locaux pour développer une identité collective », *Projectics / Proyética / Projectique*, 2008/1 (n° 0), p. 79-92. DOI : 10.3917/proj.000.0079. URL : <https://www.cairn.info/revue-projectique-2008-1-page-79.htm>

Bresson Maryse , 2014, « La participation : un concept constamment réinventé », *Socio-logos* [En ligne], 9 | 2014, mis en ligne le 04 mars 2014, consulté le 15 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/socio-logos/2817>

Claudia Ximena López Rieux, 2010, « L'aménagement participatif. Un nouvel objet d'étude », *L'Ordinaire des Amériques* [En ligne], 214 | 2010, mis en ligne le 23 février 2014, consulté le 08 avril 2020. DOI : <https://doi.org/10.4000/orde.640>. URL : <http://journals.openedition.org/orde/640>

De Sède-Marceau Marie-Hélène, Moine Alexandre, 2012, « Les observatoires territoriaux. Une représentation collective du territoire », *Communication & langages*, 2012/1 (N° 171), p. 55-65. DOI : 10.4074/S0336150012011052. URL : <https://www.cairn.info/revue-communication-et-langages1-2012-1-page-55.htm>

Fixot Anne-Marie, 2014, « Vers une ville convivialiste. Introduction de la maîtrise d'usage », *Revue du MAUSS*, 2014/1 (n° 43), p. 154-168. DOI : 10.3917/rdm.043.0154. URL : <https://www.cairn.info/revue-du-mauss-2014-1-page-154.htm>

Galabert Marion, 2016, *Les démarches d'observation dites expérimentales ou innovantes pour l'ingénierie territoriale*. Mémoire Démarches d'Observation et Ingénierie Territoriale, sous la direction de Faburel Guillaume, Lyon, Université Lumière Lyon 2.

Ginet Pierre, Briand Michel, Valentin Jérémie *et al.*, 2012, « L'information au service du territoire », *Documentaliste-Sciences de l'Information*, 2012/4 (Vol. 49), p. 26-43. DOI : 10.3917/docs.494.0026. URL : <https://www.cairn.info/revue-documentaliste-sciences-de-l-information-2012-4-page-26.htm>

Gollain Vincent, *Réussir sa démarche de marketing territorial- Méthodes, techniques et bonnes pratiques*, France, Territorial, 2017, 244p

Kok Wim, *Relever le défi - La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : Rapport Kok*, Bruxelles, novembre 2004, 58 p.

Lapostolle Dany, 2011, « Les enjeux de la professionnalisation des agents de développement. L'ingénierie territoriale prise en étau entre les conceptions organique et mécaniste du développement territorial », *Géographie, économie, société*, 2011/4 (Vol. 13), p. 339-362. URL : <https://www.cairn.info/revue-geographie-economie-societe-2011-4-page-339.htm>

Lardon Sylvie, Eduardo Chia et Hélène Rey-Valette, 2009, « Introduction : Dispositifs et outils de gouvernance territoriale », *Noroi* [En ligne], 209 | 2008/4, mis en ligne le 01 mars 2009, consulté le 07 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/noroi/2602>

Lardon Sylvie, Piveteau Vincent, Lelli Laurent, 2008, « Le diagnostic des territoires », *Géocarrefour*, vol. 80/2, 2005, mis en ligne le 13 mars 2008. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/979>

Lardon Sylvie, Piveteau Vincent, 2005, « Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux », *Géocarrefour* [en ligne], vol. 80/2 | 2005, Online since 01 December 2008, connection on 10 April 2020. URL : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/980>

Lazzeri Yvette, Jacques Fialaire. 2016, *De l'ingénierie territoriale à l'intelligence territoriale pour des territoires durables*. fhal-01477910f. URL : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01477910/document>

Lenormand Pauline, 2011, *L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux : analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen*. thèse de Doctorat, Université Toulouse le Mirail - Toulouse II, 2011. ffNNT : 2011TOU20126ff. fftel-00674528f. URL : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00674528/document>

Maurel Pierre, Barbe Éric, Rey-Valette Hélène *et al.*, 2014, « Retour d'expérience sur la co-construction d'un guide sur la gouvernance territoriale », *Sciences Eaux & Territoires*, 2014/1 (Numéro 13), p. 60-65. DOI : 10.3917/set.013.0060. URL : <https://www.cairn.info/revue-sciences-eaux-et-territoires-2014-1-page-60.htm>

Meyronin Benoit, *Le marketing territorial : enjeux et pratiques*, France, Vuibert, 2012, 256p

Moine Alexandre, « Le territoire comme un système complexe : un concept opératoire pour l'aménagement et la géographie », *L'Espace géographique*, 2006/2 (Tome 35), p. 115-132. DOI : 10.3917/eg.352.0115. URL : <https://www.cairn.info/revue-espace-geographique-2006-2-page-115.htm>

Nez Héloïse, 2011, « Nature et légitimités des savoirs citoyens dans l'urbanisme participatif. Une enquête ethnographique à Paris », *Sociologie*, 2011/4 (Vol. 2), p. 387-404. DOI : 10.3917/socio.024.0387. URL : <https://www.cairn.info/revue-sociologie-2011-4-page-387.htm>

Olasagasti Elorri, 2010, « Une recherche-action en tant qu'assistant à la maîtrise d'ouvrage sur un projet de reconversion architecturale », *Projectics / Proyética / Projectique*, 2010/3 (n°6), p. 29-38. DOI : 10.3917/proj.006.0029. URL : <https://www.cairn.info/revue-projectique-2010-3-page-29.htm>

Paturel Dominique, Simon Annick, 2011, « Projets de développement des territoires et participation des habitants: le diagnostic partagé, outil méthodologique via l'intermédiation sociale », *Pensée plurielle*, 2011/3 (n° 28), p. 79-92. DOI : 10.3917/pp.028.0079. URL : <https://www.cairn.info/revue-pensee-plurielle-2011-3-page-79.htm>

Piveteau Vincent, 2010, « Ingénierie territoriale et prospective : conditions et configurations », in L. Dayan, A. Joyal, S. Lardon, *L'ingénierie territoriale à l'épreuve du développement durable*, éd. L'Harmattan, Paris, p. 259-270.

Piveteau Vincent, 2011, « L'ingénierie territoriale, défi pour la gouvernance », *Pour*, 2011/2 (N° 209-210), p. 159-164. DOI : 10.3917/pour.209.0159. URL : <https://www.cairn.info/revue-pour-2011-2-page-159.htm>

Piveteau Vincent, 2011, « Observatoire des territoires et gouvernance locale : un lien structurel à réinterroger », *Pour*, 2011/2 (N° 209-210), p. 165-168. DOI : 10.3917/pour.209.0165. URL : <https://www.cairn.info/revue-pour-2011-2-page-165.htm>

Prévot Maryvonne, Bentayou Gilles, Chatelan Olivier, Desage Fabien, Gardon Sébastien, Linossier Rachel, Meillerand Marie-Clotilde et Verdeil Eric, « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles* [En ligne], 3 | 2008, mis en ligne le 17 septembre 2008, consulté le 28 avril 2020. URL : <http://journals.openedition.org/metropoles/2322>

Raymond Richard, 2009, « La « société civile », ce « nouvel » acteur de l'aménagement des territoires », *L'Information géographique*, 2009/2 (Vol. 73), p. 10-28. DOI : 10.3917/lig.732.0010. URL : <https://www.cairn.info/revue-l-information-geographique-2009-2-page-10.htm>

Rey-Valette Hélène, Mathé Syndhia, 2012, « L'évaluation de la gouvernance territoriale. Enjeux et propositions méthodologiques », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 2012/5 (décembre), p. 783-804. DOI : 10.3917/reru.125.0783. URL : <https://www.cairn.info/revue-d-economie-regionale-et-urbaine-2012-5-page-783.htm>

Richard Valentin, 2016, *L'ingénierie face aux mutations des territoires. L'exemple de la fusion des Régions Auvergne et Rhône-Alpes*. Mémoire Villes et Territoires, sous la direction d'Hélène Dang Vu et Jacques Fialaire, Nantes, Université de Nantes.

Riu, Sandrine. Démocratie participative. [en ligne] In : Casillo I. avec Barbier R., Blondiaux L., Chateauraynaud F., Fourniau J-M., Lefebvre R., Neveu C. et Salles D. (dir.), *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, 2013, ISSN : 2268-5863. URL: <http://www.dicopart.fr/es/dico/democratie-participative> (Consulté le 28/04/2020)

Rode Sylvain, 2017, « La conception de projets d'aménagement urbain comme processus collectif », *Espaces et sociétés*, 2017/4 (n°171), p. 145-165. DOI : 10.3917/esp.171.0145. URL : <https://www.cairn.info/revue-espaces-et-societes-2017-4-page-145.htm>

Torra Mohamed, 2013, « Territoire comme espace d'attractivité et de déclinaison de l'intelligence économique en intelligence territoriale », *Marché et organisations*, 2013/2 (N° 18), p. 67-85. DOI : 10.3917/maorg.018.0067. URL : <https://www.cairn.info/revue-marche-et-organisations-2013-2-page-67.htm>

Trognon Laurent., Cayre Patrice, Lardon Sylvie, Maury Caroline, 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

Trognon Laurent, 2011, « Penser la chaîne d'ingénierie territoriale », 48ème Colloque ASRDLF. URL : [https://www.psd4-auvergne.fr/layout/set/print/content/download/3335/33693/version/1/file/Trognon\\_ASRDLF2011\\_.pdf](https://www.psd4-auvergne.fr/layout/set/print/content/download/3335/33693/version/1/file/Trognon_ASRDLF2011_.pdf)

Vulbeau Alain, 2014, « La maîtrise d'usage, entre ingénierie participative et travail avec autrui », *Recherche sociale*, 2014/1 (N° 209), p. 62-75. DOI : 10.3917/recsoc.209.0062. URL : <https://www.cairn.info/revue-recherche-sociale-2014-1-page-62.htm>



Zumbo-Lebrument Cédrine, 2017, « Les dispositifs de marketing territorial comme vecteur de participation : une approche arnsteinienne d'une marque de territoire », *Gestion et management public*, 2017/3 (Volume 6 / n° 1), p. 9-24. DOI : 10.3917/gmp.061.0009. URL : <https://www.cairn.info/revue-gestion-et-management-public-2017-3-page-9.htm>

## SITOGRAPHIE

- Site de l'AUDAP et de la FNAU : [www.audap.org](http://www.audap.org) [www.fnau.org](http://www.fnau.org)
- Site du CAUE et du FNCAUE : [www.caue64.fr](http://www.caue64.fr) [www.fncaue.fr](http://www.fncaue.fr)
- Site du CEREMA- Outil de l'Aménagement (centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement) : [outil2amenagement.cerema.fr](http://outil2amenagement.cerema.fr)
- Site du CGET (commissariat général à l'égalité des territoires) : [www.cget.gouv.fr](http://www.cget.gouv.fr)
- Site Connaissance du territoire (ressource connaissances du territoire région sud : Provence, Alpes, Côte d'Azur) : [connaissance-territoire.maregionsud.fr](http://connaissance-territoire.maregionsud.fr)
- Site du Département des Pyrénées-Atlantiques : [www.le64.fr](http://www.le64.fr)
- Site Diagnostic Territoire (ressources pédagogiques en direction des acteurs de l'action sociale et du développement local) : [www.diagnostic-territoire.org](http://www.diagnostic-territoire.org)
- Site EPFL Béarn-Pyrénées et Pays-Basque : [www.epfl-bearn.fr](http://www.epfl-bearn.fr) [www.epfl-pb.fr](http://www.epfl-pb.fr)
- Site de la Gazette des communes : [www.lagazettedescommunes.com](http://www.lagazettedescommunes.com)
- Site de l'INSEE (institut national de la statistique et des études économiques) : [www.insee.fr](http://www.insee.fr)
- Site de la SAFER : [www.safer.fr](http://www.safer.fr)
- Site du Sénat (site au service des citoyens) : [www.senat.fr](http://www.senat.fr)
- Site de la SEPA : [www.sepadour.fr](http://www.sepadour.fr)

## TABLE DES ILLUSTRATIONS

Figure 1 : Les principales lois de l'Acte I de la décentralisation (Cabé, 2020) .....	18
Figure 2 : La diversité des outils au service de la connaissance territoriale ( Maurel, 2014) .....	24
Figure 3 : Les origines hypothétiques du portrait de territoire (Cabé, 2020).....	32
Figure 4 : Les principaux acteurs à l'origine de la production de connaissances territoriales (Richard, 2016).....	35
Figure 5 : La démarche de marketing territorial (Gollain, 2017).....	38
Figure 6 : Qu'est ce qu'un portrait de territoire (selon les enquêtes) ? (Cabé, 2020) .....	40
Figure 7 : Exemples de portraits de territoire réalisés dans le département des Pyrénées-Atlantiques (Cabé, 2020) .....	44
Figure 8 : Répartition sur le territoire national et d'outre-mer des Agences d'Urbanisme (FNAU, 2016 ).....	59
Figure 9 : L'AUDAP à l'échelle des Pyrénées-Atlantiques(AUDAP, 2019) .....	61
Figure 10 : Les 93 CAUE et les groupements régionaux de CAUE (FNCAUE, 2019).....	64
Figure 11 : Les distinctions entre EPFL et EPF d'Etat (Cabé, 2020) .....	65
Figure 12 : Les principaux champs d'intervention des EPFL ou EPFE ( Vansteenkiste, association des EPFL, 2013) .....	66
Figure 13 : Le réseau des EPFL à l'échelle du Béarn (EPFL Béarn ,2019) .....	67
Figure 14 : Les principales missions des SAFER (Cabé, 2020) .....	69
Figure 15 : Le réseau des SAFER à l'échelle du territoire nationale et d'outre-mer (SAFER Pays de la Loire, 2017) .....	69
Figure 16 : Les principales missions de SOLIHA (Cabé, 2020) .....	70

## TABLE DES ANNEXES

Annexe 1 : Grille d'entretien.....	92
------------------------------------	----

## ANNEXE 1 : GRILLE D'ENTRETIEN

### Mise en propos :

*Dans le cadre de mon Master, je réalise un mémoire de recherche à propos de l'outil « portrait de territoire ». L'entretien de ce jour, a pour objet de me permettre de comprendre la façon dont vous et votre structure concevez et réinvestissez par la suite cet outil.*

*Je voudrais donc, que vous me parliez de l'outil « portrait de territoire » que vous réalisez au sein de votre structure...*

Thématiques	Questions	Questions de relance
DEFINITION du portrait de territoire	Pour vous, qu'est ce qu'un « portrait de territoire » ?	- Si vous deviez définir le portrait de territoire en 3 mots clés...
Les divers INTERETS autour de la réalisation du portrait de territoire	Pourquoi et pour qui réalisez-vous des portraits de territoire ?  D'où a émergé l'initiative de réalisation d'un tel outil ?	- Quels sont les principaux objectifs et intérêts du portrait de territoire ? pour la structure ? pour les autres acteurs ?  - A qui et à quoi est destiné le portrait de territoire une fois terminé ?  - Quelles sont les finalités de cet outil ?
DEMARCHE et METHODOLOGIE de réalisation du portrait de territoire	Quelles sont les différentes démarches et méthodes de réalisation de vos portraits de territoire ?	- Quels sont les principales thématiques abordées à l'intérieur de vos portraits ?  - Quelles sont les principales données que vous exploitez dans les portraits de territoire ?  - D'où proviennent les principales données recueillies dans vos portraits ?
Les PARTICULARITES propres à chaque structure réalisant des portraits de territoire	Quelles sont les spécificités des portraits que vous réalisez, vis-à-vis de ceux d'une autre structure ?	- Jusqu'à ce jour, combien de portraits de territoire ont-ils été réalisés par votre structure ?
LES LIMITES du portrait de territoire (en général)	Selon vous, quels sont les limites de l'outil portrait de territoire de manière générale ?	- Quels sont les manques, les difficultés liés à la réalisation d'un tel outil ?
LES LIMITES du portrait de territoire (créer par la	Selon vous, quels sont les limites du portrait de territoire que votre structure met	- Quels sont les difficultés que vous rencontrez lors de sa

structure)	en œuvre ?	réalisation ?
LA <i>PARTICIPATION</i> dans le portrait de territoire	Selon vous, qu'apporte la participation dans le processus de réalisation de cet outil ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Quels sont les avantages et inconvénients de faire participer la population dans la réalisation d'un tel outil ?</li> <li>- Connaissez-vous à l'échelle du département des Pyrénées-Atlantiques des portraits de territoires organisé autour de la participation ?</li> </ul>
LES <i>EVOLUTIONS</i> de l'outil	Quels améliorations ou évolutions du portrait de territoire que vous réaliser pourriez vous envisagé ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Selon vous, quels indicateurs, données manque t-il à vos portraits de territoire à ce jour ?</li> <li>- Comment pourrait être mit à jour ou renouveler cet outil dans les années à venir ?</li> </ul>
Le portrait de territoire PARFAIT	A quoi ressemblerait, ou de quoi serait fait un portrait de territoire « parfait » ? (données, informations, formats, partenariats...)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avec qui ou quoi de plus ou de moins devrait-il être compléter ?</li> </ul>
<i>PARTENARIAT</i> avec les autres structures	Que pensez- vous des autres « portraits de territoire » réaliser à l'échelle du département ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vous en êtes vous inspirez ?</li> <li>- Avez-vous déjà travaillé en partenariat avec certaines structures ?</li> </ul>
L'EXPRESSION « portrait de territoire »	Pourquoi donner le nom de « portrait de territoire » à cet outil ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A quoi renvoi le terme de portrait de territoire ?</li> </ul>
Différences entre le <i>PORTRAIT DE TERRITOIRE</i> et le <i>DIAGNOSTIC TERRITORIAL</i>	Quelles sont, selon vous, les différences ou similitudes entre le diagnostic de territoire et le portrait de territoire ?	
Le PHENOMENE DE MODE autour du portrait de territoire	Comment expliqueriez- vous le « phénomène de mode » qui tourne autour de l'outil de portrait de territoire ces dix dernières années ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pourquoi existe-t il de plus en plus de portraits de territoire ?</li> </ul>

## TABLE DES MATIERES

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	<b>4</b>
<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>ERROR! BOOKMARK NOT DEFINED.</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>5</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>6</b>
<b>LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN OUTIL EN LIEN AVEC L'HISTOIRE DE L'AMENAGEMENT</b> .....	<b>12</b>
1.    DES ANNEES 1950 A 1980 : LA PERIODE FASTE DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE .....	12
1.1. <i>Les déséquilibres du territoire français</i> .....	14
1.2. <i>Les objectifs et moyens mis en œuvre pour contrer « Paris et le désert français »</i> .....	15
2.    DES ANNEES 1980 A 2003 : DE L'HORIZONTALITE A LA TRANSVERSALITE DANS LA MANIERE DE PENSER LES RAPPORTS ENTRE LES TERRITOIRES ET L'ETAT.....	17
2.1. <i>Le tournant de l'année 1982 : le 1<sup>er</sup> Acte de la décentralisation</i> .....	18
2.2. <i>De la décentralisation vers le développement territorial</i> .....	20
2.3. <i>La reconnaissance de l'ingénierie territoriale : outil central dans le domaine de l'aménagement</i> .....	23
3.    A PARTIR DES ANNEES 2000 : PARTIR DU LOCAL POUR PENSER LE GLOBAL .....	25
3.1. <i>Le début des années 2000 : la France face à de nouveaux enjeux</i> .....	25
3.2. <i>La conséquence de ces enjeux à l'échelle du domaine de l'aménagement</i> .....	28
<i>Conclusion : la place du portrait de territoire dans ce contexte en évolution</i> .....	29
<b>LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN NOUVEL INSTRUMENT DE L'INGENIERIE TERRITORIALE</b> .....	<b>31</b>
1.    LES ORIGINES DU PORTRAIT DE TERRITOIRE .....	31
1.1. <i>Réflexions et hypothèses sur l'émergence des portraits de territoire</i> .....	31
1.2. <i>Tentative de définition de l'outil et éclaircissement autour de sa composition</i> .....	39
2.    LES DIFFERENTES ORIENTATIONS ET FINALITES DU PORTRAIT DE TERRITOIRE.....	43
3.    LES LIMITES DE L'OUTIL .....	52
CONCLUSION : LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN OUTIL EN DEVENIR .....	55
<b>LES NOUVEAUX ENJEUX AUTOUR DU PORTRAIT DE TERRITOIRE : VERS LA COOPERATION ?</b> .....	<b>57</b>
1.    VERS PLUS DE MUTUALISATION ENTRE LES ACTEURS AU CŒUR DE LA REALISATION DES PORTRAITS DE TERRITOIRE .....	57
2.    LA PLACE EMERGENTE DE L'HABITANT DANS LA PRODUCTION DES PORTRAITS DE TERRITOIRE .....	75
<b>CONCLUSION</b> .....	<b>79</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>82</b>
<b>SITOGRAPHIE</b> .....	<b>88</b>
<b>TABLE DES ILLUSTRATIONS</b> .....	<b>89</b>
<b>TABLE DES ANNEXES</b> .....	<b>90</b>
<b>ANNEXE 1 : GRILLE D'ENTRETIEN</b> .....	<b>91</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>93</b>
<b>RESUMÉ</b> .....	<b>94</b>
<b>MOTS-CLES</b> .....	<b>95</b>

LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN OUTIL TEMOIN D'UNE EVOLUTION DES MODES DE PENSER  
L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES

**LE PORTRAIT DE TERRITOIRE, UN OUTIL TEMOIN D'UNE EVOLUTION  
DES MODES DE PENSER L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES**

**Mélanie CABE**

Université de Pau et des Pays de l'Adour

Département de Géographie-Aménagement

Laboratoire Passages – UMR 5319 – CNRS/UPPA

**RESUMÉ :**

Le présent mémoire s'intéresse à l'évolution de la manière de penser et de concevoir l'aménagement de nos territoires depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale et les modalités actuelles de sa mise en œuvre à travers l'émergence et l'usage d'un outil spécifique qu'est le portrait de territoire. Ce dernier permet notamment de répondre à un besoin croissant, de la part des acteurs qui œuvrent au développement des territoires, de disposer d'une connaissance fine de leurs territoires d'administration, dans un contexte qui a conduit à rendre les collectivités territoriales opérantes dans ce domaine.

Nous nous intéressons ici plus précisément à la conception et aux différents usages dont font l'objet les portraits de territoire dans le champ de l'aménagement. Fondée sur l'étude de portraits de territoire réalisés au sein du département des Pyrénées-Atlantiques et l'analyse du discours des acteurs qui les produisent (recueillis grâce à la conduite d'entretiens semi-directifs), notre réflexion cherchera à mettre en lumière la place qu'occupe aujourd'hui cet outil dans les pratiques aménagistes, en tant qu'outil à la fois témoin et acteur de l'évolution de la manière de penser l'aménagement dans notre pays.



**MOTS-CLES :**

Portrait de territoire – Territoires – Observation – Aménagement du territoire – Développement territorial– Pyrénées-Atlantiques