



DYNAMIQUES
TERRITORIALES

Déterminer le projet de territoire





Contexte

Le projet de territoire est un document par lequel une collectivité définit sa vision de l'avenir de son territoire et reprend les orientations stratégiques de développement de la collectivité qui peuvent concerner tous les domaines d'application des politiques publiques. Le principal but est de favoriser l'émergence et la mise en place d'un projet de territoire englobant et impliquant une multitude de parties prenantes. Dans ce contexte, il convient de s'interroger sur la façon de déterminer un projet de territoire. Un projet territorial parfait n'existe pas, mais il est possible de permettre à ceux qui développent un territoire de partager une vision commune.

Étapes

ÉTAPE 1

Rappels juridiques

Il n'existe pas d'impératif légal à l'élaboration d'un projet de territoire. Sa démarche de construction demeure entièrement volontaire, les communautés ne sont pas soumises à l'obligation de se doter d'un tel document et le code général des collectivités reste évasif à ce sujet.

Pour les communautés urbaines, ce dernier énonce à l'article L. 5215-1 : « La communauté urbaine (...) regroupe plusieurs communes (...) qui s'associent au sein d'un espace de solidarité, pour élaborer et conduire ensemble un projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire. » Pour les communautés d'agglomération et de communes (articles L. 5214-1 et L. 5216-1), il est indiqué que la communauté « a pour objet d'associer des communes au sein d'un espace de solidarité, en vue de l'élaboration d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace ».

Au plan juridique, le projet de territoire communautaire est uniquement incité et promu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999, venant renforcer la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995, dite « loi Pasqua ». Dans le souci d'ouvrir la décision publique à la concertation, la loi Voynet impose d'associer des acteurs du territoire à la démarche de projet d'agglomération à travers le conseil de

développement. Suivant l'article 26 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 : « Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs, est créé par des délibérations concordantes des communes et des groupements. Le conseil de développement s'organise librement. Il est consulté sur l'élaboration du projet d'agglomération. Il peut être consulté sur toute question relative à l'agglomération, notamment sur l'aménagement et sur le développement de celle-ci. »

Définir la vision de l'avenir
de son territoire et reprendre
les orientations stratégiques
de développement de la collectivité.

ÉTAPE 2

Mettre en place les équipes de travail

La construction du projet de territoire et la mobilisation des acteurs sont deux processus consubstantiels et concomitants qui se confortent mutuellement (*cf.* Bibliographie : Chappoz, 2001).

Selon ce dernier, si l'initiative de l'élaboration du projet de territoire appartient aux élus, sa mise en place s'appuie sur un comité de pilotage, un comité technique et des commissions thématiques qui se démultiplient en groupes de travail *ad hoc*.

■ Le comité de pilotage

Il décide des orientations stratégiques du projet de territoire, valide également les axes stratégiques, le programme d'actions et dresse le bilan annuel. Il se compose des élus à la tête des différentes structures du territoire, du ou des responsables du comité technique, des responsables des différentes commissions thématiques et de partenaires externes de développement intervenant sur le territoire.

■ Le comité technique

Le comité technique suit et anime au quotidien l'exécution du projet de territoire. Il est essentiellement constitué par les responsables administratifs des différentes structures concernées par le projet de territoire. Il est aussi vivement conseillé que la collectivité ait recours à un accompagnateur extérieur par le biais d'universitaires ou de cabinets spécialisés.

■ Les commissions thématiques

Les commissions thématiques et éventuellement les groupes de travail qui s'y rattachent représentent des espaces de dialogue, de médiation et d'accompagnement où émergent les projets d'actions des différents axes stratégiques. Ces commissions et groupes de travail sont composés de responsables politiques et administratifs, de représentants des citoyens, usagers et contribuables, de partenaires externes de développement du territoire.

Il est bien entendu possible d'observer des modalités d'organisation intégrant d'autres types de comités

ou de commissions, en plus de ceux que nous proposons ici. Par ailleurs, l'apport neutre que peut avoir un accompagnateur extérieur peut s'avérer très utile pour la réalisation d'un diagnostic objectif.

La mise en place des équipes est une étape délicate et qui est loin d'être linéaire. En effet, au fur et en mesure que le système d'acteurs se dessine, des acteurs entrent, d'autres sortent en fonction des difficultés résultant des discussions concernant la mise en place des équipes et du projet de territoire.

Après la mise en place des équipes, la collectivité devra démarrer l'étape non moins cruciale de diagnostic du territoire.

ÉTAPE 3

Effectuer un diagnostic du territoire

Élaborer un projet de territoire dans une perspective durable commence réellement par un diagnostic complet du territoire. La notion de **diagnostic du territoire** est définie par la Délégation interministérielle

à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) comme un « *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 passée et des appréciations sur l'évolution future* ». Sous cet angle, le diagnostic d'un territoire n'est pas qu'un simple bilan ou une simple photographie d'un territoire donné, mais également il nous permet d'anticiper et d'imaginer à quoi pourrait ressembler notre territoire dans un futur à moyen ou long terme.



La diversité des territoires fait qu'il existe plusieurs méthodes de diagnostic du territoire qui, rappelons-le, est avant tout un outil d'aide à la prise de décision. Nous ne pouvons pas revenir ici en détail sur la procédure menant à un diagnostic abouti, mais retenons juste qu'il s'agit d'une étape cruciale dans la démarche de mise en œuvre d'un projet.

En effet, c'est à partir du diagnostic que l'on connaît la situation du territoire et que l'on dessine et élabore les scénarios de son développe-

ment. Il existe plusieurs outils que la collectivité peut mobiliser pour faire son diagnostic. La matrice SWOT ou FFOM en français est pertinente pour ce type de diagnostic.

Le diagnostic doit concerner tous les secteurs d'activités et doit aborder tous les domaines du développement local, qui font la vie d'un territoire : l'économie, le tourisme, l'aménagement du territoire, les services à la population, la culture, l'habitat, l'environnement, l'agriculture, les loisirs, etc.

Le diagnostic d'un territoire peut être réalisé en trois temps :

Tout d'abord, le **traitement des données quantitatives**. Il peut s'agir d'études quantitatives déjà réalisées sur le territoire ou de données statistiques fournies par des partenaires nationaux ou locaux, tels que l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), les chambres consulaires, les agences régionales de développement, les centres sociaux, Pôle emploi, les différentes collectivités du territoire, etc. Ce premier diagnostic, dit « diagnostic technique », se concentre donc sur un travail de recueil de données objectives et de leurs analyses (approches géographiques, statistiques...). Lors du diagnostic, une attention particulière doit être portée aux documents structurants de la collectivité (schéma de cohérence territoriale [SCOT], plan local d'urbanisme [PLU], etc.).

Ensuite, l'**analyse des données qualitatives**. Les données sont issues principalement d'entretiens réalisés auprès des différentes parties prenantes du projet de territoire. Le recueil des visions politiques et

administratives, complétées par celles des populations et des partenaires au développement local, permet de consolider un diagnostic partagé. Ce deuxième diagnostic, dit « diagnostic partagé », moins objectif que le premier, permet une approche plus nuancée du territoire.

Enfin, les **données quantitatives et qualitatives sont croisées afin d'élaborer un document de travail** qui fera référence pour la suite de l'élaboration du projet de territoire. Pour cette phase de finalisation du diagnostic du territoire, des ateliers thématiques de réflexion, réunissant des élus, des référents des différentes structures territoriales et d'autres parties prenantes, peuvent être mis en place afin de retenir un diagnostic et d'ébaucher des orientations stratégiques et des actions à mettre en œuvre.

Après ce diagnostic de territoire, la collectivité devra définir et choisir les axes stratégiques de son projet de territoire.

ÉTAPE 4

Définir et choisir des axes stratégiques du projet de territoire

Le projet de territoire peut être construit autour d'axes stratégiques transversaux retenus à la suite du diagnostic global du territoire. Cette **segmentation stratégique** permet de structurer les différents niveaux du projet de la collectivité en fonction de leurs objectifs. Ci-dessous, un exemple de segmentation stratégique (cf. Fig. 1).

Ainsi, à partir du diagnostic réalisé, les élus et les différents partenaires au développement du territoire sont invités à s'exprimer et à participer à l'élaboration des axes stratégiques du projet de territoire. Ces derniers synthétisent la stratégie du territoire pour un futur à moyen ou long terme. Bien que les compétences obliga-

toires déterminent pour beaucoup le champ d'actions des collectivités, les axes stratégiques doivent reprendre les priorités politiques clairement définies dans le projet de territoire. En effet, les axes stratégiques doivent être précis et raisonnables pour favoriser leur réalisation. En général, il est conseillé de retenir, au maximum, entre trois et sept axes stratégiques afin de favoriser une bonne lisibilité de l'action publique.

Comme tout projet, ces **axes stratégiques** doivent s'inscrire dans une perspective pluriannuelle pour avoir un impact réel sur le territoire. Dans tous les cas, il est conseillé que le projet de territoire s'étale sur une durée minimale de cinq ans. Par ailleurs, la définition d'axes stratégiques doit être suivie par une adaptation de l'organisation politique et administrative pour passer à un management en mode projets. Également, le choix de ces axes

stratégiques doit être guidé par la situation financière de la collectivité. En effet, la collectivité doit procéder à l'identification et à l'allocation de moyens qui seront nécessaires à la réalisation du projet stratégique, pour mettre en cohérence objectifs et ressources.

Les axes stratégiques définitivement retenus par les groupes de travail doivent être soumis à **l'approbation des représentants de la collectivité** et accessibles à toutes les parties prenantes. En effet, le comité de pilotage du projet de territoire devra s'assurer de la diffusion de ces nouvelles orientations stratégiques auprès du personnel, de la population et de tous les autres partenaires de développement du territoire.

Le projet de territoire, désormais organisé en axes stratégiques, doit être décliné en actions opérationnelles.



À la différence de la sphère privée, l'adoption d'un plan stratégique dans une institution publique relève d'un choix politique mais aussi de contraintes réglementaires.

En effet, le cadre législatif et réglementaire des collectivités, et en particulier les textes qui régissent la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités, oriente notablement les interventions des collectivités (cf. Bibliographie : Huteau, 2006).

Ainsi, pour ce dernier, la stratégie d'une collectivité territoriale se définit alors comme « l'ensemble des politiques et des programmes d'action qu'elle met en œuvre dans le cadre des grandes orientations définies dans le projet de territoire sous réserve du respect des contraintes législatives et réglementaires ».



ÉTAPE 5

Mettre en place les actions opérationnelles du projet de territoire

Dans cette étape, les axes stratégiques retenus doivent être déclinés en **actions opérationnelles** qui peuvent être regroupées dans un plan ou un programme d'actions. L'action est le niveau où s'exprime la façon d'atteindre les objectifs de l'axe stratégique. C'est l'étape de concrétisation du projet de territoire.

Élaborer un **plan d'actions**, c'est définir les actions à réaliser à court, moyen et long termes (trois ans environ), afin de répondre aux objectifs fixés dans les axes stratégiques du projet de territoire. En effet, la collectivité doit se référer fréquemment aux objectifs du projet de territoire afin de ne pas perdre le sens et pour s'assurer d'une mise en œuvre juste et efficace du projet. Ainsi, le plan d'actions doit être l'interface entre les étapes de diagnostic et d'analyse et celles de mise en œuvre du projet de territoire. Autrement dit, le plan d'actions doit transformer les idées et les réflexions en éléments concrets. Il doit être coconstruit

avec toutes les parties prenantes et adapté au territoire.

Dans le **cas d'un projet global de territoire**, le plan d'actions doit concerner tous les services. Une fois ce plan établi, la collectivité doit sélectionner et préciser, pour chaque objectif, les différentes actions ou tâches qui vont se succéder. En effet, certaines actions présentent un caractère d'importance et d'urgence plus élevé par rapport à d'autres, d'où l'utilité de prioriser. Ainsi, la collectivité doit identifier les actions qui répondent mieux aux objectifs politiques mais aussi qui sont le plus facilement réalisables. Autrement dit, la collectivité doit commencer par mettre en œuvre en premier les actions pouvant donner des résultats tangibles ayant un impact rapide sur le territoire. Cela permet également d'accroître la visibilité de la démarche, de stimuler l'implication de tous et surtout des acteurs encore hésitants.

Dans cette phase opérationnelle, la collectivité doit définir **pour chaque action des objectifs précis**. Dans cette étape, la collectivité doit rédiger des feuilles de routes annuelles et pluriannuelles pour planifier les

différentes actions dans le temps. Ensuite, elle doit formaliser des projets de services pour activer le dialogue de gestion. Également, pour chaque action, les tâches, fonctions et responsabilités doivent être réparties et organisées entre différents services pour clarifier l'action publique. Enfin, pour chaque action, la collectivité doit désigner un référent, définir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs afin de pouvoir suivre et évaluer l'avancement d'une action et sa réponse aux objectifs à court et long termes.

Décliner les actions opérationnelles dans un plan.



ÉTAPE 6

Assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du projet de territoire

L'évaluation permet de mieux gérer en estimant la valeur des résultats, d'informer les acteurs du projet, de contrôler la réalisation des actions, d'ajuster, de recadrer et de réorienter les actions à venir du projet. L'évaluation continue permet aussi de maintenir la mobilisation des parties prenantes. Cette étape est très utile dans le processus de détermination et de mise en œuvre du projet de territoire car elle apporte un regard critique sur la façon dont il est réalisé.

L'évaluation doit permettre de faire la comparaison entre les résultats de l'action et les objectifs initiaux (efficacité), de mesurer les effets directs et indirects (impact), d'apprécier le résultat et la stratégie d'intervention par rapport aux ressources mobilisées (efficacité). Ainsi, la collectivité doit recourir régulièrement à l'évaluation pour mesurer les écarts, en matière d'efficacité, d'efficience et d'impact, et proposer éventuellement des mesures de correction.

Les critères et les indicateurs d'évaluation doivent être définis au moment de la planification des actions. Pour chacune de ces dernières, la collectivité doit définir collectivement des indicateurs de

suivi et de performance qui permettent de cibler les objectifs et de piloter les actions. Dans cette perspective, la collectivité doit définir des tableaux de bord de suivi des actions afin de mesurer la bonne réalisation du projet de territoire (performance, moyens, avancement) et y apporter les adaptations nécessaires. Par ailleurs, la collectivité doit indiquer au moment de l'élaboration du plan d'actions ce qu'on veut évaluer, avec qui le faire et quand. Aussi, l'évaluateur doit utiliser les deux types d'indicateurs (quantitatif et qualitatif) afin d'avoir une mesure et une compréhension plus juste du résultat. Cette compréhension des résultats et des décisions sera facilitée par la production de rapports annuels d'activités pour rendre compte, accroître la transparence et stimuler la participation citoyenne.

Enfin, la collectivité doit favoriser la mise en place d'un cycle d'apprentissage et d'amélioration continue, mettant en cohérence l'évaluation des actions réalisées dans le cadre du projet de territoire avec la planification des actions à venir.

Faire la
comparaison
entre les résultats
de l'action
et les objectifs
initiaux.



NOTRE CONSEIL

On peut décliner en six axes les règles d'or permettant de fiabiliser la construction d'un projet de territoire :

- L'engagement tant des élus que des responsables administratifs est indispensable.
- Mettre en place rapidement une méthode précise et transparente et prévoir des comités techniques et de pilotage.
- Associer l'ensemble des acteurs (élus et administratifs) de la commune ou des communes du groupement de communes.
- Faire des points réguliers adaptés aux instances.
- Prévoir une communication régulière.
- Se faire accompagner par une structure externe.

N'omettez pas :

- que c'est un processus long : le projet ne sera pas réalisé en deux mois. Il faut au moins un an pour avoir un projet précis ;
- de déterminer des délais pour la restitution des travaux, car le temps passe vite, les retours eux sont longs à arriver et à prendre forme ;
- de bien déterminer les acteurs du projet (administration/élu) : c'est indispensable au bon fonctionnement et au suivi ;
- d'avoir des supports harmonisés, car l'harmonisation des supports permet d'améliorer la communication.



RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- CGCT
- **Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999** relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».
- **Loi n° 99-533 du 25 juin 1999** d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, dite « loi Voynet ».



CONTACTS

ADGCF

Katia Paulin

katia.paulin@adgcf.fr

WEKA

Julien Prévotaux

jprevotaux@weka.fr

06 32 49 21 87