

## Le projet de territoire, un instrument d'action publique

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 07.02.Q04

avril 2024

**Mots clés :** projet de territoire, stratégie de développement, gouvernance territoriale

**Le projet de territoire est un document-cadre et un guide d'action publique, conçu et appliqué à l'échelle locale<sup>1</sup>. Il s'appuie sur un diagnostic pour construire une stratégie et définir des axes de développement économique et social, afin de coordonner un programme d'actions inscrit dans une feuille de route pluriannuelle.**

**Dans le contexte de la politique de décentralisation, l'État<sup>2</sup> a progressivement réorienté les formes de l'action publique en faveur du développement local et des approches dites *de projet*, portées par les collectivités territoriales. Le projet de territoire suppose l'autonomisation des processus de décision et la participation des acteurs locaux.**

### La fabrique d'un cadre de référence

La notion de *projet de territoire* s'est précisée au fur et à mesure de son application à des cadres territoriaux variés, depuis les *Pays* jusqu'aux diverses formes d'intercommunalité. Introduits dans la législation par la loi LOADT<sup>3</sup> en 1995, puis généralisés par la LOADDT<sup>4</sup>, en 1999, les *Pays* incarnent une forme d'organisation du développement local, à l'initiative de groupements de communes désirant élaborer une charte de pays ; à partir de là, le projet de territoire s'impose comme un instrument majeur d'action publique locale. Porté par une démarche collective à l'échelle d'un territoire, le projet identifie un ensemble d'objectifs consignés dans un document de référence. Les modifications apportées – en 2015 par la loi NOTRe<sup>5</sup> – au fonctionnement des intercommunalités entraîne un processus d'ajustement des anciens territoires de projet aux périmètres des nouvelles structures intercommunales. L'usage des projets de territoire, initiés et portés par les intercommunalités, s'en trouve progressivement modifié, bien qu'une définition juridique plus précise n'en soit donnée par le CGCT<sup>6</sup>.

### Une démarche de concertation

L'élaboration d'un projet de territoire requiert la mise en œuvre d'un processus de concertation entre les divers acteurs concernés à l'échelle locale, afin de faire émerger une vision partagée. Engagée à l'initiative des élus, la démarche suppose d'associer de nombreux acteurs représentatifs de la diversité des intérêts de la population du territoire. En amont du processus, la proposition d'élaborer un projet relève de la responsabilité des maires des municipalités du territoire concerné ; ils peuvent s'entourer de l'assistance des services de l'intercommunalité et faire appel à une agence d'urbanisme (ou un bureau d'étude), de manière à disposer des compétences nécessaires dans les divers domaines de l'aménagement et de l'urbanisme. La mise en débat est

<sup>1</sup> Cette fiche développe l'analyse du rôle instrumental du projet de territoire mentionné dans la fiche n° 07.02. Q03 « Les usages politiques du territoire ».

<sup>2</sup> L'évolution d'une vision descendante portée par la Datar (1963) à une approche décentralisée, concrétisée par l'ANCT (2020), traduit une transformation profonde de l'action de l'État.

<sup>3</sup> *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* (dite « loi Pasqua »).

<sup>4</sup> *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire* (dite "loi Voynet"). La loi prévoyait la mise en place de conseils de développement : « Un conseil de développement composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs est créé par les communes et leurs groupements ayant des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Il est associé à l'élaboration de la charte de pays. »

<sup>5</sup> *Loi portant une nouvelle organisation territoriale de la République*.

<sup>6</sup> Le code général des collectivités territoriales aborde la notion de projet de territoire pour chaque catégorie d'intercommunalités à fiscalité propre, en faisant référence au « projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » pour les communautés de communes (article L. 5214-1), et au « projet commun de développement urbain et d'aménagement de leur territoire » pour les communautés urbaines (article L. 5215-1) et les communautés d'agglomération (article L. 5216-1).

ensuite étendue à un plus grand nombre d'acteurs dans le cadre de séminaires, de table-rondes, de rencontres-débats organisés autour des axes thématiques jugés prioritaires. Appuyée par une volonté de communication auprès du public (bulletins d'information, appel à contribution dans le cadre de consultations réglementaires), cette étape doit encourager une meilleure appropriation de l'image du territoire et des enjeux par les habitants, et assurer une dimension authentiquement participative à la démarche. La pertinence du projet final dépend largement de la dynamique collective impulsée par une telle mise en discussion à l'échelle locale.



Figure 1 : L'agenda d'élaboration du projet de territoire de la Communauté de Communes Terre de Camargue

(<http://www.terredecamargue.fr/sinformer/projet-de-territoire/>)

## Une stratégie intégrée

Fondé sur un diagnostic des forces et des faiblesses, le document met en avant une vision prospective des enjeux démographiques, économiques et environnementaux de la communauté de communes ou de la communauté d'agglomération, afin de les décliner sous forme d'objectifs, dans le cadre d'un plan d'actions prioritaires, assorti d'une feuille de route pluriannuelle du développement territorial.

Bien qu'aucun texte n'oblige les intercommunalités à élaborer un projet de territoire, environ les deux tiers d'entre elles ont entrepris une telle démarche. À la suite de la loi NOTRe, beaucoup d'intercommunalités nouvellement formées se sont saisies du projet de territoire pour impulser une dynamique collective et positionner la structure intercommunale auprès des autres acteurs institutionnels (département, région). Une fois arrêté et approuvé par le conseil communautaire, il sert de point d'appui pour nouer divers partenariats et justifier des demandes de financement auprès des échelons institutionnels supérieurs. En affichant une identité et des ambitions, le projet de territoire se veut un acte de nature politique. En tant qu'instrument d'action publique, le projet de territoire accompagne la planification stratégique attendue des intercommunalités, au travers du *Plan climat-air-énergie territorial* (PCAET)<sup>7</sup>, du *Plan local de l'habitat* (PLH)<sup>8</sup>, ou encore du *Contrat de relance de la transition énergétique* (CRTE)<sup>9</sup>. Une fois ces divers documents approuvés, l'intercommunalité doit assurer la

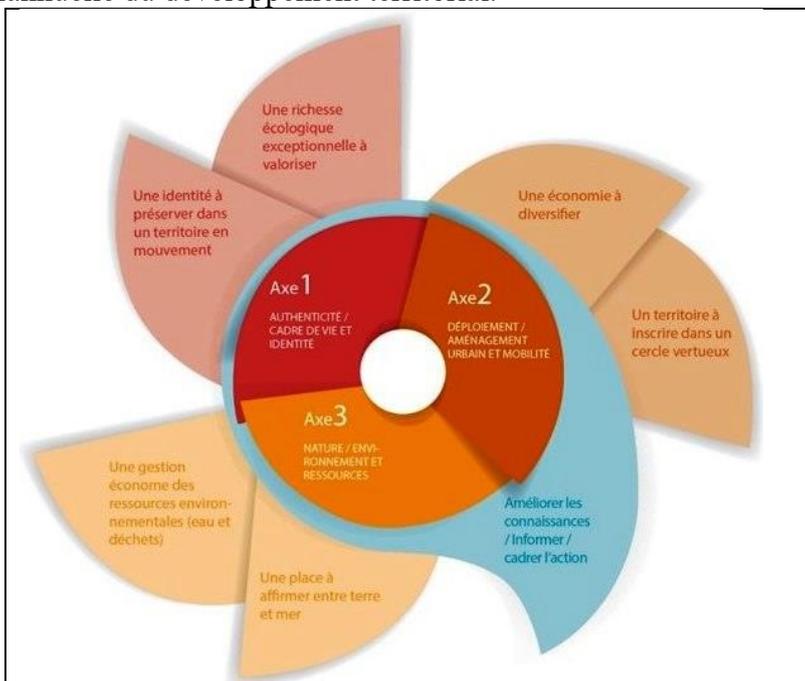


Figure 2 : Le projet de territoire de la CCTC : axes d'orientation, enjeux, objectifs

(<http://www.terredecamargue.fr/sinformer/projet-de-territoire/>)

<sup>7</sup> Le PCAET est l'outil opérationnel de coordination de la transition énergétique sur le territoire. Il permet aux collectivités d'aborder l'ensemble de la problématique air-énergie-climat. Il est obligatoire pour toute [intercommunalité à fiscalité propre](#) (EPCI) de plus de 20 000 habitants.

<sup>8</sup> Le PLH est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques.

<sup>9</sup> Le CRTE est un outil contractuel conçu pour accompagner les territoires dans leur projet de relance et de transition écologique. Un contrat global, transversal et intégrateur entre l'intercommunalité, l'État et ses opérateurs.

cohérence de leurs orientations, de sorte à piloter une trajectoire stratégique viable pour le territoire intercommunal.

### Des coopérations élargies : territoires de projet et partenariats

Au cours des dernières décennies, les politiques d'action publique ont démultiplié les territoires de projet, de l'installation des *Pays* à leur transformation en *Pôles d'équilibre territorial* (PETR)<sup>10</sup>.

Constitué sur la base d'un accord entre plusieurs *Établissements publics de coopération intercommunale* (EPCI) à fiscalité propre, le *Territoire de projet*<sup>11</sup> constitue un cadre supplémentaire de partenariat et de contractualisation. Formé d'un périmètre d'un seul tenant et sans enclave, il a pour rôle de faciliter la coordination des initiatives des collectivités locales en permettant l'articulation entre les différentes échelles territoriales. Fonctionnant dans une logique de mission, les PETR et les syndicats mixtes peuvent se mobiliser pour répondre aux appels d'offre des programmes européens, aussi bien qu'aux demandes d'expertise et de maîtrise technique des élus locaux. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2023, le territoire national est structuré par 268 *Territoires de projet*, sous la forme de PETR (54 %) et de syndicats mixtes (30 %) qui couvrent 62 % de l'hexagone et concernent 47 % de la population française.

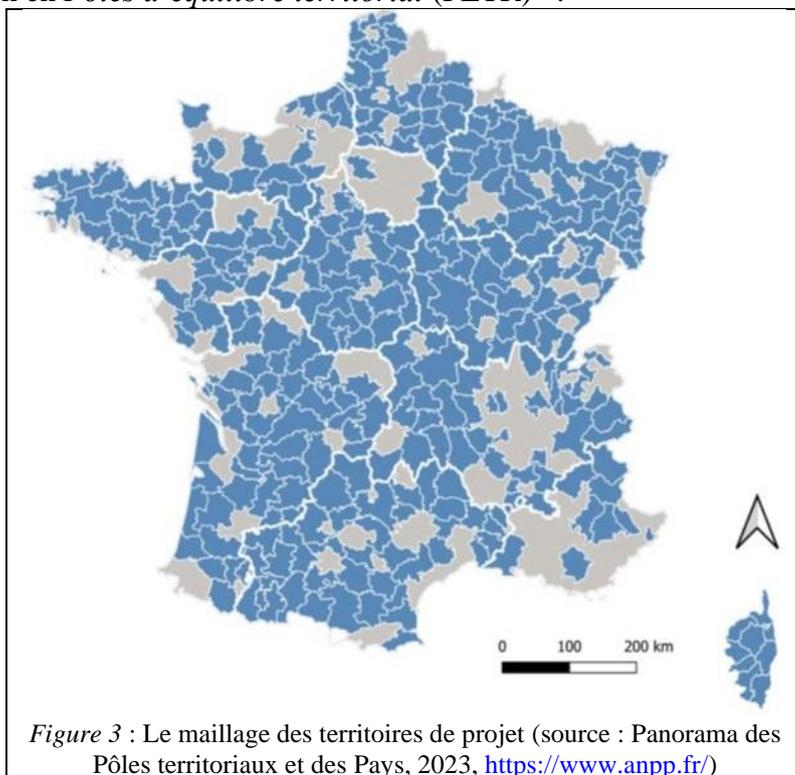


Figure 3 : Le maillage des territoires de projet (source : Panorama des Pôles territoriaux et des Pays, 2023, <https://www.anpp.fr/>)

Sous diverses formes juridiques, les *Territoires de projet*, issus de la LOADT, revêtent des configurations variées (cf. Figure 4 page 4).

Formes juridiques	2018	2019	2020	2021	2022	2023
PETR	43 %	48 %	50 %	51 %	53 %	54 %
Syndicat mixte	31 %	31 %	31 %	32 %	31 %	30 %
Association	16 %	10 %	10 %	9 %	9 %	9 %
GIP	2 %	2 %	1 %	1 %	1 %	1 %
autre	8 %	9 %	8 %	7 %	6 %	6 %

Figure 4 : Les formes juridiques des territoires de projet (source : Panorama des Pôles territoriaux et des Pays, 2023, <https://www.anpp.fr/>)

Les limites des *Territoires de projet* peuvent venir interférer avec les périmètres des intercommunalités instaurées dans le cadre de la loi NOTRe, ajoutant ainsi à la complexité des découpages territoriaux sans rendre leur articulation plus congruente. Le temps d'une harmonisation permettant de repenser ces vecteurs de coopération ne serait-il pas venu ?

Marie-Claude MAUREL, membre de l'Académie d'Agriculture de France

<sup>10</sup> Catégorie d'établissement public créée par la [loi Maptam](https://www.vie-publique.fr/fiches/20134-quest-ce-quun-pole-dequilibre-territorial-et-rural-petr) du 27 janvier 2014. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20134-quest-ce-quun-pole-dequilibre-territorial-et-rural-petr>

<sup>11</sup> Territoire élargi, qui regroupe plusieurs communautés autour d'un projet de territoire.

**Ce qu'il faut retenir :**

Approche transversale et intégratrice, le projet de territoire donne le cap à suivre et sert de fil conducteur pour les actions à programmer. En charge de la coordination de divers outils de planification à leur disposition, les intercommunalités sont en responsabilité de la territorialisation d'un ensemble de politiques publiques (habitat, mobilités, éducation, santé publique...), dans la perspective d'un renforcement de la cohésion sociale à l'échelle de leur territoire.

À cet effet, il convient de promouvoir un fonctionnement transversal inspiré d'une démarche de gestion de projet, en faisant converger leurs diverses compétences autour d'une vision partagée du territoire.

**Pour en savoir plus quelques sites peuvent être consultés avec profit :**

- Agence nationale de la cohésion des territoires <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/territoires-et-ruralites-99>
- Association nationale des pôles territoriaux et des pays, <https://www.anpp.fr/>
- Centre national de la fonction publique territoriale <https://www.cnfpt.fr/>
- Intercommunalités de France <https://www.intercommunalites.fr/lassociation/>