

Le Projet de Territoire; Enjeux, méthodologies et perspective d’avenir

Territory Project; Challenges, methodologies and perspective for the future

ADNANE SLAOUI

Doctorant en sciences de Gestion

Ecole Nationale de Commerce et Gestion de Tanger

Université Abdelmalek Essadi

Management Stratégie et Gouvernance MASRAG

Maroc

adnan_slaoui@hotmail.fr

Date de soumission : 25/10/2021

Date d’acceptation : 3/12/2021

Pour citer cet article :

SLAOUI A. (2022) «Le Projet de Territoire; Enjeux, méthodologies et perspective d’avenir», Revue Internationale des Sciences de Gestion «Volume 5 : Numéro 1» pp : 374 – 397

Résumé

Les projets de territoire connaissent une grande évolution ces dernières années. Ils concernent des échelles différentes, revêtent des formes diverses, et ont un socle commun : ce sont tous des outils de gestion des politiques publiques, et leur méthodologie d'élaboration est souvent proche, ils représentent un outil fort pour le développement territorial qui impliquera un développement économique social et sociétal.

L'article propose un diagnostic et une évaluation des politiques de gestion des territoires selon des critères précis. Expérimenté dans un dispositif de formation et recherche, l'itinéraire méthodologique et en s'adaptant à quelques situations, a illustré la nécessité de maintenir la démarche de contractualisation, gage de cohérence qui facilite l'intervention des différents acteurs publics sur un seul et même territoire, et démontre aussi le souhait largement partagé de voir se poursuivre les contractualisations inter-régionales confortant ainsi les démarches de projet de territoire.

Quelques recommandations importantes se sont donc dessinées sur l'avenir des projets de territoire qui doivent être au cœur des politiques gouvernementales pour le développement des territoires. Les projets de territoires ont besoin d'être accompagné par des concepts, méthodologies et outils territoriaux afin de jouer le rôle qui se doit, et doivent aussi être évaluées pour avoir une vision complète de la mise en œuvre du projet de territoire ainsi que son efficacité.

Mots clés : Projet ; Territoire ; Développement ; Politiques ; Gestion.

Abstract

Territorial projects have undergone great development in recent years. They concern different scales, take various forms, and have a common base: they are all public policy management tools, and their development methodology is often similar, they represent a strong tool for territorial development which will involve a social and societal economic development.

This article provides a diagnosis and assessment of territorial management policies according to specific criteria. Experienced in a training and research system, the methodological itinerary and by adapting to a few situations illustrated the need to maintain the contracting process, a guarantee of coherence which facilitates the intervention of the various public actors on one and the same territory, and also demonstrates the widely shared wish to see the continuation of inter-regional contracts, thus consolidating territorial project approaches.

Some important recommendations have therefore emerged for the future of territorial projects

which must be at the heart of government policies for the development of territories. Territory projects need to be accompanied by territorial concepts, methodologies and tools in order to play the role that should be played, and must also be evaluated in order to have a complete vision of the implementation of the territory project as well as its effectiveness.

Keywords: Project; Territory; Development; Policies; Management.

INTRODUCTION

Les projets de territoire se sont multipliés ces dernières années, et ce, suite à l'expansion démographique, à la crise environnementale, à la mondialisation économique et ses enjeux sociaux, au changement climatique et la nécessaire adaptation des politiques publiques.

Les projets de territoire concernent des échelles différentes, revêtent des formes diverses et ont un socle commun : ce sont tous des outils de gestion des politiques publiques, et leur méthodologie d'élaboration est souvent proche. La concrétisation d'un processus participatif visant à la création d'un projet de territoire n'est pas une tâche facile quant à ses nombreux acteurs et sa complexité, plusieurs actions doivent être mise en œuvre pour sa réussite.

Aujourd'hui, les projets de territoires entrent dans une ère nouvelle en prenant les couleurs de stratégies de développement durable. Pour devenir un véritable outil de pilotage, ils doivent également intégrer une véritable dimension financière et faire l'objet d'évaluation. Tout territoire souhaitant se développer et garder son attractivité et compétitivité devra donc construire son projet, mais comment faire vivre et pérenniser ce projet de territoire ? Et avec quels moyens financiers ?

Notre article met en évidence le large consensus sur la nécessité de maintenir la démarche de contractualisation, gage de cohérence qui facilite l'intervention des différents acteurs publics sur un seul et même territoire pour assurer la bonne conception et mise en œuvre du projet de territoire. Il note aussi le souhait de voir se poursuivre les contractualisations inter-régionales et le processus de régionalisation avancée confortant ainsi les démarches de projet de territoire.

1. LE PROJET DE TERRITOIRE, UN OUTIL DE GESTION DE L'ACTION PUBLIQUE

Le projet de territoire est avant tout l'outil privilégié pour l'aménagement du territoire. Il permet en effet de :

- Mettre en évidence les grands enjeux du territoire,
- Fixer les objectifs stratégiques qui permettent de relever ces enjeux,
- Définir la stratégie qui permette de remplir les objectifs fixés.

Il repose sur une vision transversale du territoire et englobe l'ensemble des problématiques qui touchent celui-ci : Le projet de territoire doit traiter aussi bien des questions liées à la population que celles de l'habitat, de l'économie, des communications, du cadre de vie et de l'environnement, ou encore des services à la population..., Centré sur le territoire dans son ensemble et considéré comme un « Système ».

Le projet de territoire permet ainsi de rendre compte de la complexité du territoire, lieu aux fonctions multiples où se côtoient et interagissent acteurs individuels, privés et publics.

Elaborer un projet de territoire est de ce fait un chantier vaste et ambitieux, mais qui, à ce titre, contribue au décloisonnement des politiques publiques : une politique de développement urbain ne peut se concevoir sans mener parallèlement une stratégie économique permettant de développer l'emploi ou une réflexion sur l'adaptation des infrastructures de transport, ni sans mesurer l'impact que ce développement pourrait avoir sur l'environnement, tout est donc lié.

A ce décloisonnement des thématiques s'ajoute le décloisonnement des acteurs publics :

Chaque parcelle du territoire est susceptible de faire l'objet de politiques de la commune, de la province, de la région, de l'Etat. Le projet de territoire ne porte pas spécifiquement sur l'action de tel ou tel acteur public, mais sur l'ensemble des politiques publiques qui peuvent être mises en œuvre sur le territoire : l'étude des infrastructures routières ne cherche pas à distinguer la commune en charge de l'infrastructure, mais bel et bien à évaluer l'accessibilité globale du territoire que ces infrastructures permettent. (Tachfine Youssef, 2020)

Le projet de territoire se doit d'être un véritable outil d'aide à la décision pour les décideurs politiques. En dressant un état des lieux complet, mais transversal, du territoire, il facilite la hiérarchisation des enjeux et la définition des priorités pour les politiques publiques.

Le projet de territoire peut aussi être un outil de gestion politique dans la mesure où il implique d'être à l'écoute des habitants et des électeurs et d'organiser les politiques publiques de manière à répondre à leurs préoccupations. Laissant une large place à la concertation, il peut servir à renouveler l'exercice démocratique en associant plus étroitement les habitants tant en amont du projet (cf. ci-dessous sur le « diagnostic partagé ») qu'en aval (cf. ci-dessous sur « l'évaluation »). (F. Gouverna, 2007)

Le projet de territoire constitue un référentiel qui pourra être réactualisé au gré des besoins et constitue un cadre d'analyse qui pourra être partagé par les acteurs.

1.1 Ce qu'apporte un projet de territoire

- **Le projet de territoire apporte avant tout une plus grande cohérence et pertinence de l'action publique.** Le renforcement de la cohérence des politiques tient à l'approche décloisonnée du projet de territoire : la politique de développement de transports urbains ne peut plus se concevoir indépendamment de celle du soutien aux entreprises ou de l'habitat ; les animateurs de ces différentes politiques travaillent en collaboration autour d'objectifs communs. (A. Cherveau, 2017)

Le projet de territoire apporte par ailleurs une plus grande pertinence dans la mesure où la stratégie qui est mise en œuvre découle naturellement des conclusions tirées du diagnostic de territoire : elle est adaptée aux problématiques propres au territoire.

De plus, la démarche de projet est l'occasion de développer le dialogue et la concertation au sein du territoire : acteurs publics et privés, habitants et entreprises. En dégagant une vision partagée du territoire, ils peuvent ensemble se construire un avenir commun et poser les bases de ce que le territoire devrait être dans les 10 à 15 ans à venir. (Direction de l'Aménagement du Territoire, 2003)

Réaliser un projet de territoire est aussi l'occasion de travailler autrement en favorisant l'imagination et la créativité grâce aux échanges et dialogues qu'il suppose. En particulier, les grands enjeux du territoire et les attentes des acteurs peuvent être mis en débat : ainsi, sur un territoire, le débat mis au jour a été de savoir comment ne pas déséquilibrer le territoire et maintenir la qualité de vie des habitants sur un territoire accueillant des entreprises de plus en plus nombreuses.

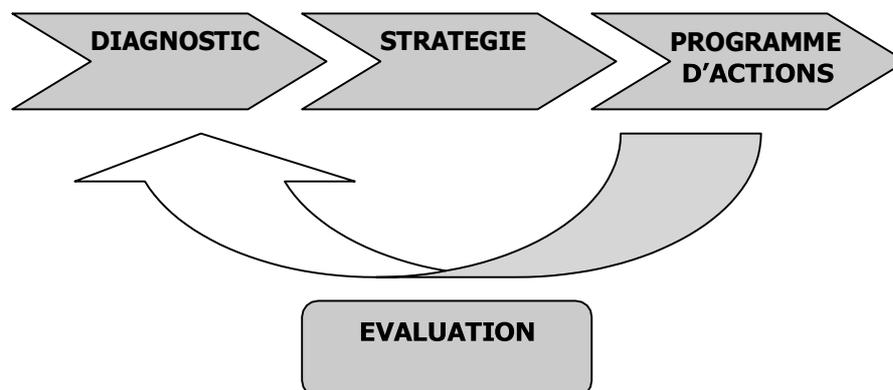
Le projet de territoire permet de passer d'une logique « descendante » (on applique une politique préconçue à un territoire) à une logique « ascendante » (on construit une politique à partir de la vision du territoire qui émerge et du ressenti et des besoins des acteurs locaux) : l'émergence du projet de territoire correspond ainsi à la montée en puissance du local. (Courlet C. , 2008)

1.2 Le contenu d'un projet de territoire

Si les pratiques d'élaboration d'un projet de territoire peuvent différer sensiblement, les grandes phases d'un projet de territoire restent les suivantes :

- Réalisation d'un diagnostic partagé,
- Construction d'une stratégie de développement,
- Déclinaison en orientations / programmes d'action. (Tachfine Youssef, 2020)

A ces trois phases, il est judicieux d'en ajouter une quatrième phase qui s'avère très importante dans tout projet à savoir « l'évaluation du projet », comme le montre le diagramme ci-dessous :

Diagramme 1 : l'évaluation des projets

Source : Alessio Guarino (MCF HDR)

Ces différentes phases seront analysées dans la suite du document.

1.3 Les facteurs clés de succès

Le premier facteur clé de succès est la bonne compréhension du territoire et de ses spécificités : un diagnostic bien posé, avec des enjeux spécifiques au territoire bien identifiés, et sur lesquels les collectivités locales peuvent avoir une action, est le préalable indispensable à la réussite de la démarche.

La qualité du partage et de la concertation avec les acteurs du territoire en est un autre : le projet de territoire doit être bien compris et porté conjointement par les acteurs locaux, pour que le projet ne soit pas une greffe qui aurait du mal à prendre sur le territoire. La concertation doit permettre de dépasser les éventuels clivages ou des enjeux politiques.

La mise en place d'un Comité de Pilotage ou d'un Comité de Suivi est aussi un facteur décisif car il permet d'adapter la démarche et de s'assurer que la méthodologie suivie est efficace.

Il faut également que le projet de territoire trouve une concrétisation en débouchant sur des réalisations et des actions précises. En effet, le risque est de voir se multiplier les projets de territoire, à différentes échelles, sans mise en œuvre tangible, qui aboutiraient à une démotivation des acteurs.

La gestion du temps est essentielle pour réussir le projet de territoire : la qualité du processus d'élaboration est presque aussi importante que le résultat. La démarche doit être suffisamment longue pour permettre aux différents projets de mûrir sans toutefois durer trop longtemps au risque de voir les acteurs se démobiliser.

Enfin, il est indispensable qu'un processus d'évaluation soit prévu afin de mesurer l'impact du projet sur le développement du territoire, et pouvoir procéder à son éventuel

réajustement.

1.4 Écueils et risques

Les projets de territoire rencontrent deux écueils spécifiques. Le premier est le risque d'aboutir à un projet de territoire artificiel et plaqué si sa conception n'a pas eu lieu dans le cadre d'un échange fécond entre les consultants d'une part, qui apportent un support méthodologique et animent la démarche, et les acteurs du territoire d'autre part, qui ont forcément une connaissance plus intime et complète du territoire. (Assemblée des Communautés de France , 2015)

Le second écueil est celui d'un projet de territoire qui donnerait le sentiment qu'il est inutile : il faut donc que le projet de territoire se concrétise par des réalisations concrètes.

Enfin, le risque est de ne pas réussir à gérer la complexité d'un projet de territoire, qui doit s'articuler entre différentes échelles territoriales et associer différents maîtres d'ouvrage. Il est parfois difficile d'appréhender que le projet de territoire s'intéresse au territoire dans son ensemble, au-delà des compétences de telle ou telle collectivité : l'analyse doit donc dépasser les compétences de la collectivité qui élabore le projet de territoire.

Il existe enfin le risque d'un manque de lisibilité des projets de territoire dû à l'enchevêtrement des différentes échelles de projet de territoire. L'articulation entre les différents projets de territoire doit être organisée : dans le cadre du projet stratégique de l'Etat, le plan départemental doit ainsi reprendre l'intégralité des préconisations du plan régional pour garantir la cohérence de l'ensemble. La Région Pays de Loire développe quant à elle une politique de Contrat Territorial Unique afin de concentrer son action sur chaque territoire et éviter l'empilement des projets et des contrats.

2. COMMENT ELABORER UN PROJET DE TERRITOIRE

2.1 Les conditions de réalisation d'un projet de territoire

2.1.1 L'initiative du projet

L'initiative du projet peut revenir à différents acteurs. La démarche peut être impulsée à l'extérieur du territoire concerné : l'Etat, le Conseil Régional ou le Conseil Général peuvent être ainsi à l'origine d'une démarche de projet de territoire, à laquelle ils peuvent d'ailleurs conditionner leurs interventions financières ultérieures. La Région Centre a ainsi lancé assez tôt une politique en direction des agglomérations en la subordonnant à l'émergence d'un projet de territoire local, dont les modalités sont précisées par le Conseil Régional. Parfois, ce sont les élus du territoire qui décident eux-mêmes d'élaborer un projet de territoire sans y être incités par des contraintes réglementaires : nombre d'agglomérations

constituées en communauté ont choisi, après quelques années de fonctionnement, d'entamer une démarche d'élaboration d'un projet de territoire afin de donner du contenu à leur communauté et d'orienter les politiques qu'elle pourrait mettre en œuvre.

La question des initiateurs du projet n'est pas neutre puisque cela implique différents modes de maîtrise d'ouvrage : le rôle et la composition du Comité de Pilotage sera plus ou moins élargi ; les techniciens joueront un rôle plus ou moins important dans le processus.

En ce qui concerne la conduite du projet, le choix devra aussi être arrêté entre l'externalisation (recours à un cabinet de conseil ou d'études) ou l'internalisation de l'élaboration du projet de territoire sachant qu'une approche mixte, associant étroitement les techniciens, les élus porteurs du projet et les consultants, est souvent préférable pour combiner les avantages des deux approches qui nécessite toutefois, une délimitation claire des rôles respectifs.

2.1.2 La mobilisation des acteurs

Les acteurs participants à la démarche doivent être associés le plus en amont possible. Quels sont les acteurs à mobiliser ? Ils peuvent être aussi bien externes au territoire (techniciens des partenaires financiers) qu'internes ; ils peuvent être représentants « publics » (élus et techniciens) ou acteurs privés (entreprises, associations, habitants...).

La détermination des acteurs à mobiliser dépend étroitement de la finalité qu'on souhaite donner à cette mobilisation : s'agit-il que les acteurs soient co-créateurs du projet de territoire, dans une démarche de démocratie participative ? Doivent-ils plutôt intervenir aux différentes phases clés de l'élaboration pour « partager » et s'assurer ainsi que le projet répond effectivement aux enjeux spécifiques du territoire en intégrant leur vécu et leur ressenti ? Doivent-ils simplement être régulièrement informés de l'avancée et des conclusions du projet ?

Les formes de mobilisation des acteurs dépendront de ces différents choix : le choix d'impliquer étroitement un nombre réduit d'acteurs clés permettra de fonctionner sous forme de groupes de travail, thématiques ou territoriaux. Celui d'associer plus largement la société civile rendra nécessaire l'organisation d'assises ouvertes au plus grand nombre, ou la mise en place d'outils permettant de recueillir les souhaits ou la vision des habitants comme l'utilisation de sondages ou de sites Internet contributifs. (Cormier, 2010)

L'article 72.1 – alinéa 2 de la Constitution ouvre la possibilité aux collectivités territoriales de soumettre des « projets de délibération ou d'acte relevant de sa compétence (...) par la voie du référendum à la décision des électeurs »¹ : cette disposition, à notre connaissance, n'a pas encore été utilisée pour valider un projet de territoire.

Le Conseil de Développement constitue un mode de mobilisation de plus en plus fréquemment utilisé, au sein des Pays et des agglomérations : il permet de mobiliser des acteurs clés et qualifiés sur la durée et constitue un vecteur efficace pour relayer les informations l'avancée du projet.

2.2 L'élaboration du diagnostic

2.2.1 Objectifs, méthodologies, thématiques, sources d'information

Le diagnostic vise à dresser un état des lieux fiable et actualisé du territoire afin de disposer d'une vision synthétique du territoire. Il paraît essentiel que le diagnostic soit problématisé, c'est-à-dire qu'il permette de mettre en évidence les forces et les faiblesses du territoire, les menaces et les opportunités qui se présentent à lui. Il doit donc être dynamique en mesurant les tendances à l'œuvre et les évolutions possibles du territoire. (Piveteau, 2005)

Dans un premier temps, il est nécessaire de délimiter le périmètre d'étude. Il peut être plus ou moins étendu suivant que le projet de territoire a une portée générale, ou bien vise à répondre à une problématique plus ciblée. Pour un projet de territoire « global », les différentes thématiques analysées seront par exemple :

- L'insertion du territoire dans son contexte,
- Les infrastructures de transport et de déplacement,
- Les caractéristiques de la population,
- L'habitat,
- L'environnement,
- Le cadre de vie et les services à la population,
- L'économie et l'emploi,
- Le contexte institutionnel.

Il s'agit ensuite de mobiliser les informations nécessaires à l'analyse. Ces informations pourront être quantitatives : statistiques nationales fournies par le HCP, les ministères, les communes, ou plus locales par les arrondissements ; elles pourront être aussi plus qualitatives par le biais d'entretiens auprès d'acteurs du territoire (élus, techniciens,

¹ https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006527593/

acteurs socioéconomiques) ou l’exploitation de questionnaires ad-hoc. Les études existantes ou les différents documents réglementaires (PLU, Schémas de Cohérence Territoriale, Plans de Déplacements Urbains, Plan Local de l’Habitat) seront aussi recensés et exploités.

Pour chacune des thématiques, le diagnostic doit permettre de répondre à certaines questions. Par exemple, l’analyse de la thématique « population » doit établir les cohérences du territoire en termes de bassins de vie et identifier les besoins futurs au regard des mutations socio-démographiques de la population : les points observés seront ainsi la croissance démographique passée du territoire, son attractivité migratoire, son dynamisme naturel, l’évolution de la population par strate d’âge (pour mesurer en particulier le vieillissement), par catégorie socio-professionnelle, ainsi que les spécificités des micro-territoires si le territoire d’étude n’apparaît pas homogène. Cette thématique doit être systématiquement abordée dans un projet de territoire. (Piveteau, 2005)

2.2.2 L’identification des enjeux

Si le diagnostic est bien posé et problématisé, les enjeux doivent se dégager naturellement et apparaître clairement. Il peut être judicieux d’utiliser des outils de représentation efficaces et bien connus comme par exemple une matrice SWOT (Strengths / Weaknesses / Opportunities / Threats), comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 1 : Matrice SWOT

FORCES	FAIBLESSES
Force interne 1	Faiblesse interne 1
Force interne 2	Faiblesse interne 2
OPPORTUNITES	MENACES
Opportunité externe 1	Menace externe 1
Opportunité externe 2	Menace externe 2

Source : Albert Humphrey at the Stanford Research Institute

Forces et faiblesses correspondent aux caractéristiques internes du territoire ; menaces et opportunités correspondent aux impacts possibles de son environnement sur le territoire.

Si nécessaire, cette matrice peut être déclinée pour chacune des thématiques et former ainsi un ensemble de tableaux synthétiques thématiques qui donnent les clés de compréhension du territoire. Il existe un double avantage à l’utilisation de ce type de représentation : cela

facilite tout d'abord la communication des résultats du diagnostic et rend son appropriation plus facile pour des publics hétérogènes ; cela permet ensuite de mettre en lumière les enjeux réellement essentiels, ce qui facilite le passage de l'analyse à l'action. (Le Centre de ressources du développement territorial , 2013)

2.2.3 Le partage du diagnostic

Le partage du diagnostic est une étape indispensable à la réalisation d'un projet de territoire. Si elle apparaît techniquement moins difficile, elle nécessite néanmoins une expérience certaine pour être efficace.

L'objectif est d'enrichir l'état des lieux initial en le complétant avec la dimension « vécue » du territoire que peuvent en avoir les acteurs. Cet enrichissement se fera selon différents modes, des groupes de travail restreints à l'organisation d'assises territoriales ou thématiques (cf. ci-dessus), suivant le degré d'ouverture souhaité du « partage ». L'intégration de ces apports est un exercice particulièrement complexe : quel poids donner à la parole de chacun lors d'une réunion publique ? Les différentes forces vives du territoire sont-elles également représentées ? Comment gérer les contradictions et les visions divergentes que peuvent avoir les différents acteurs ? En cas de contradiction lourde et irrémédiable, qui rend impossible la recherche d'un consensus sur l'analyse, l'astuce pourra consister à inclure ces divergences d'opinion dans le diagnostic partagé, pour montrer justement qu'il existe des visions différentes du territoire.

Le « partage » du diagnostic vise aussi à renforcer l'implication des acteurs le plus en amont possible : en construisant un référentiel d'analyse commun, connu et partagé, le risque que des divergences sur la compréhension du territoire apparaissent lors de la définition de la stratégie se réduit.

Dans un projet de territoire, le diagnostic n'est pas une fin en soi, c'est davantage un facteur déclenchant, une phase préparatoire à celles qui vont suivre. Un diagnostic réussi est un diagnostic qui aura permis d'identifier les enjeux essentiels du territoire, et de rendre possible la définition d'une ambition et d'une stratégie partagée et pertinente pour le territoire. Un diagnostic qui vit l'exhaustivité, sans hiérarchiser les enjeux, aura par contre beaucoup plus de difficultés à devenir réellement opérationnel.

2.3 La définition d'une stratégie

2.3.1 L'élaboration de scénarios prospectifs

Pour définir la stratégie du territoire, il faut dans un premier temps définir différents scénarios de développement. La définition de ces scénarios peut se baser sur une approche

prospective. Il peut s'agir dans ce cas de scénarios :

- Normatifs, où, dans une démarche déductive, on définit l'image souhaitée du territoire en année n pour en déduire le chemin à parcourir pour y parvenir,
- Exploratoires où, dans une démarche inductive, on part de la situation actuelle pour définir l'image souhaitée du territoire en année n.

Si l'on adopte une approche par scénarios exploratoires, il faut tout d'abord identifier les variables clés susceptibles d'influer sur les enjeux principaux qui ont été mis en évidence par le diagnostic. L'exercice consiste alors à cerner comment ces différentes variables peuvent évoluer au cours du temps, quels sont les facteurs qui influencent leur évolution et enfin les impacts que celle-ci peut avoir sur leur environnement. Différents scénarios se dégagent alors. Classiquement, 3 scénarios peuvent être élaborés :

- Amélioration par rapport à la situation existante,
- Maintien des tendances actuelles (« au fil de l'eau »),
- Déclin-dégradation.

Ces scénarios permettent de « modéliser » l'avenir du territoire. Il convient alors de choisir le scénario préférentiel, l'avenir le plus probable ou le plus souhaitable pour le territoire : cette étape doit être réalisée en concertation avec les porteurs du projet. A partir de ce scénario préférentiel, la stratégie à mettre en œuvre pour faciliter sa réalisation pourra être définie.

2.3.2 Le choix d'une stratégie

La stratégie consiste à « déterminer les objectifs et les buts fondamentaux à long terme d'une organisation puis à choisir les modes d'action et d'allocation des ressources qui permettront d'atteindre ces buts et objectifs » (A.D. Chandler). Cette définition, conçue pour le monde de l'entreprise, s'adapte parfaitement aux territoires.

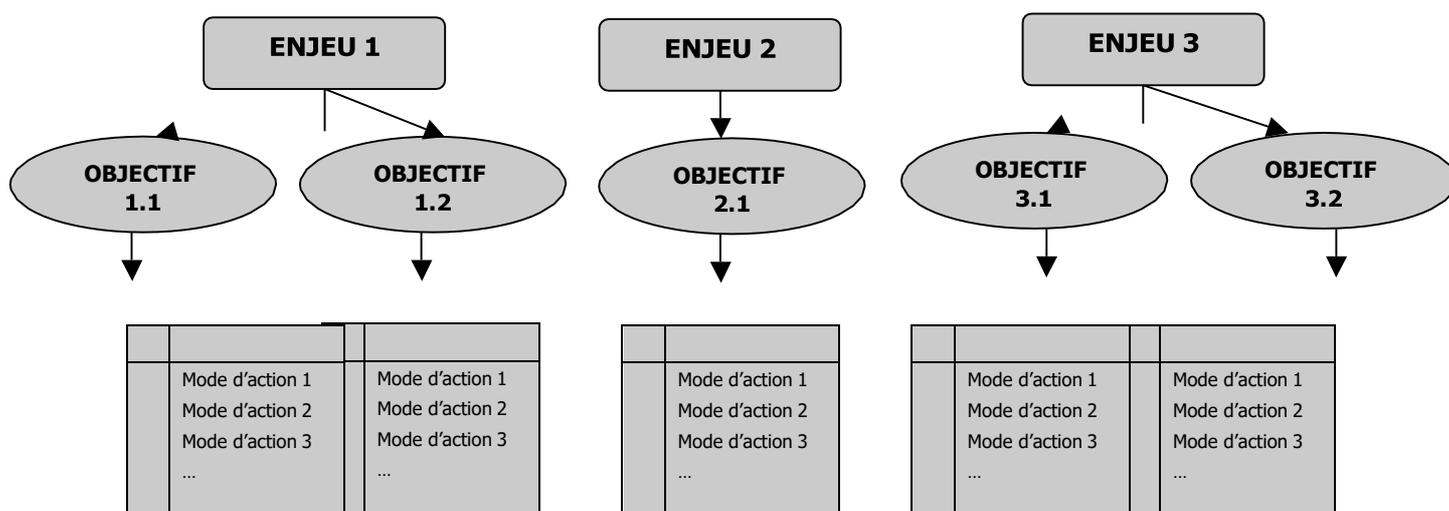
Il faut donc dans un premier temps définir les objectifs stratégiques à atteindre : ils dessinent le cadre dans lequel la stratégie va pouvoir être élaborée et doivent permettre de répondre à chacun des enjeux identifiés. La détermination des objectifs stratégiques a une importance fondamentale pour la tonalité du projet de territoire puisque cela revient à répondre à la question: que souhaite-t-on pour le territoire ? Que veut-on que le territoire devienne ? C'est donc une question éminemment politique ce qui explique qu'elle est souvent du ressort exclusif des élus, qui peuvent s'ils le souhaitent ouvrir leurs débats à d'autres acteurs du territoire.

Dans un deuxième temps, les modes d’actions (ou « moyens à mettre en œuvre ») vont pouvoir être précisés : cette étape peut et doit, au contraire de la précédente, associer assez largement les acteurs du territoire puisqu’une partie des moyens à mettre en œuvre peuvent être de leur ressort : par exemple, à un objectif stratégique tel que « faciliter la reprise d’entreprise », il faudrait associer la chambre des métiers et la chambre de commerce.

Il s’agit à ce stade de définir les moyens à mettre en œuvre pour remplir les objectifs stratégiques : les modes d’action correspondent à « ce qu’il faudrait faire » pour atteindre les objectifs stratégiques (Selon le modèle de *l’arbre d’objectifs*). Ils ne sont pas aussi précis qu’un programme d’action, qui déclinerait, par un ensemble d’actions concrètes les modes d’action.

La stratégie peut donc être représentée sous la forme d’un arbre d’objectifs comme le montre le schéma ci-dessous :

Schéma 1 : Arbre d’objectifs



Source : Cahier de l’Avisé N°5. Evaluer l’utilité sociale de son activité. Octobre 2007

2.4 L’identification d’un programme d’actions

2.4.1 Approches ascendantes et descendantes

La stratégie reste un cadre général qui doit se concrétiser pour pouvoir se réaliser : c’est tout l’enjeu de la définition du programme d’actions.

Pour définir un programme d’action, deux approches sont possibles : (Pelissier, 2009)

- Ascendante, où les actions sont remontées par les porteurs de projet du territoire,

- Descendante, où les actions sont définies « d'en haut » par un groupe restreint d'acteurs.

L'approche ascendante a l'avantage d'impliquer plus fortement les acteurs du territoire (qui seront source de proposition et auront la satisfaction de voir les projets qu'ils portent aboutir plus facilement grâce au soutien dont ils feront l'objet) et de disposer rapidement d'un programme d'actions, souvent nombreuses et directement opérationnelles.

Pour ce faire, il faut faire informer le plus largement possible sur la démarche en cours, puis faire remonter les projets dans le cadre de réunions territoriales (ou thématiques), par le biais de questionnaires ou l'envoi spontané de fiches actions de la part des acteurs locaux. Il est impératif de définir en amont un processus de sélection des actions en précisant les critères (pertinence par rapport aux objectifs stratégiques, cohérence avec les autres actions, faisabilité financière et technique, degré de maturité) et le processus de sélection (mise en place d'un comité de sélection...).

Cette approche, démocratique et participative, a cependant certaines limites : elle peut aboutir à un « catalogue à la Prévert » d'actions de faible envergure engendrant un risque d'émiettement, ou au contraire, manquer de consistance si trop peu d'actions remontent ; elle peut aussi à terme démobiliser les acteurs locaux si la sélection doit être drastique dans le cas où de trop nombreux projets auraient été remontés.

L'approche descendante, au contraire, sera plus favorable à la définition d'un programme d'actions resserré autour de quelques actions emblématiques et structurantes. La composition du groupe (ou des groupes) de travail sera déterminante pour la qualité du programme d'actions: il faut que ce groupe soit suffisamment ouvert pour représenter l'ensemble des acteurs du territoire susceptibles de porter ou de concevoir une action ; il faut également que ses membres soient suffisamment proches du terrain pour mesurer la faisabilité technique de telle ou telle action et sa pertinence par rapport au territoire concerné.

Le risque de cette approche est d'aboutir à un programme d'actions déconnecté du contexte local, difficiles à mettre en œuvre dans la mesure où ces actions sont créées ex nihilo, avec un maître d'ouvrage encore à déterminer : leur mise en œuvre risque d'être plus longue, et la mobilisation des acteurs du territoire moins forte. Aujourd'hui, c'est l'approche ascendante qui a le vent en poupe, portée par le désir de renforcer la participation et la démocratie locale : elle correspond à la philosophie du projet de territoire, qui repose sur l'échange avec les acteurs du territoire.

Quel que soit l'approche, il est nécessaire de bien préciser le cadre dans lequel les actions doivent s'inscrire : faut-il que les actions se limitent aux domaines où la collectivité (ou les collectivités) pilotes du projet de territoire a une compétence ? Doit-on au contraire ne poser ni limite ni contrainte puisqu'il s'agit du projet « du territoire », au-delà des compétences de chaque collectivité ? Peut-on ouvrir la maîtrise d'ouvrage des actions à tous, acteurs publics et privés ? Ces questions, souvent laissées de côté jusqu'à la validation du programme d'actions, devraient pourtant être clarifiées dès le lancement de la démarche pour éviter tout malentendu ultérieur.

2.4.2 La modélisation financière

La modélisation financière du projet de territoire doit intervenir au minimum à partir de la définition du programme d'actions. Elle peut même judicieusement la précéder si, par exemple, le maître d'ouvrage choisit de pré-affecter des enveloppes budgétaires aux différents objectifs stratégiques qu'il a déterminés.

La modélisation financière doit permettre de dégager la vision d'ensemble du programme d'actions, tant en dépenses d'investissement que de fonctionnement. Il peut être difficile d'évaluer les budgets de chaque action si celles-ci sont insuffisamment mûres ou particulièrement complexes ou innovantes. (European Investment Bank , 2021)

Une évaluation juste et homogène de chaque action est néanmoins nécessaire pour que la sélection éventuelle des actions puisse se faire sur une base équitable.

La modélisation financière doit autant que possible définir les modalités de financement : quels seront les Co-financeurs du projet, à quels niveaux d'intervention sont-ils susceptibles d'intervenir ? Il est nécessaire de bien connaître les mécanismes existants et les priorités d'action des différents intervenants.

Les projets de territoire ne comprennent pas forcément tous une dimension financière : certains laissent volontairement cette dimension (ainsi que souvent l'affinage du programme d'actions) de côté pour l'intégrer uniquement dans le cadre d'un contrat qui serait éventuellement négocié.

2.5 La validation du projet

Le processus de validation doit être défini dès le départ afin d'éviter tout flottement ou toute contestation possible. Il s'agit de fixer qui valide le projet, à quels stades de son avancée et selon quelles modalités.

Le plus souvent, les validations étape par étape sont recueillies auprès du Comité de Pilotage qui aura été institué. Des validations plus exclusivement politiques doivent aussi

être prévues notamment pour la définition des orientations. L'avis demandé au Conseil de Développement est aussi un passage indispensable. (B.GUY, 2011)

2.6- La communication et le partage du projet

Au-delà de la définition d'un circuit de validation, un plan de communication doit être bâti pour éviter que le projet de territoire ne reste au stade d'un rapport confidentiel réservé à un public choisi. Cette communication vise à faire connaître le projet et à permettre l'adhésion du plus grand nombre à l'avenir qu'il dessine. Ce plan de communication doit être différencié selon le degré d'avancement du projet et suivant les publics visés : les modes de communication et les messages pourront être adaptés suivant que l'on s'adresse au grand public, aux partenaires institutionnels ou aux acteurs socioéconomiques par exemple.

Si le choix a été fait au départ d'une concertation élargie, il faudra prévoir la présentation du projet devant l'ensemble des personnes prévues par la concertation : cela pourra se faire par l'organisation de réunions territoriales, plus locales, ou d'assises territoriales, plus larges.

3. FAIRE VIVRE LE PROJET DE TERRITOIRE

3.1- Les modalités de mise en œuvre et de suivi du projet de territoire

La mise en œuvre et le suivi des actions du projet de territoire doivent faire l'objet de modalités précises pour renforcer son efficacité. La création d'un tableau de bord doit permettre de dégager une vision synthétique de l'état d'avancement du projet.

L'animation territoriale joue un rôle essentiel à plusieurs niveaux : elle doit participer au montage des dossiers des opérations, apporter un appui aux maîtres d'ouvrage des actions, présenter les dossiers aux financeurs et assurer le suivi global de l'avancée du projet de territoire. (Assemblée des Communautés de France , 2015)

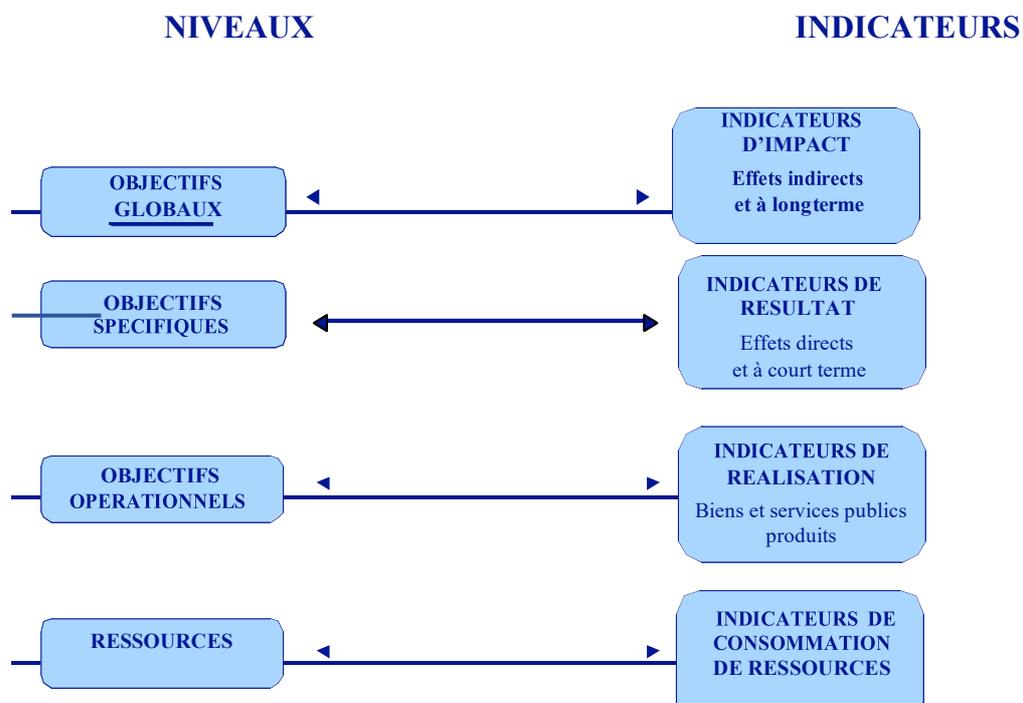
3.1.1 L'évaluation du projet de territoire et son adaptation

Vu qu'un projet de territoire a pour horizon les 10 à 15 prochaines années, il est nécessaire de prévoir une évaluation régulière des actions pour réadapter si nécessaire le contenu du projet. L'évaluation doit se baser sur des indicateurs qui permettent de mesurer la mise en œuvre du projet de territoire et son impact. (Assemblée des Communautés de France , 2015)

On distingue ainsi différents types d'indicateurs suivant le niveau d'objectif considéré (selon le *schéma 2* des niveaux et indicateurs d'évaluation) : l'évaluation doit se baser sur

un panachage de ces différents niveaux d'indicateurs pour avoir une vision complète de la mise en œuvre du projet de territoire, tant pour sa réalisation que sur l'impact qu'il peut avoir sur les enjeux identifiés.

Schéma 2 : Niveaux et indicateurs de l'évaluation d'un projet de territoire



Source : Le modèle de Gilbert

L'ajustement du projet de territoire doit se dérouler suivant un principe équivalent à celui qui prévaut à son élaboration, mais sur un mode allégé. Il semble nécessaire de prévoir :

- ❖ Une réactualisation du projet de territoire pour s'assurer que les objectifs stratégiques fixés à l'origine ne doivent pas être modifiés. S'ils ont été judicieusement choisis, cela ne devrait pas être le cas, mais cette possibilité doit être envisagée en cas de changement brutal (choc économique lié au départ d'une grande entreprise sur un bassin d'emploi par exemple.) dans l'évolution du territoire.
- ❖ L'évaluation du projet telle que décrite ci-dessus.
- ❖ Un processus d'ajustement/validation du projet qui tienne compte des modalités définies au départ. Au minimum, réunion du Comité de Pilotage, éventuellement réunions sous formes de commissions thématiques associant la société civile.

3.1.2 Du projet au contrat de territoire

❖ L'innovation, le contrat et la concrétisation du projet de territoire

« L'innovation territoriale est une action collective engageant les acteurs d'un territoire dans un processus de création de ressource et de recherche de solutions à des problèmes identifiés collectivement. Les acteurs engagés dans le processus d'innovation territoriale peuvent être public, privé, ou représentant de la société civile (association, organisme socioprofessionnel...), ces acteurs s'auto organisent et coopèrent pour parachever les objectifs fixés. » *Tomal, A. & Hamidi, L.S. (2020)*

La plupart des projets de territoire ont pour conclusion la signature d'un contrat de territoire. Ceux-ci posent souvent l'élaboration d'un projet de territoire comme une condition préalable à la contractualisation.

La contractualisation est une pratique de plus en plus répandue de l'action publique : il faut admettre qu'elle répond, d'une manière plutôt satisfaisante, à la nécessité d'une gestion plus efficace de la ressource publique et qu'elle prend mieux en compte les interactions et la complexité des acteurs, complexité renforcée d'ailleurs avec la décentralisation. La négociation d'un contrat de territoire est d'ailleurs une occasion de dialoguer appréciée par les acteurs. (AdCF Intercommunalités de France , 2020)

Cette contractualisation permet de définir des priorités d'action en passant d'une logique de guichet à une logique de projet sans aller jusqu'à la forme d'un appel à projet, qui a tendance à favoriser les territoires les mieux structurés et les plus dynamiques.

La contractualisation correspond en outre à la volonté de territorialiser les politiques publiques : il s'agit de rechercher les échelles territoriales les plus pertinentes pour l'action publique, et de différencier le soutien en fonction des besoins spécifiques de chacun des territoires.

Cela permet aussi de connaître plus précisément les crédits qui sont affectés à tel ou tel territoire. (AdCF Intercommunalités de France , 2020)

Contrat et projet de territoire paraissent donc intimement liés : le contrat apparaît comme la suite logique, et attendue, du projet de territoire en mettant en place les financements nécessaires à la réalisation des actions.

D'une manière générale, on peut considérer que le projet de territoire constitue la vision du territoire à horizon 10-15 ans alors que le contrat en est une déclinaison opérationnelle à court-moyen terme (2-5 ans).

Ce passage entre projet et contrat ne va pas sans écueils ni difficultés : les signataires du

contrat peuvent être nombreux et surtout avoir des visions divergentes, en particulier du fait que leurs priorités d'intervention (et leurs champs d'intervention) ne sont pas forcément les mêmes. Dès lors, la hiérarchisation des actions peut faire l'objet de nombreux et longs débats... Il est donc nécessaire que les règles du jeu soient fixées et connues de tous les acteurs : contenu et maquette du contrat, enveloppes budgétaires prévisionnelles, priorités thématiques des acteurs, porteurs éligibles, critères et modalités de sélection des actions doivent être définies autant que possible en amont de la négociation.

❖ Le panorama des contrats de territoire

L'objet de cet article n'est pas de dresser le panorama exhaustif des contrats de territoire. Il est toutefois utile de dresser une typologie synthétique des contrats de territoire. On peut distinguer des contrats :

- I. Territoriaux, comme le Contrat de plan État-région en France ou les contrats qui en découlent comme les contrats de pays ou d'agglomération,
- II. Thématiques centrés sur :
 - i. L'environnement : contrat rivière, contrat baie, contrat littoral...
 - ii. Les services à la population
 - iii. L'économie : IDE , Climat des affaires ...
 - iv. Tourisme : Stratégie du tourisme durable

Chaque type de contrat correspond donc à un type de projet de territoire, plus ou moins transversal.

4 LES LIENS ENTRE FINANCES ET PROJET DE TERRITOIRE

Dans la plupart des collectivités territoriales, les liens sont assez lointains entre la fonction financière et l'élaboration d'un projet de territoire. (Tachfine Youssef, 2020)

Cet éloignement est tout d'abord dû à l'organisation des services au sein des collectivités : la fonction financière dépend de la Direction Financière tandis que l'élaboration du projet de territoire est souvent prise en charge par la direction de l'aménagement ou son équivalent, ce qui constitue souvent une barrière étanche. La jonction entre les deux services se fait uniquement a posteriori, lors de la mise en œuvre du projet, ce qui crée parfois un décalage entre les possibilités financières et techniques de la collectivité et l'ambition du projet, rendant sa mise en œuvre difficile.

Il serait souhaitable que la fonction financière soit intégrée le plus en amont possible afin d'apporter son expertise technique et sa connaissance des marges de manœuvre financières,

ce qui permettrait de rendre les projets de territoire pleinement réalistes et opérationnels.

On assiste de plus en plus à un rapprochement entre ces deux dimensions, financière et territoriale, comme en témoigne des projets récents de certains Conseils Généraux de refondre leurs politiques territoriales en mettant en place des indicateurs objectifs sur les territoires, tant sur des critères sociodémographiques et économiques que sur les capacités d'autofinancement des collectivités bénéficiaires. (*Financement Participatif France, 2015*)

Idéalement, des groupes de projet transversaux pourraient être organisés comme il en existe dans les entreprises industrielles : ces groupes de projet regrouperaient des techniciens de profil et de services différents, qui seraient en charge d'élaborer, ou de suivre l'élaboration, des projets de territoire.

Par défaut, il faut que les responsables financiers soient mobilisés :

- Lors de la définition du programme d'action,
- Lors de l'évaluation à mi-parcours et finale.

CONCLUSION : L'avenir des projets de territoire

L'avenir des projets de territoire semble étroitement lié à celui des contrats de territoire. Le cadre de référence des contrats de territoire, est en cours de redéfinition suite à la réflexion engagée par le gouvernement. Les différents acteurs doivent être sollicités pour apporter leur contribution. Cet article met en évidence le large consensus sur la nécessité de maintenir la démarche de contractualisation, gage de cohérence qui facilite l'intervention des différents acteurs publics sur un seul et même territoire. Il note aussi le souhait largement partagé de voir se poursuivre les contractualisations infra régionales confortant ainsi les démarches de projet de territoire.

La pratique des projets de territoire gagne aujourd'hui en professionnalisme, en bénéficiant du retour d'expérience des premières générations de projet de territoire. Quelques tendances nouvelles semblent d'ores et déjà se dessiner :

- La volonté de concentrer le nombre de thématiques abordées afin de donner une plus grande cohérence au projet ou au contrat, et lui donner ainsi une puissance de frappe plus importante,
- La tendance à privilégier des contrats de territoire uniques, simplifiant les démarches et évitant l'empilement des dispositifs,
- Le souhait d'utiliser le projet de territoire comme un levier pour le développement durable et les outils de planification territoriale, comme les projets de territoire,

devront articuler développement économique, équité sociale et protection de l'environnement ; ils s'inscriront dès lors nécessairement dans une démarche gouvernementale pour le développement territorial.

L'interaction de plus en plus forte entre finances locales et projets de territoires, dans une démarche double permettant de donner plus de réalisme aux projets de territoire tout en donnant le moyen aux politiques publiques d'être davantage territorialisées.

BIBLIOGRAPHIE

- A. Cherveau.** (2017). Dialogue Maroc-OCDE sur les politiques de développement territorial. Synthèses et recommandations . *Unité des Dialogues Territoriaux, OCDE*, 27 pages.
- ADCF Intercommunalités de France .** (2020). *Projet de territoire; Ambition, méthodes et pratiques* . Paris: adcf.
- Assemblée des Communautés de France .** (2015). *Les projets de territoire des communautés; Enjeux et pratiques observées*. Paris: AdCF.
- Association TARGA-AIDE.** (2009-2012). *Guides méthodologiques pour la préparation des Plans Communaux de Développement*. Rabat: Institut National Agronomique de Rabat.
- B.GUY, C. M.-S.** (2011). *Le développement territorial en Europe. Concepts*. Paris.
- Cormier, A.** (2010). *La mobilisation des acteurs dans les initiatives locales de mise en oeuvre du développement durable au Burkina Faso*. Montréal: Université du Québec .
- Courlet C. .** (2008). L'économie territoriale. *PUG*, 135 p.
- Direction de l'Aménagement du Territoire.** (2003). *Etude sur les bassins d'emploi, cas des systèmes productifs localisés au Maroc*. Rabat: Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Eau et de l'Environnement.
- European Investment Bank .** (2021). *Etude d'évaluation JESSICA, Mise en place d'instruments financiers pour le soutien du développement urbain en région Ile-de-France*. London: Mazars
- F. Gouverna.** (2007). Sur le rôle actif de la territorialité. Repenser la relation entre territoire, acteurs et pratiques sociales. In *Gumuchian et Pecqueur, La ressource territoriale, Economica*.
- Financement Participatif France.** (2015). *Guide du Financement participatif pour le développement des territoires* . Paris : Financement Participatif France.
- Le Centre de ressources du développement territorial .** (2013). *Quel diagnostic territorial pour quelle stratégie locale*. Paris: La Chapelle-Montligeon.
- Pelissier, M.** (2009). Etude sur l'origine et les fondements de l'intelligence territoriale: l'intelligence territoriale comme une simple déclinaison de l'intelligence économique à l'échelle du territoire . *Revue internationale d'intelligence économique* , 291- 303.
- Piveteau, S. L.** (2005). Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux. *Géocarrefour*, vol. 80/2, 75-90.
- Tachfine Youssef.** (2020). L'approche en termes de développement territorial: définitions,

démarche et état des lieux de l'action publique au Maroc depuis deux décennies. *Revue Organisation et territoires*, N°5.

Tomal, A. & Hamidi, L.S .(2020) «Développement des territoires enclavés par une approche d'innovation territoriale, Cas de la région Daraa-Tafilalet», *Revue Française d'Economie et de Gestion* «Volume 1: Numéro 6» pp: 277-294