

La contractualisation territoriale des Régions françaises

Gwénaél Doré, octobre 2017

1. Evolutions des politiques régionales

L'existence des territoires de projets (Pays et Pôles) est liée aux financements régionaux au travers de la contractualisation et du soutien à l'ingénierie, et ce soutien était quasi-général jusqu'en 2015¹ (à l'exception de Languedoc-Roussillon). Sur la base d'une enquête APFP (2011) concernant 101 Pays, les ressources des Pays de toutes les Régions (dont les fonctions portent principalement sur l'ingénierie) étaient constituées en moyenne par un quart de contributions des communautés, appelant près d'un quart de cofinancements par les conseils régionaux.

Mais courant 2016, certains conseils régionaux, partenaires privilégiés des Pays au travers de la contractualisation, ont revu leur position, en orientant leurs financements vers les intercommunalités à fiscalité propre (Communautés). En effet, à l'issue des élections régionales de décembre 2015, certaines Régions (passées d'une majorité de gauche à une majorité de droite) ont décidé de contractualiser directement avec les communautés de communes à l'instar des Pays de la Loire ("éventuellement avec le Pays ou le PETR en cas d'accord unanime des EPCI membres"²) ou de la Normandie (cette Région pouvant toutefois prendre en compte des demandes conjointes de communautés organisées en Pays ou en Pôles), ou de la Région Auvergne-Rhône Alpes qui ne soutient plus que l'investissement, qui a mis fin au financement de l'ingénierie des Pays ou de leur équivalent (CDDRA) et qui a diminué son soutien aux PNR.

D'autres Régions mettent en place le redécoupage de leurs territoires d'intervention par grands ensembles (Haut de France), au risque de mettre fin aux dynamiques ascendantes d'organisation des territoires.

Dans le même temps, des Régions développent des systèmes visant à mieux associer les territoires de projet. Ainsi, la Bretagne a mis en place par territoire un système reposant sur un comité de programmation unique pour l'ensemble des fonds affectés aux territoires (fonds régionaux et fonds européens directement gérés par les Régions depuis 2014) et généralisant la méthode LEADER (comité de programmation composé avec plus de la moitié d'acteurs socio-économiques et associatifs, non élus des collectivités territoriales)³. Quant à l'Occitanie, elle a mis en place une "Assemblée des Territoires", constituée de 158 élus locaux désignés par les territoires de projets et consultée sur les chantiers structurants, les grandes politiques et dispositifs régionaux.

De façon plus générale, les Régions mettent en place leurs SRADDET et leur SDREII en application de la loi NOTRe. Les SRADDET mettent en œuvre des dispositifs d'aménagement

¹ Doré G., 2014, "La contractualisation territoriale des régions françaises", *RERU (Revue d'Economie Régionale et Urbaine)*, juin, 2014/1

² Brochure "La politique régionale de contractualisation 2017-2020, Région Pays de la Loire, page 6

³ La Bretagne va désormais contractualiser directement avec certains EPCI-FP dès lors qu'ils prennent le relais d'anciens Pays, avec des contours ayant pu évoluer (trois sur six dans les Côtes d'Armor).

du territoire qui peuvent impacter les actions des Pays, des Pôles d'équilibre territorial et rural et des SCoT, et les SRDEII doivent rechercher une articulation avec l'échelon de proximité de l'action économique, les Communautés. Dans quelle mesure ces schémas prennent en compte les territoires de projet ?

Enfin, la relation avec les territoires nécessite de prendre en compte les dispositifs européens, notamment de LEADER désormais géré par les mêmes conseils régionaux et porté sur 2014-2020 par des Pays à 90% (part ramenée à 70% suite à la refonte de la carte intercommunale et la réduction subséquente du nombre de Pays), , ainsi que le retour de l'Etat dans la contractualisation territoriale depuis la mise en place des contrats de ruralité en 2016, de façon privilégiée au niveau des PETR (et parfois du volet territorial des CPER 2015-2020).

2. L'élargissement des communautés et la disparition d'un certain nombre de Pays

2.1. L'élargissement des communautés

Le nombre d'EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) a baissé de 39% en 2017, pour aboutir à 1 266 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (au lieu de 2062), parmi lesquels on compte 1018 communautés de communes.

2.1.1. Des communautés en majorité à moins de 50 000 habitants

Malgré l'apparition de communautés XXL, la plupart (987 sur 1266, soit près de 80%) ont moins de 50 000 habitants. On peut estimer que ce seuil ne permet pas de mener des projets d'envergure (développement économique, transition énergétique...). Une autre difficulté peut venir du fait que les communautés vont être prises dans la gestion croissante de services techniques (nouvelles compétences : eau, assainissement, GEMAPI...), ce qui peut s'avérer peu propice à la dynamique et au portage d'un projet de territoire...

Communautés par strate de population

Strate de population	Communautés
moins de 5000 habitants	2
de 5 000 à 15 000 habitants	340
de 15 000 à 25 000 habitants	321
de 25 000 à 50 000 habitants	324
de 50 000 à 100 000 habitants	159
de 100 000 à 300 000 habitants	100
300 000 habitants et plus	20
Total	1266

Source : DGCL

2.1.2. Un grand nombre de Communautés

La difficulté sous-jacente d'une contractualisation directe avec les communautés sera de devoir gérer un nombre d'interlocuteurs plus important malgré la réduction de leur nombre à la suite du processus de restructuration intercommunale opéré en 2016 : ainsi, la Région Auvergne-Rhône-Alpes a le nombre le plus important d'EPCI-FP (167).

Nombre de communautés par Région

Région	Nb EPCI-FP (2017)
Auvergne-Rhône-Alpes	167
Bourgogne-Franche-Comté	116
Bretagne	59
Centre-Val de Loire	80
Corse	19
Grand Est	149
Guadeloupe	6
Guyane	4
Hauts-de-France	91
Île-de-France	54
La Réunion	5
Martinique	3
Mayotte	5
Normandie	73
Nouvelle Aquitaine	153
Occitanie	161
Pays de la Loire	70
Provence-Alpes-Côte d'Azur	52

Source : DGCL, BANATIC

2.2. L'évolution des Pays et PETR

Au 1/1/2017, on comptait (Source : Panorama de l'ANPP) 282 Territoires de projets (réduction de 23%, du fait de la fusion avec une nouvelle intercommunalité suite aux regroupements intercommunaux), représentant 70% du territoire et 45% de la population française.

Le Pays ou PETR regroupe en moyenne :

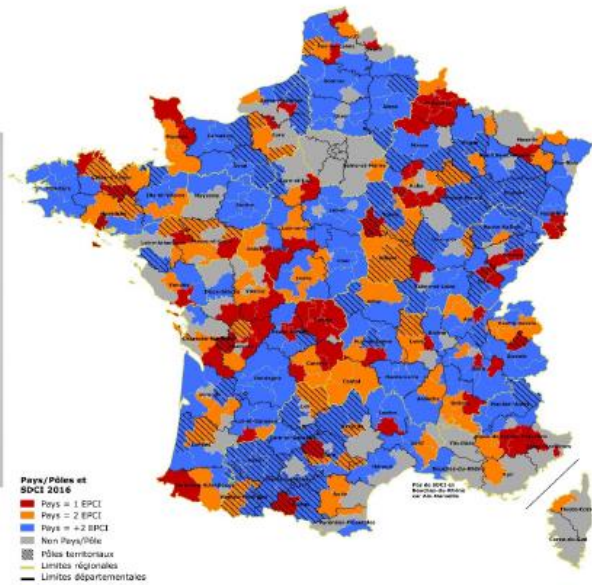
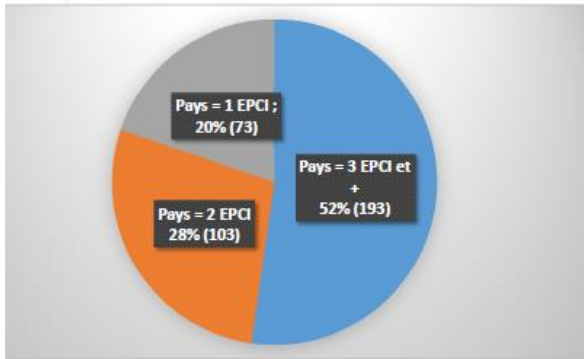
- 85 000 habitants (médiane de 67 580)
- 82 communes (médiane de 70), allant de 23 communes, jusqu'à 380 (Pays du Grand Amiénois),
- et 3 EPCI à fiscalité propre (médiane de 4) en 2017, contre 5 en 2015 (médiane à 5), avec un nombre d'EPCI par Pays très variable d'un territoire à l'autre : de 1 à 10 (Ardèche méridionale) en 2017.

La baisse de 82 Pays en 2017 est due dans la majorité des cas, à une fusion avec la nouvelle intercommunalité à la suite des nouveaux SDCI (ainsi dans les Côtes d'Armor, trois Pays sur six).

Selon une estimation faite à partir des SDCI 2016, 80% des Pays/PETR restaient encore utiles pour fédérer plusieurs communautés autour d'un projet de territoire de masse critique.



Pays/Pôles et SDCI 2016



Source : ANPP

On observe également un phénomène récent de fusion de Pays : Pays Ternois et des 7 Vallées dans les Hauts-de-France, Pays Argentan-Auge et Pays d'Ouche en Normandie, Pays Ouest Limousin et de Saint-Yrieix en Nouvelle Aquitaine,..., selon le Panorama 2017 de l'ANPP.

3. Pistes pour l'avenir

3.1. La maille territoriale

Le choix de la maille territoriale doit se faire non en fonction du type de structure juridique (PETR ou CC) mais d'abord en fonction du projet de territoire (avec le fait qu'une Région peut difficilement gérer – avec efficacité, suivi et évaluation- un trop grand nombre de contrats...). La taille optimale semble être la moyenne de population des Pays et Pôles. Les Régions pourraient encourager la fusion de petits Pays ou Pôles. Par ailleurs, les Pays/PETR peuvent être de bons relais et niveaux de mise en œuvre des politiques régionales (SRADDET notamment).

3.2. L'ingénierie

Le financement de l'ingénierie doit être pérennisé (c'est la condition de bons projets), avec la possibilité de la moduler en fonction des ressources locales et des capacités de mutualisation de cette ingénierie (cf. démarche engagée en Hauts de France ?).

3.3. La différenciation des financements

Les financements attribués aux territoires doivent être différenciés en fonction de la richesse du territoire, de ses problèmes (vulnérabilité) et de ses projets (à cet égard, voir comment le système aquitain est étendu à la grande Région).