

L'exercice du projet change moins vite, hélas, que le territoire

Confrontées à l'urgence écologique et à l'épuisement du modèle de croissance illimitée, les approches traditionnelles de la planification territoriale montrent leurs limites. Le défi consiste désormais à abandonner la logique du « projet-produit », figé et prédéfini, au profit d'un projet-processus plus souple, en capacité d'intégrer et d'arbitrer les tensions bien réelles qu'imposent des ressources désormais finies.

Par **Martin Vanier**, géographe et spécialiste des transformations territoriales de la France¹

« La forme, c'est le fond qui remonte à la surface. »
Victor Hugo

Faire le projet de territoire autrement, pour donner au territoire une chance de changer de cap

Si l'objectif est d'engager une nouvelle génération de projets de territoire, il s'agit maintenant de faire le projet de territoire autrement qu'on a pris l'habitude de le faire depuis les années 1990. Veut-on en finir avec le projet de la croissance sans fin, le projet de l'attractivité territoriale en compétition avec les autres projets d'attractivité territoriale, le projet des investissements du territoire dont tout l'art politique consiste à les faire payer au maximum par d'autres (Europe, État, région, département), d'où le contrat, donc le projet ? Alors, il ne faut plus faire le projet comme on le fait depuis plus de trente ans, sur la base des centaines de cahiers des charges de l'inépuisable marché des projets de territoires rigoureusement tous présentés selon le même vocabulaire, les mêmes intentions, les mêmes exigences techniques, le même impla-


cable phasage (1. diagnostic, 2. stratégie, 3. plan d'action), accouchant sans surprise de produits terriblement interchangeables. Ce dont tous les commanditaires que sont les exécutifs territoriaux se plaignent, tout en reproduisant sans jamais les interroger les routines étouffantes de l'exercice lors de sa commande, de son encadrement et de sa réception.

À la place, veut-on pouvoir inventer le projet du développement régénératif basé sur des ressources finies, le projet des interdépendances locales vectrices de robustesse, le projet des redirections pour en finir avec les modèles aménagistes du siècle dernier ? Alors, il faut changer le mode opératoire par lequel on le réalise, changer, sinon les parties prenantes de cette élaboration, du moins ce qui les anime, les détermine, les structure dans leur pensée individuelle et collective.

Et pour cela, s'engager dans deux virages essentiels : passer du projet-produit, celui dont personne ne doute de la capacité à « caler les armoires », au projet-processus², celui qui va conduire le territoire

1. Vanier M., *En finir avec les idées fausses sur l'aménagement du territoire. Dans quelle France voulons-nous vivre ?*, 2026, Éditions de l'Atelier.

2. Double inspiration : Masboungi A. (dir.), *La ville est une figure libre*. Laurent Théry, Grand Prix de l'urbanisme 2010, 2010, Éditions Parenthèses ; Ecco U, *L'œuvre ouverte*, 1965, Seuil.

 Si l'objectif est d'engager une nouvelle génération de projets de territoire, il s'agit maintenant de faire le projet de territoire autrement qu'on a pris l'habitude de le faire depuis les années 1990.

à agir autrement, et donc passer de l'élaboration séquentielle et linéaire du projet, fossilisée dans son rite méthodologique, au pilotage permanent et interactif du projet en action, qui va devoir activer tout le long du mandat la connaissance, la stratégie et l'opérationnalité.

Passer du projet-produit au projet-processus

Le projet-produit est fondamentalement une rhétorique du consensus, tandis que le projet-processus doit être le mode d'emploi des compromis. La rhétorique du consensus du projet-produit allait bien à son époque. Compter sur l'accueil de la croissance dans les territoires pour générer des recettes fiscales, ensuite transformées en services publics et en équipements, a longtemps reposé sur un principe politique implicite : celui du « un peu de tout partout ». Au nom de l'équilibre territorial, cette logique a guidé l'aménagement depuis la décentralisation, largement structurée à l'échelle communale.

Pour servir la rhétorique du consensus – « servir la messe », serait-on tenté de dire –, les composantes sont toujours les mêmes : l'invocation d'une « vision » et la proposition d'un balancement entre les intentions économiques, les intentions sociales et les intentions écologiques pour promettre qu'on saura tenir l'équilibre raisonnable entre elles au nom du développement durable. « Quand on a des visions, on consulte », ironisait l'économiste

Laurent Davezies³. De fait, ce fondement du projet moderne est typiquement irénique : un pouvoir politique de préférence incarné par son leader rassemble à partir de sa vue imprenable sur le futur les citoyens que la démarche d'élaboration du projet a pour mission d'éclairer. On peut habiller ce principe d'une panoplie démocratique (concertation, participation, implication) qui le rend moins despotique, il sera toujours fondé sur la perspective d'un futur unitaire, pacifié par la tempérance des promesses, qu'il n'y a plus qu'à mettre en œuvre au cours du mandat.

On n'en est décidément plus là. Le mode d'emploi du compromis qu'est le projet-processus aura, lui, à répondre à un tout autre défi : faire avancer la redirection écologique du développement territorial à travers le champ de bataille des intérêts locaux en conflit à toutes échelles. Le futur est l'espace de nos conflits : voilà ce qu'il convient de reconnaître au préalable, pour se rassembler en « mode projet », non plus dans la rhétorique de l'unité qui édulcore les tensions et les contradictions, mais dans la reconnaissance responsable de ce qu'il va falloir arbitrer, dépasser, surmonter.

Le projet-processus est le saisissement organisé, régulé, politisé, socialisé de tout ce qui divise au sein du territoire et qui freine sa transformation : le partage de l'eau, du foncier, des ressources limitées en général ; les rapports individuels et collectifs aux ressources vivantes (exploitation *vs* régénération,

3. Davezies L., *L'État a toujours soutenu ses territoires*, 2021, Seuil, La République des idées.

domination versus reconnaissance des droits de la nature) ; l'adaptation au changement climatique (renoncement vs résistance) ; les règles de solidarité (entre propriétaires et usagers, entre ménages et entreprises, entre communes, entre contribuables d'aujourd'hui *via* l'impôt et contribuables de demain *via* l'emprunt) ; les priorités sociales (les jeunes / les vieux ; les plus vulnérables / les plus nombreux ; les déjà là / les nouveaux venus, etc.) ; les finalités fonctionnelles (un territoire productif ? Apaisé ? Exportateur ? Autonome ?) ; etc.

Si la liste des discordes territorialisées semble infinie, ce n'est pas parce que la société ne sait plus s'entendre sur rien, c'est parce qu'elle se confronte à une mutation comme il n'y en a qu'une par siècle. Dans ce moment dont on cherche même le mot qui le résume le mieux (transition, bifurcation, redirection ?), renoncer à faire des divergences et des frottements entre parties prenantes du projet de territoire sa matière vivante, c'est se bercer de l'illusion que les habitants sauraient déjà tous vers quel futur aller. Pour le dire vite, le social-productivisme en temps de croissance les rassemblait implicitement, le social-écologisme en tant de post-croissance les divise explicitement. C'est donc là qu'il faut instaurer la forge du projet, au beau milieu des conflits, pour en faire les moteurs de la grande transformation et non plus en les balayant sous le tapis de la « vision » ou en les emballant dans le papier-cadeau du projet-produit.

Libérer la méthodologie


Le projet-processus ne peut pas advenir du même chemin méthodologique que le projet-produit. Pour commencer, en finir avec le cloisonnement entre le temps de l'élaboration et le temps de la mise en œuvre, avec l'acte juridique de l'approbation à la rotule. Cloisonnement hypocrite : de fait, le territoire ne s'arrête pas de vivre et de se transformer durant le temps de l'élaboration du document, surtout lorsqu'elle dure cinq à dix ans pour un schéma de cohérence territoriale (SCoT) par exemple ; et, à l'inverse, la mise en œuvre du projet proprement dit n'est – on le sait bien – qu'une suite récurrente de modifications et de révisions du document en question qui prouvent que son élaboration stratégique n'est jamais close. Le projet-processus est bien une œuvre ouverte, et la méthode pour le réaliser en même temps que le conduire doit maintenir tout au long du mandat le cycle des apports de la connaissance et de l'expérience (diagnostic), des arbitrages par la délibération politique et citoyenne (stratégie), et des passages à l'acte (plan d'action).

À l'opposé de ce cycle permanent nécessaire, le carcan de la méthodologie séquentielle est fascinant à constater. C'est typiquement ce que les politistes⁴ ont appelé en France un référentiel d'action publique, avec sa puissance normative diffuse, ses représentations hégémoniques, ses médiateurs



**Le futur est l'espace de nos conflits :
voilà ce qu'il convient de reconnaître au préalable,
pour se rassembler en « mode projet ».**

4. De Lucien Nizard à Pierre Muller, de Bruno Jobert à Paul Sabatier, et beaucoup d'autres. Pour une synthèse : Gardon S., Gautier A. et Le Naour G., *La santé globale au prisme de l'analyse des politiques publiques*, 2021, Éditions Quae, Chapitre 5 « L'analyse cognitive des politiques publiques ».

 Et on sait bien que tout va se jouer dans les actions qui commencent dès la mise en place des exécutifs.

multiples, ses sentiers de dépendance et ses inerties sociopolitiques. La reproduction de la doxa méthodologique n'est assumée par personne en particulier, mais fonctionne à plein à l'université comme dans le monde des professionnels du territoire. Partout, depuis plus de trente ans, il est acquis qu'il faut analyser d'abord (phase 1), décider ensuite (phase 2), s'organiser enfin (phase 3). Comme si le diagnostic pouvait exister indépendamment des intentions qui l'instrumentent, comme si l'action ne venait pas en permanence réétalonner le diagnostic et comme si la stratégie campait tranquillement au sommet du triptyque.

Les idées reçues ont la vie dure. On se plaint beaucoup de ces diagnostics indigestes en forme « d'état des lieux », calamités pour l'intelligence de l'action que – soit dit en passant – les intelligences artificielles (IA) peuvent désormais réaliser en quelques heures d'un « prompt » correctement écrit. On est rarement séduit par l'exercice d'énonciation stratégique, qui se concrétise lui dans le projet de territoire en quelques pages, qu'il est bien difficile de différencier d'un territoire à l'autre et, là, les IA ne seront toujours que d'un piètre recours. Et on sait bien que tout va se jouer dans les actions qui commencent dès la mise en place des exécutifs – sans parler des « coups partis » – et pour lesquelles on a depuis longtemps identifié les faiblesses quant aux capacités de pilotage permanent (l'évaluation *in itinere*, l'écoute citoyenne, la synergie des politiques sectorielles, etc.). Et pourtant, depuis plus

de trente ans, on annonce partout et toujours le même séquençage en trois phases, dans la même logique linéaire, pour réaliser les projets de territoire. Le projet-processus est une spirale. Non seulement elle doit permettre de maintenir, dans la durée, en état de contribution au projet les trois postures qu'il mobilise (l'observation, l'orientation, l'action), mais elle doit permettre de le faire sur toute la durée d'un mandat, dont le projet devient alors le vecteur.

Vertige de la spirale, vertige de la liberté : aux acteurs de chaque territoire de convenir, compte tenu de son contexte, ses enjeux, sa trajectoire, de la bonne façon pour eux d'entrer dans le cycle des transformateurs et d'en partager en permanence les raisons, le sens et les engagements. Raison pour laquelle aucun projet de territoire ne devrait ressembler à un autre, non pas tant dans ses contenus – il y a des raisons et des politiques qui s'imposent à tous – que par l'expérience sociale et politique qu'il constitue.

■