

# Atelier Contrats et logiques de projet

*Exposé introductif de Gwenael Doré sur la contractualisation locale des régions*, d'après une enquête de 2014, téléchargeable sur le site de l'ADCF<sup>1</sup>.

Cette étude comparative donne des indications précises sur les formes de la contractualisation avec les territoires locaux, l'obligation ou non d'une concertation avec la société civile, l'orientation vers une démarche globale ou vers le développement économique, le degré d'autonomie laissé aux territoires dans le choix des orientations. La comparaison porte aussi sur les critères de répartition et d'évaluation des projets et de répartition des financements, les thématiques retenues par les territoires, le soutien à l'ingénierie et à l'animation, les modalités de gestion des contrats.

Cette étude constitue une base qui permet d'apprécier l'ampleur des bouleversements opérés après 2015 par les changements de périmètres et parfois d'orientations dans certaines régions. En particulier, les fusions de régions se sont traduites par la nécessité d'harmoniser les politiques parfois très différentes.

## *Dans les Hauts de France*

Dans cette nouvelle région, il est nécessaire de rapprocher des procédures assez éloignées. Il existait en Picardie des contrats de pays et en Nord-Pas-de-Calais des pôles métropolitains. En juillet 2016 un document cadre a défini une politique de contrats territoriaux, qui privilégie 6 pôles métropolitains et les PETR. Quatre fonds d'appui ont été mis en place : aux dynamiques métropolitaines, aux agglomérations, à l'aménagement du territoire, à la dynamisation rurale.

## *En Bretagne*

**Sébastien Hamard**, directeur de l'aménagement et de l'égalité de la région Bretagne, a présenté la politique territoriale poursuivie depuis plusieurs années. Celle-ci repose sur le maillage de la région par 21 pays qui couvrent l'ensemble du territoire régional, plus un contrat pour les îles du Ponant et deux contrats métropolitains pour Rennes et Brest. La région a mis en place 4 fonds d'appui : aux dynamiques métropolitaines, aux agglomérations, à l'aménagement du territoire et à la dynamisation rurale.

Les changements apportés par la loi NOTRe se sont traduits par un vaste chantier, bien expliqué par Sébastien Hamard, qui inclut des regroupements, des éclatements de pays, certaines communautés de communes rejoignant des agglomérations, etc. Mais cela ne remet pas en cause l'architecture générale

L'objectif est toujours de croiser les orientations régionales et les orientations locales, dans un climat de dialogue. La région a affiché en 2014-2015 cinq priorités : le développement économique et maritime, l'accessibilité (qui couvre à la fois l'information et les transports), les ressources (incluant l'énergie), avec elle. Les territoires sont invités à déterminer leurs propres priorités et à élaborer un programme d'action, auxquels contribuent les 4 fonds, avec une part libre d'emploi pour les priorités locales.

Un comité unique de programmation s'inspirant de Leader a été mis en place, dans lequel les acteurs privés (représentants des activités économiques, sociales, culturelles, éducatives, scientifiques et associatives) représentent la moitié des voix plus une. La Région a mis autour de la table les départements, l'État, et dispose des crédits européens. Ce comité va être ouvert à une représentation des communes. Les contrats de ruralité vont rejoindre la même dynamique, avec le sous-préfet. Une enveloppe spécifique est prévue pour les activités d'animation des conseils de développement. On a donc dans cette région une véritable co-construction du développement territorial, dans un climat de confiance. Cela n'aplanit bien sûr pas toutes les difficultés.

## *En Occitanie*

Philippe Clary, directeur des études et de la prospective de la région Occitanie, expose des orientations sensiblement moins construites. La région regroupe 4500 communes, dont 61 % ont moins de 500 habitants. Il n'y a que 74 communes de plus de 10 000 habitants, 215 bassins de vie dont 137 ruraux. Une politique commune aux deux anciennes régions commence à se mettre en place, visant l'attractivité des territoires, y

---

<sup>1</sup> Voir <http://www.adcf.org/files/THEME-Amenagement-du-territoire/Synthese-Enquete-Contractualisation1.pdf>

compris pour les zones rurales, à travers les niveaux de service offerts par les différentes villes la croissance de l'emploi.

### *Les contrats de ruralité*

Philippe Matron, du CGET, présente les contrats de ruralité. Le gouvernement est dans une phase de relance des politiques rurales, après les assises de la ruralité en 2014<sup>2</sup> et trois comités interministériels aux ruralités<sup>3</sup>, qui débouchent sur « un exercice de communication national » (sic), avec 100 mesures annoncées.

Mais pour que celles-ci ne restent pas lettre morte, un dispositif a été défini, avec dans chaque département un référent ruralité (sous-préfet, responsable de service) et un comité ruralité chargé du suivi des mesures, qui associe des maires, les services départementaux, etc. Pour organiser une « remontée des jeux d'acteurs », ils suscitent la mise en place de contrats de ruralité, conclus à l'échelle des PETR (ou de regroupements d'EPCI). Un contrat de ruralité doit comporter, outre le développement économique, 6 thèmes obligatoires : bien-être des populations, cohésion sociale, transition écologique, revitalisation des centres-bourgs, attractivité des territoires et mobilité (le mouvement « bottom up » vu par des préfets) pour une période de 3 ans, puis de 6 ans à partir de 2020. Il y a en 2017 des financements pour de l'ingénierie (de projet seulement).

Le gouvernement a choisi de mettre en œuvre ce plan sans période expérimentale sur l'ensemble du territoire national très vite, avant la fin de l'année 2016. 116 millions sont prévus en loi de finances 2017 pour l'ensemble du territoire national, mais cette enveloppe semble être pour partie une réorientation de crédits de l'État départementaux et régionaux existants, et ensuite 200 millions par an, [mais ceci restera à confirmer en 2017 par le nouveau gouvernement].

Si on peut s'interroger sur des effets d'affichage dans une période électorale, cependant, ces contrats paraissent très intéressants par leur orientation, car ils sont nettement plus ouverts que les « pôles d'excellences ruraux » de 2009, orientés sur la compétitivité des territoires, et renouent avec une logique de concertation. Mais il reste beaucoup à faire pour qu'ils deviennent partout les outils d'un développement global des territoires autour d'un projet à moyen-long terme.

La mise en œuvre des premiers contrats de ruralité soulève d'ailleurs de la part des participants de l'atelier quelques interrogations : dans le Périgord, l'État a décidé de décliner les contrats de ruralité par arrondissement, faisant fi des territoires. Dans l'Hérault, là où la dynamique territoriale est organisée sous forme de syndicats mixtes, ceux-ci ne sont pas reconnus car ils ne sont pas mentionnés dans la circulaire. La mise en place des contrats se traduit donc parfois par une déconstruction des territoires existants.

### *Quelques conclusions*

La part importante prise par les exposés n'a pas permis de s'appuyer sur de multiples exemples de terrain. Mais on peut à travers les exposés discerner quelques éléments de réponse à la question posée.

#### Cinq écueils au développement de logiques partenariales

- il est toujours difficile d'articuler une démarche globale et des procédures qui sont pensées de façon cloisonnée et sectorielle
- alors qu'au niveau local l'objectif des acteurs est souvent de parvenir à un équilibre global du territoire, économique, social, culturel et écologique, certaines équipes régionales ou départementales semblent exclusivement tournées vers la compétitivité et l'emploi.
- Il est difficile de faire du pluriannuel en période de bouleversement territorial, notamment au niveau intercommunal. Le développement d'une logique de projet suppose une certaine continuité et une certaine visibilité.
- Cette difficulté est accentuée quand les régions elles-mêmes changent de périmètre, comme on le voit en Occitanie, car il faut alors harmoniser les procédures entre les régions fusionnées, et parfois tenir compte de cultures différentes.

---

<sup>2</sup> Voir <http://www.gouvernement.fr/conseil-des-ministres/2014-12-17/les-conclusions-des-assises-de-la-ruralite>

<sup>3</sup> Voir <http://www.gouvernement.fr/action/les-ruralites-une-chance-pour-la-france>

- Certaines régions remettent en cause des constructions qui ont mis parfois des années à être élaborées, comme en Rhône-Alpes, en PACA. Cela constitue un énorme gâchis, lourd de conséquences pour l'avenir des territoires.
- Enfin, les échanges mettent en évidence l'absence de culture du développement territorial d'un certain nombre de préfets. Il serait peut-être utile d'organiser pour les SGAR et les services de l'État des temps de rencontre avec les acteurs de terrain, comme cela avait été fait il y a une dizaine d'années.

### Leviers

Mais les échanges ont souligné l'importance d'un certain nombre de leviers :

- L'exemple de la Bretagne montre l'importance d'un climat de confiance entre les acteurs, qui repose sur la volonté commune de répondre aux enjeux du territoire, chacun faisant sa part des actions à la mesure de ses compétences,
- L'association de tous les acteurs dans une démarche de préparation commune des décisions est également un élément essentiel.
- Des conseils de développement vivants constituent des moteurs d'innovation, dès lors que leur avis est pris en compte dans l'élaboration des projets,
- Citons également l'importance d'un objectif explicite d'équilibre des territoires et des hommes, qui renvoie à la définition originelle de l'aménagement du territoire (« parvenir à un développement équilibré des activités et des hommes sur le territoire national »)
- L'existence d'un comité unique de programmation associant tous les acteurs et une innovation majeure, car elle permet de mettre en synergie les efforts des différents partenaires publics et privés, en lien avec les objectifs propres des territoires,
- Une enveloppe spécifique pour l'ingénierie est nécessaire non seulement pour l'élaboration de projets, mais également pour le fonctionnement, car le développement d'une dynamique dans la durée a besoin de moyens permanents,
- Des moyens d'animation sont également nécessaires pour mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'un projet commun. Dans un lointain passé, le FIDAR finançait l'animation, et cela s'est révélé extrêmement efficace pour le développement du Massif central et de la Bretagne, autrefois régions en retard.

Didier Minot