

États Généraux
des Pôles territoriaux
et des Pays

TERRITOIRES DE PROJETS : LE MAILLON FORT !



8 & 9 octobre 2018



Centre des congrès Prouvé
NANCY

Territoires de projets et financements

Les contrats de territoires

Gwénaël Doré
gwenael.dore@yahoo.fr
06 07 95 86 43

Plan

- 1) Bref historique générale de la contractualisation avec les territoires
- 2) La contractualisation régionale
- 3) Les contrats de ruralité

L'évolution des politiques françaises de contractualisation avec les territoires

- Des premiers contrats de Pays (années 1970) => incitation à l'intercommunalité
- La mise en place des Pays et des intercommunalités (années 1990)
 - Intercommunalités : loi ATR (1992), loi Chevènement (1999)
 - Pays : loi Pasqua (1995), loi Voynet (1999)
- LEADER (1991) : 5 générations de programmes européens, devenue très agricole-centré (FEADER) et lourdeur procédurale
- L'appui généralisé dans les Contrats de Plan Etat-Régions (CPER) 2000-2006 => appui aux Pays et Agglos
- D'une approche généralisée à une approche sélective et pas toujours partenariale (2006-2013)
- Un volet territorial des CPER obligatoire ciblé (2015-2020), mais pas forcément contractualisé
- Les contrats de ruralité (2016) => retour à une politique de contrat, parallèlement aux Pactes Etat-métropoles (2016)

Le cadre général de la contractualisation infra-régionale des Régions

- Un cadre mis en place à la fin des années 1970 (cf. tableau)
- Des contrats avec les Pays (nombre de Pays/nombre de Communautés)
- Des contrats de 3 à 6 ans (lien CPER et Fonds européens)
- Plutôt des enveloppes pluriannuelles réservataires
- Des financements directement attribués aux maîtres d'ouvrage (communautés souvent, parfois privés)
- Pays essentiellement financé pour l'ingénierie
- Tendance de Régions à substituer le niveau EPCI-FP aux Pays (Normandie, Pays de la Loire, Bretagne horizon 2021 ?), abandon par Auvergne Rhône Alpes

La contractualisation régionale : une longue histoire...

RÉGION	Premiers Contrats (Lourquin, 1997)	Contrats en cours
ALSACE	1984-1989 : CIAD et 1ère génération des programmes locaux de développement 1989-1993 : CIAD et 2ème génération des programmes locaux de développement	2007-2010 (4 ans) : Contrat de Pays ; 2011-2015 : "Convention Intégrée de Développement Durable" (CIDD)
AQUITAINE	1977-1983 : 1ère génération des contrats de Pays 1983-1990 : 2ème génération des contrats de Pays, contrats de revitalisation (COREV) et contrats de développement économique local (CODEL)	3 ans : Contrat de Pays
AUVERGNE	1975-1984 : Contrats de Pays 1984-1988 : Contrats de Pays de 1ère génération et contrats de Pays de 2ème génération	3 ans : Contrat "Auvergne +"
BASSE- NORMANDIE	1977-1984 : Contrats de Pays (peu suivis)	2008-2013 : Convention territoriale (déclinée en 2 conventions de programmation)
BOURGOGNE	1984 : CIAD 1989 : Programmes régionaux de développement concerté	2007-2013 (durée CPER) : Contrat de Pays
BRETAGNE	1978-1984 : Contrats de Pays nationaux et Contrats de Pays régionalisés 1984-1988 : Contrats de Pays	2006-2012 : Contrat Région/Pays
CENTRE	1976-1984 : Contrats Régionaux d'aménagement rural (CRAR) 1987-1994 : Contrats régionaux d'initiative locale (CRIL)	4 à 5 ans : Contrat régional de Pays

La contractualisation régionale : une longue histoire...

RÉGION	Premiers Contrats (Leurquin, 1997)	Début des années 2010
CHAMPAGNE-ARDENNE	1977-1989 : Contrats de Pays 1989-1995 : PACT urbains et ruraux et fonds régional d'aménagement du territoire (FRAT)	4 ans : Convention d'aménagement (jusqu'en 2015)
PAYS-DE-LA -LOIRE	1976-1980 : Contrats de Pays 1980-1986 : Contrats régionaux d'aménagement rural et d'animation (CARA) 1987-1992 : 1 ^{ère} et 2 ^{ème} génération des contrats régionaux de développement (CRD)	3 ans : Contrat territorial unique (CTU), renouvelé jusqu'en 2020
PICARDIE	1983-1987 : Programmes de développement local (PDL)	3 ans : Fonds régional d'appui aux Pays de Picardie; renouvelé jusqu'en 2016
POITOU-CHARENTES	1975-1984 : Contrats de Pays 1984 : CIAD	2007-2013 (durée CPER, Fonds européens) : Contrats régionaux de développement durable (CRDD jusqu'en 2013; renouvelé jusqu'en 2016
PACA	1978-1986 : Programmes locaux d'aménagement concerté (PLAC) 1984-1986 : Contrats de Plans locaux	3 ans renouvelables : Contrat d'aménagement solidaire et de développement durable, jusqu'en 2014, renouvelé jusqu'en 2017
RHONE-ALPES	1975-1982 : Contrats de Pays 1982-1987 : Contrats de Pays de développement économique et politiques contractuelles thématiques 1993 : Contrats Globaux de Développement (CGD)	6 ans : Contrat de Développement Durable Rhône Alpes (CDDRA), jusqu'en 2014,

La contractualisation des régions (métropolitaines) agrandies (2015 - ...)

Région	Contractualisation	Période	Originalité
Bourgogne Franche Comté	Pays PETR	2015-2017; 2018-2020	Unification dispositifs
Bretagne	Pays (dév-éco avec EPCI-FP)	2014-2020	Multi-fonds (Leader)
Centre Val de Loire	Pays	2018 -	Poursuite
Grand Est	Pays PETR	En cours (ingénierie)	Pacte ruralité
Occitanie	PETR	2018-2020	Assemblée Territoires
PACA	Pays - Métropole	2015	Non littoral
Nouvelle Aquitaine	Échelle Pays (au moins 2 EPCI-FP)	2017-	2 types de territoires
Hauts de France	« Espaces de dialogue » (supra-Pays)	2017-2021	
Normandie	EPCI (Pays si accord local)	2017-2021	
Pays de la Loire	EPCI (Pays si accord local)	2017-2020	
Auvergne Rhône Alpes	Communes		
Corse			
Ile de France			

Caractéristiques

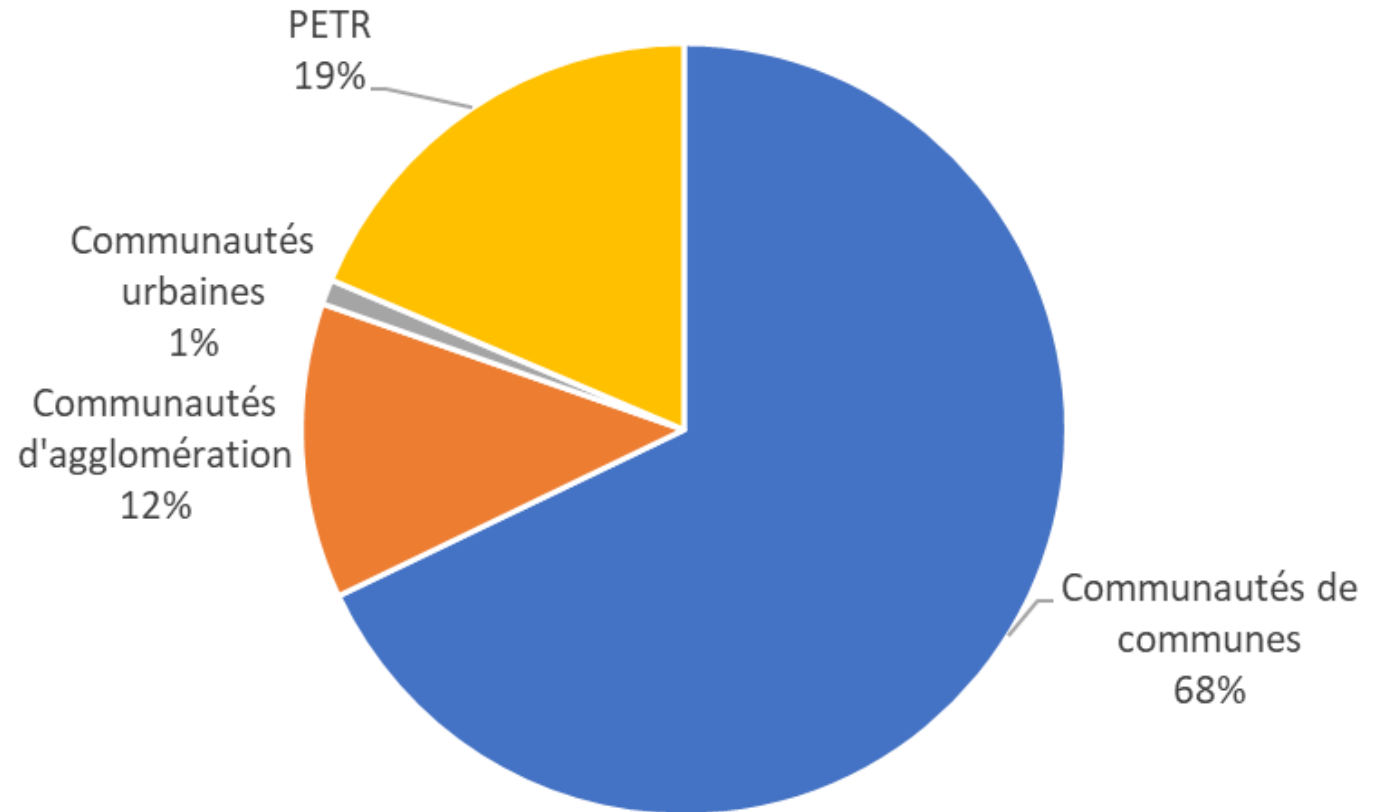
Région	Caractéristiques
Bourgogne Franche Comté	Accueil de nouveaux actifs et de population, transition énergétique territoriale, renforcement du maillage des pôles et centralités, gestion économe de l'espace
Bretagne	Dotation de 14 € à 53 € par habitant prenant en compte les inégalités
Centre Val de Loire	Territoires en transition, systèmes alimentaires territoriaux, revitalisation des centres villes et bourgs
Grand Est	Ingénierie : 20 000 € à 30 000 € pour 1 à 2 postes, lien avec les contrats de ruralité de l'État
Occitanie	PETR privilégiés
PACA	Contrats Régionaux d'Equilibre Territorial avec 9 espaces pays (zone non littorale) et la Métropole Aix-Marseille
Nouvelle Aquitaine	Contrats d'attractivité (territoires les moins vulnérables) et contrats de dynamisation et de cohésion (vulnérabilité).
Hauts de France	Politique régionale d'aménagement et d'équilibre des territoires (PRADET), 4 fonds d'appui : dynamiques métropolitaines, projets d'agglomération, aménagement du territoire, redynamisation rurale
Normandie	Services au public, attractivité et compétitivité des territoires, centralité
Pays de la Loire	

Les contrats de ruralité (2016)

- Retour à une politique de contractualisation de la part de l'Etat français au travers d'une politique de contrats de ruralité, engagée en 2016
- Ouvert en priorité à des projets intercommunautaires, portés notamment par des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux ou des EPCI à une « échelle suffisamment vaste » (circulaire ministérielle du 24 Janvier 2017)
- Contrats signés à l'échelle des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ou des intercommunalités (communautés de communes ou communauté d'agglomération ou urbaine avec une part majoritaire de son territoire avec des problématiques rurales)
- Contractualisation renouant avec les ambitions des contrats de pays des années 2000, à l'échelle privilégiée intercommunautaire (PETR)
- Devrait permettre de renforcer cette échelle de coopération et de compléter l'accent mis sur les métropoles : sorte de pendant « rural » aux soutiens en direction des métropoles (pacte Etat-métropoles).

Plus de 450
contrats
signés

Portage des contrats de ruralité



A l'échelle départementale : un à une dizaine de contrats (plusieurs départements de l'Ouest ; parfois, dilution : 12 contrats en Ile-et-Vilaine) ;
Fin 2017 : un quart des départements intégralement couverts

Une enquête flash pour le CGET : 6 contrats étudiés (printemps 2018)

Département / Région	Territoires porteurs du contrat	Autres signataires locaux	Conseil Régional	Conseil Départemental	Caisse des Dépôts et consignations	Date de signature
Puy-de-Dôme/ Auvergne Rhône Alpes	PETR Grand Clermont	Métropole, 3 EPCI et 1 PNR				29 juin 2017
Haute-Garonne/ Occitanie	PETR Pays Tolosan					17 juillet 2017
Ille et Vilaine/ Bretagne	CC/CA Pays de Redon		Partenaire et financeur			02 mai 2017
Somme/ Hauts de France	CC Grand Roye		Partenaire et financeur	Partenaire et financeur		10 juillet 2017
Cher/ Centre Val de Loire	CC Pays Fort, Sancerrois Val de Loire » CC Sauldre et Sologne	SM du Pays Sancerre Sologne				4 juillet 2017
Corrèze/ Nouvelle Aquitaine	CC Vézère-Monédières- Millesources CC Pays d'Uzerche CC Pays de Lubersac- Pompadour (PETR)	SM PNR Millelaches en Limousin				20 mars 2017

 Signataire du contrat

Une boussole pour renforcer le projet de territoire : 6 axes obligatoires

Un outil
d'aménagement du
territoire avant
d'être un
instrument
d'intervention
financière



Axes absents des contrats en 2017 (en jaune) dans les 6 contrats étudiés

Axes thématiques	Grand Clermont	Grand Roye	CA Redon	Pays Tolosan	Sancerre Sologne	Vézère Auvézère
1/ Accès aux SP						
2/ Revitalisation des bourgs centres						
3/ Attractivité du territoire						
4/ Mobilité et accessibilité						
5/ Transition énergétique						
6/ Cohésion sociale						

Les fonds mobilisables dans les contrats de ruralité

Fonds Etat

- DSIL (Préfet région)
- DETR (Préfet département)
- DGD (Dotation Générale Décentralisation)
- FNADT
- Ministère de la Culture
- CNDS (Centre National pour le Développement du Sport)
- Volet territorial CPER
- ADEME
- ANAH (Agence Nationale de l'Habitat)
- Tout autre fonds porté par les différents Ministères et opérateurs de l'Etat

Fonds européens

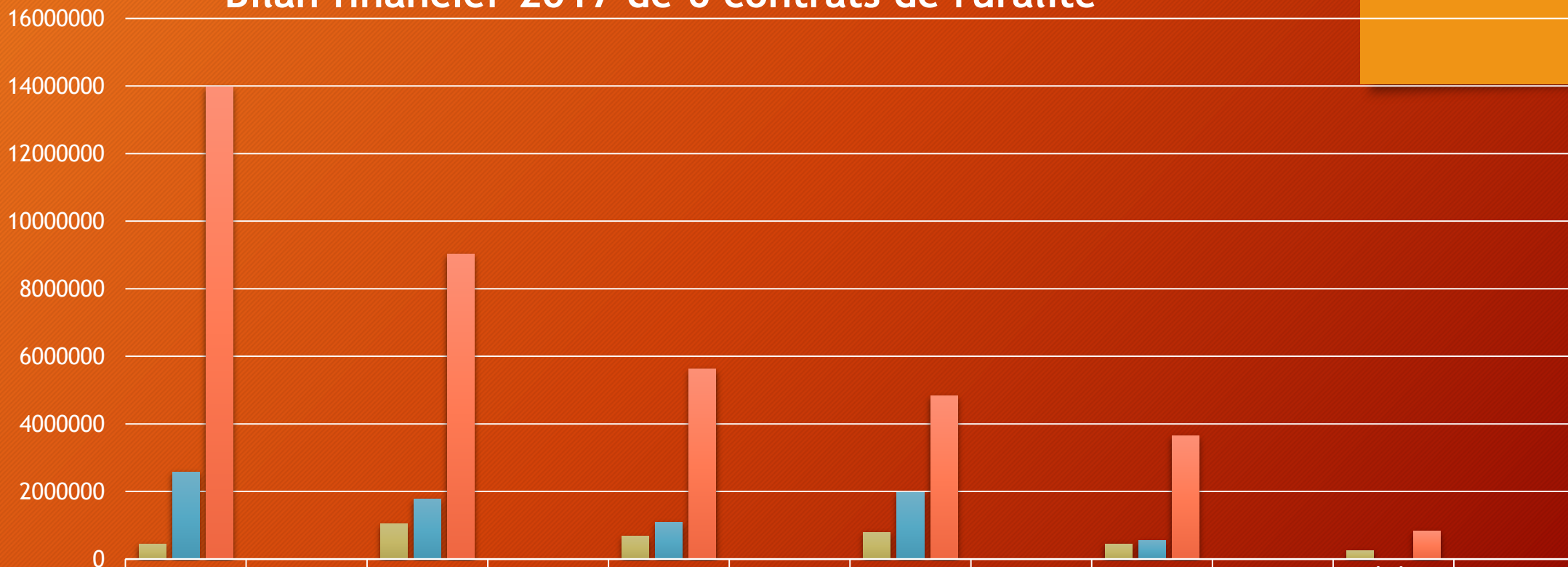
- FEDER
- LEADER

Financements collectivités supra-locales

- Région
- Département

La part de la DSIL 2017 (2^{ème} enveloppe) souvent doublée par les autres financements Etat, mais pas toujours bien articulée...

Bilan financier 2017 de 6 contrats de ruralité



	Redon		Tolosan		Grand Clermont		Grand Roye		Sancerre Sologne		Vézère Auzevère	
Part DSIL 2ème enveloppe	448000	3%	1038588	11,50%	681727	12%	787524	16,30%	454515	12%	250000	30%
Part total Etat	2580701	18%	1775646	19,60%	1087691	19%	1971085	41%	549570	15%		
Total dépenses prévisionnelles	13970282		9020481		5625416		4822792		3649221		833333	

■ Part DSIL 2ème enveloppe

■ Part total Etat

■ Total dépenses prévisionnelles

Éléments de conclusion provisoire sur les contrats de ruralité

- Un outil pour relancer les dynamiques de projets de territoires et les investissements locaux
- Une mise en cohérence des financements disponibles du côté de l'Etat mais aussi éventuellement d'autres partenaires (Régions, Départements, Agences, Caisse des Dépôts)
- Un outil de dialogue du territoire avec les financeurs
- Une démarche pluriannuelle pour les territoires qui veulent s'engager dans un véritable programme coordonné d'investissement de territoire, à l'échelle du bassin de vie voire d'emploi
- Mais pas de véritable pluri-annualité (négociation annuelle avec les financeurs)
- Un levier intéressant pour redynamiser ainsi les démarches de projet de territoire :
 - Ancien Pays devenant Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR),
 - Fédérer de nouvelles communautés (fusion de communautés)
 - Certaines CA avec d'importantes composantes rurales mobilisent aussi l'outil pour appuyer les projets des campagnes périurbaines
- ❑ Mais un grand classicisme des actions et une préparation rapide (liste d'opérations, effet d'aubaine, et non projet de territoire)..., le contrat "réactivé sur le principe du sur-mesure, tout en perdant sa force globale » (De Roo, Manesse, 2016),
- ❑ Les contrats portés par les PETR sont globalement tous structurants, déclinaisons des projets de territoire, contrairement aux EPCI bcp moins bien pensés...

Préconisations : Plus de lisibilité aux contrats de ruralité, en passant à une véritable programmation pluriannuelle

- ❑ Favoriser une programmation pluriannuelle (s'inspirer de l'approche d'engagements des contrats de plan), un véritable plan pluriannuel intercommunal, un contrat sur la nouvelle mandature municipale 2020-2026
- ❑ Mieux articuler les financements de l'Etat, notamment DSIL (programmation régionale) et DETR (programmation départementale), mettre en cohérence les différentes interventions de l'Etat : « cœurs de ville » (en cas de juxtaposition sur un même territoire), transition écologique..., affirmer le caractère interministériel des contrats (à l'instar des contrats de ville) pour mieux mobiliser les différents ministères et agences de l'Etat, mettre en place un comité des financeurs pour éviter le décalage des décisions des partenaires co-financeurs (Etat, Région, Département...), rechercher en amont une association des Régions (unification des comités de programmation et convergence des périmètres)
- ❑ Eviter la banalité des contrats et le saupoudrage en soutenant des projets structurants, soutenir l'expérimentation, s'inspirer des contrats de ville : financement d'actions (pilier cohésion sociale) et non exclusivement d'investissements
- ❑ Financer de façon substantielle l'ingénierie au moins la première année (éventuellement dégressif après et incitant à un renforcement de l'ingénierie de l'intercommunalité ou au niveau du PETR/Pays), en fonction des financements régionaux et départementaux déjà attribués
- ❑ Favoriser l'association d'autres acteurs du territoire, des acteurs privés, des habitants ; s'inspirer des démarches de budget participatif, aller vers la co-construction.
- ❑ Etre vigilant sur le bilan et l'évaluation à mi-parcours

Questions ouvertes

- ❑ Une exigence : Obtenir la pluri-annualité des engagements budgétaires de l'Etat
- ❑ Un constat : « Il pleut toujours là où c'est mouillé... » :
 - Clé de répartition de la DSIL : d'abord basée sur l'importance de la population
 - Les territoires les plus dynamiques et disposant d'une capacité de financement sont privilégiés, d'où la nécessité de rechercher à mieux soutenir les territoires démunis
- ❑ Le rôle des élus face à l'Etat :
 - Parfois tendance de l'intercommunalité à laisser au sous-préfet les arbitrages finaux pour ne pas fâcher certains élus
 - Mais autonomie croissante des élus à maîtriser l'enveloppe
 - Encore certains élus notables, pas développeurs...

Pour aller plus loin...

- Rapport de synthèse : « Bilan Flash des contrats de ruralité »
- Note monographique pour chacun des 6 territoires enquêtés

<https://anpp.fr>