LES ESSENTIELS

Le projet de territoire

De l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle

2e édition

Christophe Régent
Directeur du développement territorial et des fonds européens au conseil départemental du Calvados

territorial éditions

Le projet de territoire

De l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle

Les projets de territoire doivent être repensés pour donner du sens aux nouvelles structures et compétences des collectivités élargies, telles que les communes nouvelles et les grands EPCI. Dans un contexte marqué par les transitions majeures et des contraintes grandissantes sur les collectivités, il devient essentiel d'élaborer des projets collectifs, rénovés et méthodiques. Par ailleurs, les principales sources de financement - l'Europe, l'État, les collectivités - réorientent désormais leur soutien vers des projets de territoire plus complets et cohérents, au-delà des simples équipements.

Ce guide propose un éclairage sur les enjeux actuels des projets de territoire et offre les étapes clés pour les réussir : de la réalisation d'un portrait du territoire jusqu'à la définition des objectifs et la mise en place du plan d'action. Il permet de s'initier à la méthodologie de projet de territoire tout en fournissant les outils, les réseaux, et même les perspectives innovantes offertes par l'intelligence artificielle, pour accompagner les collectivités de l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle de leur projet de territoire.

Directeur du développement territorial et des fonds européens au sein du conseil départemental du Calvados, **Christophe Régent** exerce depuis vingt ans au sein des collectivités dans le conseil aux collectivités tant sur la conduite des projets que sur leur financement. Ingénieur en chef des collectivités, il est habitué aux rouages des financeurs et intervient aussi bien en accompagnement auprès de projets communaux que de grands projets d'équipement.

LES ESSENTIELS

boutique.territorial.fr

ISSN : 2553-5803
ISBN : 978-2-8186-2281-0

© AlexCaelus/adobeStock.com

territorial éditions

LES ESSENTIELS

Le projet de territoire

De l'élaboration à la mise en œuvre opérationnelle

2e édition

Christophe Régent
Directeur du développement territorial et des fonds européens au conseil départemental du Calvados

territorial éditions
Référence TBK 315A

Vous souhaitez nous contacter à propos de votre ouvrage ?

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :
La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

DANGER
LE PHOTOCOPILLAGE TUE LE LIVRE

Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie.
CFC
20, rue des Grands-Augustins
75006 Paris.
Tél. : 01 44 07 47 70

© Territorial, Voiron - CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36
ISBN : 978-2-8186-2281-0 – ISBN version numérique : 978-2-8186-2282-7
Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Décembre 2024
Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction p.11

Partie 1
Comprendre les projets de territoire

Chapitre I
Définitions p.15

A - Le projet p.15
B - Le territoire p.16
C - Le projet de territoire p.17

Chapitre II
Les enjeux p.19

A - Le marketing territorial : montre-moi ton projet de territoire et je te dirai qui tu es ! p.19
B - Diagnostiquer son territoire p.19
C - Un outil de dialogue p.20
1. Avec les partenaires financiers p.20
2. Avec la population p.20
3. Avec les collectivités proches p.21
D - Un outil d'anticipation p.21

Chapitre III
Un document stratégique p.23

A - Le projet de territoire : un document socle pour les autres documents de la collectivité p.23
1. Les documents d'urbanisme : PLUi et Scot p.24
2. Les documents financiers p.25
3. Les arrêtés de compétences et les chartes de communes nouvelles p.25

B - Le projet de territoire : un document pivot pour le dialogue entre l'État et un territoire ... p.27
C - Des thématiques traitées très diverses ... p.28
1. Économie et emploi ... p.29
2. Transport et mobilité ... p.30
3. Environnement et transition énergétique ... p.31
4. Aménagement du territoire ... p.31
5. Logement, habitat ... p.32
6. Santé, petite enfance, personnes âgées ... p.32
7. Action sociale et cohésion ... p.33
8. Organisation des services communautaires ... p.33

Chapitre IV
L'engagement dans un projet de territoire ... p.35
A - Les éléments incitateurs ... p.35
1. Un nouveau mandat ... p.35
2. La mise en place de stratégies locales ... p.35
3. La contractualisation ... p.36
4. Les lois de réforme territoriale ... p.36
5. Un cadre législatif qui aborde la notion de projet de territoire ... p.36
B - Un moment privilégié : la création de nouveaux territoires dans le cadre de la réforme territoriale ... p.37
1. Trois lois aux impacts majeurs ... p.37
2. Les conséquences de la réforme ... p.38
3. Les incidences en matière de projet de territoire ... p.38

Chapitre V
La démarche d'élaboration ... p.39

Partie 2
Se doter d'un cadre fédérateur

Chapitre I
L'importance du cadrage du projet ... p.43
A - Les objectifs du cadrage ... p.43
1. Souligner l'engagement des dirigeants de la collectivité ... p.43
2. Identifier les objectifs du projet et la méthodologie retenue ... p.43
3. Passer la commande à un prestataire ... p.44
B - Le livrable attendu ... p.44

Chapitre II
La méthodologie du cadrage de projet p.45

A - Définir les objectifs du projet p.45

1. Définir le contexte p.45
2. Définir les objectifs p.47
3. Définir le périmètre p.48

B - Définir la méthodologie du projet p.49

1. Définir les acteurs associés à la démarche p.49
2. Définir l'organisation retenue p.52
3. Définir les étapes p.54
4. Définir le planning p.55
5. Définir les moyens alloués p.55

Partie 3
Diagnostiquer son territoire

Chapitre I
Un diagnostic pour identifier les enjeux du territoire p.61

A - Les objectifs du diagnostic p.61

B - Le livrable attendu p.62

Chapitre II
Recueillir les données p.63

A - Les données à recueillir p.63

1. Les données de présentation générales p.63
2. Les données de présentation thématiques p.64

B - Les sources de données p.65

1. Mobiliser les services internes p.65
2. Mobiliser les partenaires p.65
3. Mobiliser l'Insee p.66
4. L'utilité des données en *open data* p.66

C - La présentation des données p.67

1. Une présentation qui doit être synthétique et claire p.67
2. L'utilisation pertinente de la cartographie p.67

Chapitre III
Porter un jugement pour agir p.69

A - Déterminer un référentiel de jugement p.69

1. Le référentiel géographique p.69
2. Le référentiel technique p.70
3. Le référentiel des experts p.70
4. Le référentiel « usagers » p.70

B - Mettre en valeur le jugement p.70

C - Juger p.71

Chapitre IV
L'utilisation de l'intelligence artificielle pour diagnostiquer le territoire p.73

Chapitre V
Un témoignage pour agir p.75

Partie 4
Penser le futur de son territoire

Chapitre I
La prospective territoriale p.79

A - Partager une vision du territoire de demain p.79

1. Tenir compte de l'avenir p.79
2. Appréhender les causalités en jeu p.80

B - Se projeter dans l'avenir p.82

Chapitre II
Faire une projection démographique p.83

A - Les projections démographiques p.83

B - Les enjeux prospectifs démographiques p.84

C - Un exemple : identifier le besoin de places en établissements sur un territoire p.84

1. Évaluer le nombre de personnes âgées p.85
2. Évaluer le nombre de personnes âgées dépendantes p.86
3. L'adéquation des réponses aux besoins futurs dans chaque territoire p.88

Chapitre III
Identifier les éléments de changement ... p.91

A - L'interview d'experts et d'acteurs locaux ... p.92

1. Quels experts et acteurs interroger ? ... p.92
2. Comment les questionner ? ... p.93

B - Travailler en atelier prospectif ... p.93

C - Des enjeux prospectifs réguliers ... p.95

1. Le contexte écologique ... p.95
2. Le mode de gouvernance des territoires ... p.95
3. La sociologie de la demande ... p.96
4. Le contexte territorial ... p.96
5. L'intelligence artificielle ... p.96

Chapitre IV
Construire des scénarios ... p.97

A - L'écriture de scénarios exploratoires ... p.97

B - Le choix d'un scénario préférentiel ... p.98

Partie 5
La synthèse des enjeux et la fixation d'objectifs

Chapitre I
L'importance des enjeux ... p.103

A - Définir un enjeu ... p.103

B - Plusieurs types d'enjeux ... p.104

C - La formulation des enjeux ... p.104

Chapitre II
Formuler et classer les enjeux du territoire ... p.105

A - Formuler les enjeux ... p.105

B - Classer les enjeux ... p.108

Chapitre III
Des enjeux aux objectifs ... p.109

A - Définition des objectifs ... p.109

B - La mise en place des objectifs dans la gestion publique ... p.110

C - Plusieurs types d'objectifs ... p.110

1. Les objectifs stratégiques ... p.110
2. Les objectifs opérationnels ... p.111
3. L'utilité d'un arbre à objectifs ... p.111

Chapitre IV
Formuler les objectifs p.113

A - Formuler les objectifs stratégiques p.113
B - Formuler les objectifs opérationnels p.115

Partie 6
La rédaction d'un programme d'actions

Chapitre I
Identifier la stratégie pour atteindre les objectifs fixés p.119

Chapitre II
Vérifier la faisabilité opérationnelle et financière des actions envisagées p.123

A - Vérifier la faisabilité opérationnelle des actions p.123
1. La nature de la maîtrise d'ouvrage p.124
2. La problématique relative à la propriété du patrimoine p.124
3. La question des normes p.124
4. La problématique du fonctionnement p.125

B - S'assurer de la faisabilité financière des actions envisagées p.125
1. Appréhender le coût de l'opération à conduire p.125
2. Identifier les subventions possibles pour financer ses actions p.125
3. Engager une démarche de prospective financière p.126

Chapitre III
Rédiger son plan d'actions p.127

Partie 7
Mettre en œuvre, suivre et évaluer le programme d'actions

Chapitre I
Mettre en œuvre et suivre le programme d'actions p.133

A - Mettre en œuvre le programme d'actions p.133
1. Structurer son organisation pour mettre en œuvre le projet de territoire p.133
2. Se doter d'outils adaptés pour mettre en œuvre le projet de territoire p.134

B - Communiquer sur le projet de territoire p.134

Chapitre II
Suivre et évaluer le projet de territoire p.135

A - Suivre le projet de territoire p.135
B - Évaluer le projet de territoire p.135
1. Bien comprendre l'évaluation p.135
2. L'importance de l'évaluation p.136
3. Les critères de l'évaluation p.136
4. La temporalité de l'évaluation p.137
C - Mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation p.137

Bibliographie p.139

Introduction

L'émergence de collectivités agrandies (communes nouvelles, grands EPCI) et la montée en puissance des compétences demanderont des projets de territoire rénovés et qui donneront du sens aux nouvelles collectivités.

Parallèlement et dans un contexte budgétaire très contraint, les principaux financeurs de projets (Europe, État, collectivités) ont fait évoluer leur soutien non plus seulement à des équipements, mais à de véritables projets de territoire.

Enfin, les enjeux contemporains liés aux grandes transitions, les contraintes nouvelles pesant sur les collectivités vont nécessiter des projets rénovés et collectifs engagés avec méthode.

L'arrivée fulgurante des outils d'intelligence artificielle permettra aussi d'envisager la production des projets de territoire avec des approches nouvelles.

Le guide a pour ambition, au-delà de la compréhension des enjeux de ces projets de territoire, de donner au lecteur les clefs pour mener à bien le processus d'élaboration d'un projet de territoire depuis la réalisation d'un portrait de territoire jusqu'à la rédaction d'un projet comprenant les objectifs et un plan d'actions. Mais aussi d'initier à la méthodologie de projet de territoire et de disposer des outils et des réseaux permettant de le réaliser.

Les projets de territoire, au regard de leur méthode d'élaboration et de leur contenu, ont vocation à intéresser un large panel d'acteurs ; le projet de territoire est en effet un document stratégique qui peut servir de socle pour les autres documents dont doivent se doter les collectivités, comme par exemple un PLU intercommunal ou encore une charte de commune nouvelle.

La méthode utilisée peut également être déclinée sur des approches plus thématiques, comme par exemple le projet culturel de territoire ou encore un projet sportif de territoire.

Partie 1

Comprendre les projets de territoire

Chapitre I

Définitions

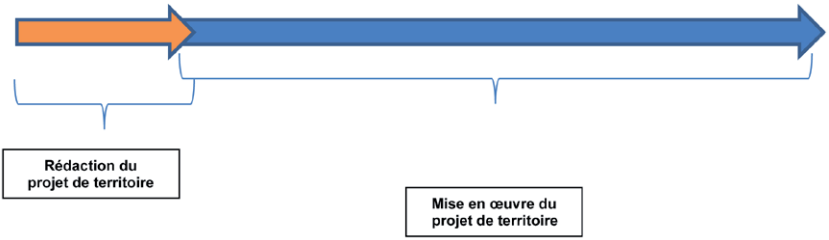
A - Le projet

Selon l'Organisation internationale de normalisation, *« un projet est un processus unique qui consiste en un ensemble d'activités coordonnées et maîtrisées, comportant des dates de début et de fin, entrepris dans le but d'atteindre un objectif conforme à des exigences spécifiques, telles que des contraintes de délais, de coûts et de ressources »*.

Ce qu'il faut retenir de cette définition :

- pour réaliser le projet, nous allons donc nous doter d'une méthode ; les actions qui vont être entreprises s'inscriront dans une stratégie et elles auront leur raison d'être ;
- le projet est limité dans le temps ; en réalité, nous distinguerons deux temporalités, la première relative à la construction et à l'écriture du projet de territoire, la seconde relative à la mise en œuvre du projet de territoire, cette dernière pouvant avoir une durée variable mais nous envisagerons dans le cas présent que le projet se déroulera sur la durée d'un mandat, soit environ 6 ans. Le schéma suivant reprend ces principaux éléments :

Schéma – Le projet de territoire : deux projets en un !



- le projet autorise la modification d'une situation initiale sur laquelle nous aurons porté un jugement. Il va apporter une réponse à un besoin qui aura été au préalable bien identifié ;
- enfin, le projet se déroule dans le cadre d'une démarche spécifique et avec des moyens dédiés. Pour cela, la conduite du projet mobilise des compétences multiples et complémentaires : la conduite d'un projet est une affaire d'équipe.

B - Le territoire

Selon la définition du *Larousse*, ***« le territoire est un espace géographique qui ressortit à une autorité, à une juridiction quelconque »***.

Le terme de territoire renvoie à plusieurs acceptations. Cette notion a fait l'objet de nombreuses publications pour envisager les contours du concept de territoire. Dans cet ouvrage, nous serons très pragmatiques et nous nous rapprocherons de la définition du *Larousse* en considérant que le territoire est un espace géographique administré ; dans notre ouvrage, cette administration est entendue comme celle d'une administration d'une assemblée d'élus.

Citons, par exemple, les principaux échelons de collectivité, à savoir la commune, le département et la région.

Les établissements publics de coopération intercommunale correspondent aussi et bien sûr à cette définition.

Il semble toutefois plus difficile, *a fortiori* sur le long terme, de mettre en place des projets de territoire sur les territoires ne disposant pas d'assemblée d'élus se réunissant régulièrement.

Pour autant, depuis la fin des années 90, des territoires dits de projet ont été promus par le législateur, comme par exemple les pays ou, plus récemment, les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Ces territoires ont été définis comme des territoires cohérents sur les plans géographique, culturel, économique ou social, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'un bassin d'emploi. Les principaux partenaires financiers des projets locaux (Union européenne, État, régions) se sont appuyés sur ces structures pour faire transiter des subventions. Ils ont souhaité qu'il s'y développe des projets de territoire.

Certaines démarches ont certainement porté leurs fruits. Pour autant, et dans le temps, le ciment n'a pas totalement pris, et le manque régulier de rencontres entre les élus porteurs de ces dynamiques n'a pas permis de consolider une réelle réussite totale et durable des projets de territoire à ces échelles. Une condition de la réussite de ce type d'entreprise est en effet l'engagement plein et entier à la fois de l'assemblée d'élus de territoire, mais également d'une administration dédiée. Ces deux conditions n'étaient qu'insuffisamment remplies dans le cadre des pays.

La taille critique du territoire était souvent mise en avant pour indiquer que les projets de territoire ne pouvaient se faire qu'à une grande échelle.

Il semble aujourd'hui qu'il n'en est rien. Nous verrons que même à l'échelle d'un territoire réduit, issu par exemple d'une fusion de communes, un projet de territoire peut être mis en place. Enfin, cette problématique de la taille critique du territoire sur lequel peut être élaboré un projet de territoire est d'ailleurs en passe d'être résolue à l'heure de la mise en place d'intercommunalités élargies.

C - Le projet de territoire

Finalement, je vous propose de retenir une définition : ***« Le projet de territoire est un document stratégique qui précise les projets concrets à conduire à court, moyen et long terme pour atteindre des objectifs définis collectivement sur la base d'un diagnostic de territoire. Le projet de territoire sert de support aux politiques publiques conduites par la collectivité. »***

Cette définition synthétise les éléments les plus importants à prendre en compte tant sur la notion de projet que sur la notion de territoire.

Voici deux exemples qui illustrent la manière dont on définit le projet de territoire auprès des usagers :

Projet de territoire de l'agglomération de Limoges métropole

Le projet de territoire

Après un long travail de coconstruction, Limoges Métropole s'est doté d'un projet de territoire. L'objectif de ce document stratégique est de définir les politiques publiques des dix prochaines années qui permettront à Limoges Métropole de se développer et de rayonner sur la scène régionale, nationale, européenne et internationale. Découvrez le projet de territoire de Limoges Métropole, articulé autour de 4 ambitions.

Qu'est-ce qu'un projet de territoire ?

Le projet de territoire est un document stratégique, mais aussi un guide d'action publique locale. Son objectif est d'élaborer un diagnostic du territoire en mobilisant ses différents acteurs (économiques, associatifs, citoyens) et ses partenaires institutionnels (élus du territoire). Ensemble, ils identifient avec précision et priorisent les orientations stratégiques du territoire.

https://www.limoges-metropole.fr/territoire-attractif/nos-grands-projets/le-projet-de-territoire

Projet de territoire de l'agglomération de la communauté urbaine « Grand Paris Seine et Oise »

Dès sa création, GPS&O s'est efforcée de structurer son action à court, moyen et long terme. Véritable pierre angulaire de la stratégie de développement de la communauté urbaine, le projet de territoire est le fil conducteur de GPS&O pour ces prochaines années.

Ce document à la fois technique et politique fixe le cap de l'action communautaire de 2020 à 2026 en identifiant des projets structurants ou des opérations qui répondent aux axes stratégiques identifiés par les élus, les habitants, les visiteurs, les entreprises et les acteurs locaux. Il trouve par ailleurs sa concrétisation dans un certain nombre de feuilles de route et plans d'action thématiques.

Il sert de socle aux élus communautaires pour assurer la continuité du service public et pour mettre en place le cadre de pilotage des futurs projets en matière de :
- développement et cohésion sociale ;
- aménagement, urbanisme et transports ;
- logement et politique de la ville ;
- protection de l'environnement et des ressources naturelles.

À l'issue d'une phase d'élaboration et de consultation de sept mois, le projet de territoire de GPS&O a été adopté le 23 septembre 2021 en conseil communautaire et renforcé en 2022 par une feuille de route stratégique en 4 axes.

https://gpseo.fr/notre-action/notre-projet-territoire

Chapitre II

Les enjeux

Plusieurs logiques peuvent motiver l'engagement d'une collectivité dans la rédaction d'un projet de territoire. Nous pouvons en citer au moins trois : le marketing territorial, le diagnostic de territoire, l'outil de dialogue.

A - Le marketing territorial : montre-moi ton projet de territoire et je te dirai qui tu es !

Le marketing territorial représente la capacité qu'a un territoire à se mettre en valeur et à devenir attractif soit pour des résidents, soit pour des touristes. En se dotant d'un projet, un territoire va donner du sens à son développement et présenter de manière optimale, ses forces, ses faiblesses et la manière dont il entend se développer. On le verra, le projet de territoire présente un volet communication important. Dans la démarche de construction du projet de territoire, nous retrouverons les principaux ingrédients d'une démarche de marketing territorial, incluant la connaissance précise de son territoire (marketing de l'offre), mais aussi les souhaits de ses habitants (marketing de la demande).

B - Diagnostiquer son territoire

Étape cruciale du projet de territoire, le diagnostic de territoire permettra à ses acteurs d'identifier, sur un nombre important de thématiques, les traits saillants de sa situation : ses forces, mais aussi ses faiblesses. C'est ainsi un moment privilégié pour les acteurs du territoire de prendre une photographie de leur territoire.

C - Un outil de dialogue

Le projet de territoire est un outil de dialogue, dans sa phase de construction, mais aussi dans sa phase de mise en œuvre. Il constitue un support de dialogue essentiel avec trois typologies d'acteurs : les principaux partenaires financiers, la population et les collectivités proches.

1. Avec les partenaires financiers

La conduite d'une démarche d'investissement par une collectivité repose sur la recherche de partenaires financiers offrant la possibilité de disposer d'un réel effet de levier. Les subventions perçues par ces partenaires permettront de faire véritablement effet de levier et de conduire une politique d'investissement renforcée.

Parmi les principaux partenaires des collectivités du bloc local, nous pouvons identifier : l'Union européenne, l'État, la région et le département.

Chacun de ces partenaires a largement fait évoluer ses modalités de soutien aux territoires ces dernières années, que ce soit sur les critères d'éligibilité (écoconditionnalité par exemple) ou encore dans le cadre du contrôle exercé sur l'effectivité des subventions versées.

Parmi les financeurs, on constate également l'émergence du souhait de pouvoir disposer d'un projet pour chaque territoire pouvant expliquer les choix de son développement et les motivations des projets portés.

Le projet de territoire est le document phare qui permet de répondre à ces demandes. Certaines collectivités demandent d'ailleurs très officiellement la mise en place d'un projet de territoire avant d'apporter des subventions. Cette obligation n'est toutefois pas nécessairement une bonne chose car un projet de territoire ne peut être imposé. Il doit au contraire reposer sur l'implication et la motivation des acteurs.

2. Avec la population

L'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de territoire sont des étapes qui donnent la possibilité de développer des liens privilégiés avec les citoyens.

Trop souvent, le dialogue entre la collectivité et les citoyens s'arrête à l'issue de la campagne électorale, le pacte étant conclu symboliquement sur la base du programme électoral. Bien sûr, les citoyens peuvent aussi être associés dans des démarches d'élaboration de documents de programmation de la collectivité (PLU ou PLH par exemple) ; mais la rédaction d'un projet de territoire va plus loin et va favoriser un dialogue plus nourri avec la population, notamment sur la base d'une communication dédiée (via le site web de la collectivité par exemple).