

Les usages politiques du territoire

Fiche **QUESTIONS SUR...** n° 07.02.Q03

février 2024

Mots clés : aménagement du territoire, décentralisation territoriale, projet de territoire

Tout est motif à discourir du territoire, tantôt au singulier, plus souvent au pluriel. La parole publique a largement généralisé l'usage du vocable, en le déclinant sous des formes et dans des contextes variés, au risque d'en affaiblir le sens. À une vision planificatrice de l'aménagement du territoire portée par l'État, dans les années 1960, est venu s'adjoindre, puis se substituer, un mode d'action publique conférant des responsabilités élargies aux collectivités territoriales. À partir des années 1980, la décentralisation territoriale a engagé un transfert de compétences au bénéfice des collectivités locales, dans le but de renforcer leurs capacités de gestion des services et équipements, et de développement économique et social. En prolongeant ce processus, des vagues successives de réformes ont entrepris de recomposer l'organisation territoriale du pays¹. Ces transformations ont induit une modification des usages politiques du territoire, en lien direct avec le renouvellement des modalités de l'action publique à l'échelle des territoires de proximité.

En raison du besoin de précision des cartes (ici figurées en petite taille), tous leurs originaux sont accessibles par leur liens hypertextes.

Aux origines d'un concept transdisciplinaire

La notion de territoire est attachée à des enjeux de pouvoir et de domination, comme l'indique la double origine étymologique : du latin *territorium*, lui-même dérivé du latin *terra*, qui signifie morceau de terre approprié (cf. les traités d'arpentage), et de l'expression *jus terrendi*, le droit de posséder une terre et de la protéger par la menace, qui se réfère à celui détenant le droit de terrifier (*terrere*).

Au sens politico-juridique, le territoire est un élément constitutif de l'existence de l'État, l'espace sur lequel s'exerce une autorité politique exclusive, le domaine d'extension d'une souveraineté. Dans cette conceptualisation initiale, le territoire renvoie aux notions d'appropriation, de domination, de contrôle et de délimitation d'un espace donné. Le référentiel d'analyse peut-il se réduire à cette seule filiation ? Probablement pas, tant la circulation du concept, de l'éthologie à la géographie, a enrichi le terme d'acceptions nouvelles soulignant sa double nature matérielle et symbolique.

D'une vision descendante à une approche décentralisée

D'une volonté politique *d'aménagement du territoire* à *l'affichage d'un souci de cohésion des territoires*, les changements d'intitulés des ministères et des organismes publics témoignent des renouvellements de la conception stratégique de l'État. Établie sous la responsabilité du Premier ministre, la DATAR (*Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale*, créée en 1963², était investie d'un rôle de réflexion, d'impulsion et d'animation des politiques de l'État dans un domaine d'action dont le champ s'est diversifié. Ce pilier de la politique d'aménagement du territoire a été remplacé en 2014 par le CGET (*Commissariat général à l'égalité des territoires*)³ qui a cédé la place, en 2020, à l'ANCT (*Agence nationale de la cohésion des territoires*)⁴. Le passage au pluriel des territoires, entendus comme l'ensemble des collec-

¹ Le territoire national est administré par l'État et les collectivités territoriales, selon un découpage en trois niveaux de collectivités territoriales (communes, départements, régions). Il convient d'y ajouter les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer.

² La DATAR était chargée de préparer les orientations et de mettre en œuvre la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire.

³ Le CGET visait le renforcement de la cohésion sociale et économique.

⁴ La création de l'ANCT marque une transformation de l'action de l'État qui se conçoit comme un facilitateur en lien avec les collectivités territoriales pour leur permettre de concrétiser leurs projets de territoires. Voir <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/lagence-21>

page 1. Fiche consultable sur le site internet www.academie-agriculture.fr onglet "**Publications**" puis "**Table des matières des documents de l'Encyclopédie**".

tivités territoriales, a signé la mise en œuvre de la décentralisation qui a radicalement transformé le mode d'administration territoriale d'un État jusque-là durablement centralisé.

Lancé en 1982, l'acte I de la décentralisation⁵ a changé la donne en modifiant la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État. En inscrivant la décentralisation dans la Constitution, l'acte II a renforcé l'autonomie des collectivités territoriales, par le transfert de nombreuses compétences⁶. Enfin, la loi NOTRe (*Nouvelle organisation territoriale de la République*) a attribué de nouvelles compétences aux collectivités régionales, en clarifiant le partage de compétences entre les trois catégories de collectivités publiques⁷.

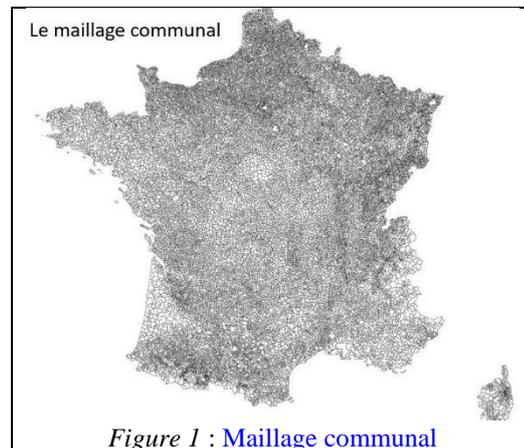


Figure 1 : [Maillage communal](#)

La "fabrique des territoires", grille opératoire de l'action publique

En renonçant à réduire l'extrême fragmentation du maillage communal (*Figure 1*), la réforme territoriale a emprunté la voie de la coopération intercommunale⁸, fondée sur le transfert par délégation d'un ensemble de compétences aux structures intercommunales, dans le but de rationaliser la gestion des équipements et services publics, et de promouvoir l'élaboration des projets de développement économique, d'aménagement et d'urbanisme⁹.

Le regroupement volontaire à l'initiative des communes – cellules de base de la vie démocratique – s'appuie sur le principe de continuité territoriale pour former un périmètre d'un seul tenant et sans enclave. Sous le statut juridique prédominant d'EPCI (*Établissement public de coopération intercommunale*) à fiscalité propre, l'institution est fondée sur la représentation des communes membres, au sein de conseils communautaires dont le fonctionnement politique, financier et administratif répond à de nouvelles règles¹⁰.

L'élargissement du périmètre intercommunal et le transfert de compétences obligatoires pouvaient entraîner une perte de proximité et un affaiblissement du lien de territorialité ; ce risque a pu être circonscrit, par l'adoption de la loi *Engagement et Proximité* (2019) visant à revaloriser la commune en la remettant au cœur de la démocratie. De manière constructive, beaucoup d'élus locaux ont décidé de s'investir dans le fonctionnement des nouvelles instances. Rouge essentiel d'une organisation territoriale renouvelée, la carte intercommunale introduit une nouvelle strate dans le mille-feuille territorial et le maquis administratif des périmètres d'action (cf. *Figure 2* : Carte des intercommunalités).

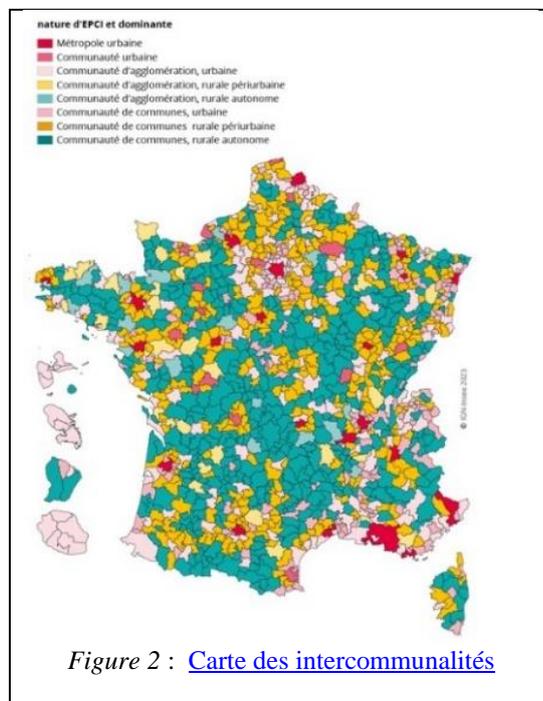


Figure 2 : [Carte des intercommunalités](#)

⁵ L'acte I de la décentralisation désigne une série de textes législatifs et réglementaires entrés en vigueur entre 1982 et 1986.

⁶ L'acte II de la décentralisation s'ouvre avec la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 qui modifie les dispositions concernant les collectivités territoriales. En 2004, la loi opère un nouveau transfert de compétences de l'État aux collectivités.

⁷ La loi NOTRe du 7 août 2015 retient le principe de spécialisation des compétences des régions et des départements. Elle accompagne un redécoupage des régions.

⁸ La loi de réforme des collectivités territoriales (16 décembre 2010) a généralisé la coopération intercommunale.

⁹ La coopération intercommunale "se fonde sur la libre volonté des communes d'élaborer des projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité" ([article L5210-1](#) du code général des collectivités territoriales).

¹⁰ Les conseillers communautaires sont élus à l'échelle des communes, et la conférence des maires est un outil de gouvernance complémentaire au conseil communautaire qui renforce le dialogue et la concertation. Voir <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/les-conseillers-communautaires>

Une vision instrumentale du "Projet de territoire"

Dans les territoires ruraux¹¹, les communautés de communes composent la nouvelle grille opératoire de l'action publique, dont le principal outil de programmation est le *projet de territoire*. Dans sa définition réglementaire initiale, le *projet de territoire* est à la fois un document et un guide d'action publique locale¹² : à partir du diagnostic des ressources et des activités d'un territoire donné, il s'agit d'établir un programme d'actions répondant à une visée stratégique des orientations du développement local ; le mode d'élaboration s'appuie sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs d'un territoire, en relation avec les partenaires institutionnels (État, Région, Département).

L'usage de ce type d'outil s'est étendu à de nombreux champs de l'action publique, en s'ajustant aux divers modes de pilotage, par l'État central, des politiques publiques, du développement durable à la planification écologique. La logique de projet s'inscrit dans une nouvelle approche du dialogue interterritorial entre collectivités et intercommunalités, en reformulant les termes de leurs relations contractuelles.

La recomposition de la carte intercommunale a imposé la mise au format des projets de territoire préexistants, afin de les ajuster aux périmètres intercommunaux placés sous la responsabilité des EPCI. En charge de la préparation d'une multiplicité de documents stratégiques (le programme local de l'habitat, le plan climat-air-énergie territorial, le plan local d'urbanisme, le plan local de mobilités, le plan local de prévention des déchets, etc.), les intercommunalités sont invitées à soumettre les projets au verdict des instances administratives d'échelon supérieur (région, département), qui jugent de leur mise en conformité relativement aux schémas de planification de rang supérieur.

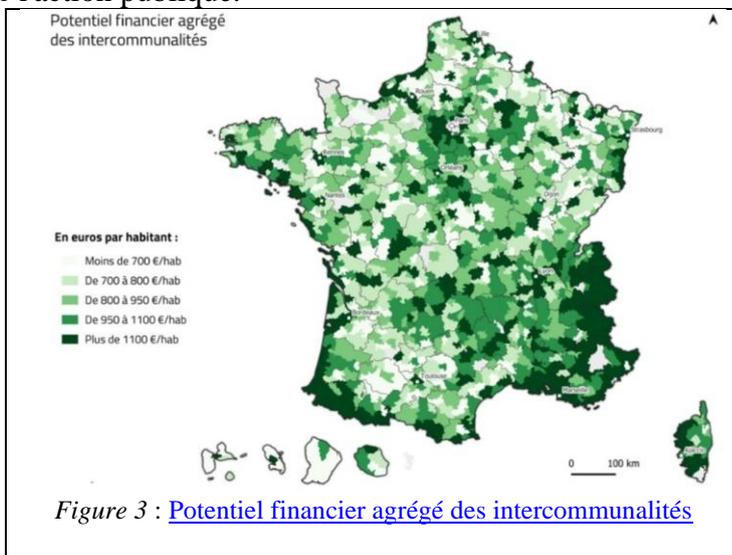
Les majorités politiques se succédant, les intentions affichées ont évolué : de l'égalité à la cohésion des territoires, de l'objectif d'un développement durable à une visée de planification écologique se déployant dans l'ensemble des territoires.

La fiscalité locale, nerf de la guerre

Ressources fiscales et financières sont essentielles pour prendre en charge le fonctionnement des services publics et assurer la mise en œuvre des modalités de l'action publique.

Le financement des EPCI à fiscalité propre est assuré par les contributions des communes, dont la quote-part est fixée par les statuts.

Du fait de multiples ajustements des dispositifs, la fiscalité locale est devenue peu lisible et son manque de cohérence est régulièrement dénoncé. Pourtant, il existe un lien fort entre la fiscalité locale, assise sur le panier de ressources fiscales disponibles, et les dynamiques socio-économiques des territoires contributeurs. La carte du potentiel financier (établi indépendamment des taux appliqués par les élus) reflète les inégalités de richesse, que celles-ci relèvent des trajectoires antérieures, ou des ressorts actuels du développement (*Figure 3*).



Ce constat pose le débat en termes politiques : faut-il rechercher plus de justice en déterritorialisant l'impôt local (par un recours à des politiques de péréquation), ou bien préserver le potentiel d'attractivité des territoires en l'appuyant sur la ressource fiscale ?

Les divers mécanismes qui affectent les ressources fiscales effectives placent les élus face à de lourdes responsabilités, en particulier lorsqu'il s'agit d'engager les transitions à venir. S'il n'y a pas de solution miracle

¹¹ On privilégie ici les communautés de communes, structure dominante couvrant les territoires ruraux.

¹² La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire reconnaît le projet de territoire parmi les nouveaux outils d'aménagement.

(les expérimentations successives l'ont montré), la pratique du sur-mesure, en fonction des spécifications propres à chaque territoire, devrait s'imposer (Figure 4).

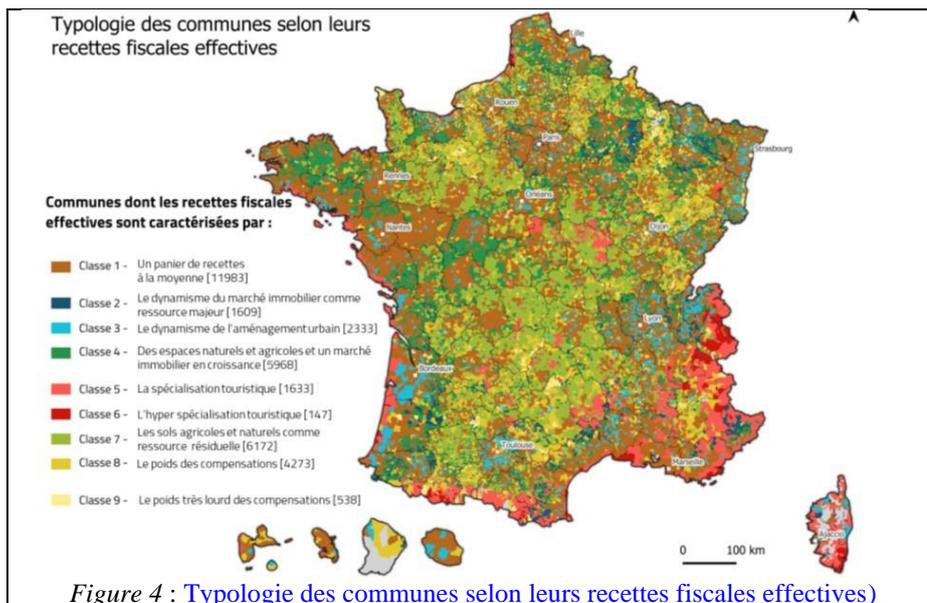


Figure 4 : Typologie des communes selon leurs recettes fiscales effectives)

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

Ce qu'il faut retenir :

À l'origine concentré sur des actions structurantes à pilotage centralisé par l'État stratège, l'aménagement s'est progressivement réorienté, à la faveur des politiques de décentralisation territoriale, vers des approches dites *de projet*, portées par des collectivités territoriales investies d'une plus grande capacité de décision et d'action. Les usages politiques du territoire en sortent profondément renouvelés.

Pour en savoir plus :

- Paul HERNU : *La décentralisation territoriale : une réforme inaboutie*, *Gestion & Finances Publiques n°6*, en 2017, p 42-507
- Paul HERNU : *Une décentralisation territoriale inaboutie à approfondir*, *Gestion & Finances Publiques n°1* en 2018, p.19-27.
- Claude LACOUR, Alette DELAMARRE, Muriel THOUIN : *40 ans d'aménagement du territoire*, La Documentation française, collection Territoires en mouvement, 155 p., 2003
- Intercommunalités de France : *Atlas simplifié de la fiscalité locale*, juillet 2023, 60 p. <https://www.intercommunalites.fr/publications/atlas-simplifie-de-la-fiscalite-locale/>

Nature d'EPCI et dominante	Nombre d'EPCI au 01/01/2021	Population 2019		Population moyenne par EPCI	Communes au 01/01/2021	
		Effectif	Répartition (en %)		Effectif	Répartition (en %)
Métropoles¹	22	19 475 976	29,1	885 272	967	2,8
Communautés urbaines	14	3 084 427	4,6	220 316	658	1,9
Communautés d'agglomération, à dominante :	221	22 945 861	34,3	103 827	7 459	21,3
Urbaine	173	19 289 468	28,8	111 500	5 161	14,8
Rurale périurbaine	32	2 615 614	3,9	81 738	1 469	4,2
Rurale autonome	16	1 040 779	1,6	65 049	829	2,4
Communautés de communes, à dominante :	992	21 475 844	32,1	21 649	25 860	74,0
Urbaine	175	5 416 046	8,1	30 949	2 581	7,4
Rurale périurbaine	360	7 752 033	11,6	21 533	9 669	27,7
Rurale autonome	457	8 307 765	12,4	18 179	13 610	38,9
Ensemble	1 249	66 982 108	100,0	53 629	34 944	100,0

1. Les métropoles comprennent la métropole de Lyon qui n'est pas un EPCI à fiscalité propre.
 Note : toutes les métropoles et les communautés urbaines sont à dominante urbaine.
 Lecture : en 2021, 992 EPCI sont des communautés de communes dont 175 sont à dominante urbaine ; elles comprennent 25 860 communes, soit 74 % des communes françaises. Leur population au 1^{er} janvier 2019 est de 21,5 millions d'habitants, soit 32,1 % de la population française.
 Champ : France hors Mayotte et hors les îles de Bréhat, de Sein, d'Yeu et d'Ouessant.
 Source : Insee, recensement de la population 2019 ; géographie au 1^{er} janvier 2021.

Figure 5 : Répartition des EPCI selon leur nature