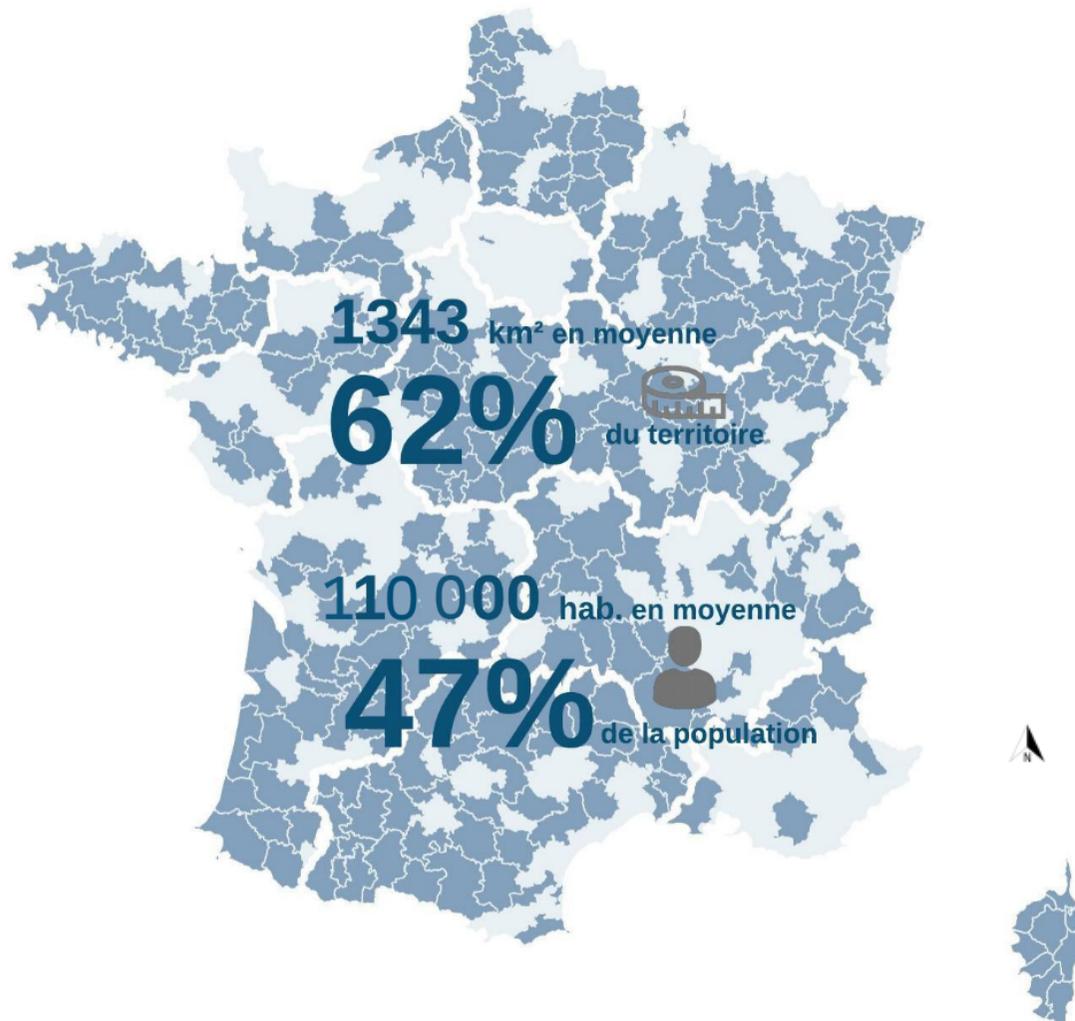


Au 1^{er} Janvier 2019, 272 Territoires de projet¹ (Pays, Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux –PETR), structurent le territoire national, soit 10 de plus que l'an passé. Ces territoires organisés couvrent 62% du territoire métropolitain et concernent environ 47% de la population française.



¹ On appelle "Territoire de projet", un territoire qui regroupe plusieurs communautés autour d'un projet de territoire

Des Territoires vécus

Caractéristiques démographiques

En 2019, la population d'un Territoire de projet est comparable à l'an passé, avec une population d'environ 110.000 habitants, et une médiane à 79.000. Des disparités importantes sont observées selon la typologie de territoires. Il y a d'importants écarts de population selon la présence d'une métropole, comme le Pays du Grand Clermont, le plus peuplé, avec ses 415.400 habitants et un territoire aux caractéristiques plus rurales, tel le Pays Terres d'Oc, en Occitanie avec ses 20.604 habitants.

Caractéristiques physiques

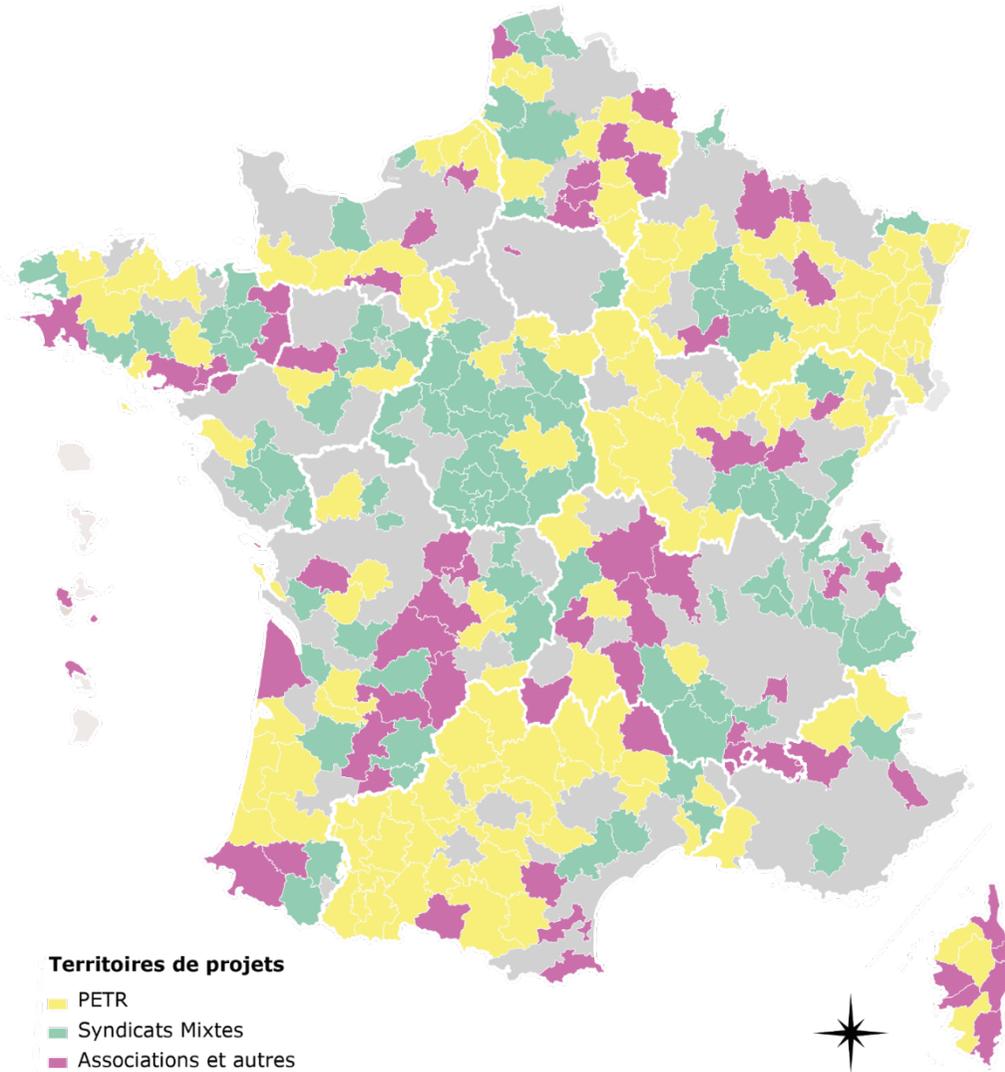
La superficie moyenne d'un Territoire de projet est d'environ 1.350 km² et reste toujours très variable d'une région à l'autre, avec de vastes écarts entre Territoires de projet, tels le Pays d'Ardèche méridionale et ses 3.130 km² et le Pays Plaine de Versailles avec 230 km².

Caractéristiques juridiques

Le début d'année 2019 a été marqué par une croissance maintenue du nombre de Territoires de projet, avec de nouvelles structurations, notamment dans les régions Grand Est et Corse. Ces derniers restent naturellement libres d'opter entre plusieurs formes juridiques pour porter leurs missions :

- Pôle territorial – PETR (articles L. 5741-1 et suivants CGCT)
- Syndicat mixte fermé (articles L. 5711-1 et suivants CGCT)
- Syndicat mixte ouvert (articles L. 5721-1 et suivants CGCT)
- Association (régie par la législation du 1er Juillet 1901, modifié en 2015)
- Groupement d'intérêt public (régie par la loi du 15 Juillet 1982, article 21, modifié en 2011)
- Autres, dont par conventionnement

Forme juridique des Territoires de projet



Les Pays, au sens de la loi Voynet de 1999, avaient été pensés pour mobiliser l'ensemble des acteurs du développement local, engagés volontairement autour d'un projet de territoire. Aujourd'hui, les Territoires de projet disposent de formes juridiques originelles (syndicat mixte, association, GIP ou par voie de conventions), auquel s'ajoute depuis 2014, le statut du Pêtre, plus communément appelé Pôle territorial. Peu importe la forme juridique, ce qui définit un Territoire est justement la démarche projet, projet partagé avec les forces vives du territoire.

La tendance observée depuis 2014 se confirme : les Territoires de projet optent de manière significative pour la forme syndicale (fermée, ouverte et Pêtre) au détriment de la forme associative. Les transformations d'associations Pays se font désormais uniquement pour un statut juridique Pêtre, ce qui se confirme à nouveau en 2019. Les structurations en syndicat mixte fermés se font de plus en plus rares, toujours au profit de celui de Pôle territorial.

Enfin, on notera que cette année pour la structuration des Territoires de projet en syndicat mixte (31%), la forme ouverte est plus répandue (17%) que celle fermée (14%), en raison de la transformation de cette dernière en Pêtre.

Forme Juridique (%)	2017	2018	2019
Pôle Territorial (Pêtre)	38 %	43 %	48 %
Syndicat mixte	33 %	31 %	32 %
Association	21 %	16 %	9 %
GIP	2 %	2 %	2 %
Autres / informelle / par convention	6 %	8 %	9 %

Les Territoires de projet disposent de trois instances de concertation :

- La première, selon la forme juridique du territoire, sera un comité syndical (Pêtre et syndicat mixte) ou un conseil d'administration (association ou GIP), où siègent ses membres de droit (les communautés membres). Pour les associations ou les syndicats mixtes ouverts, il est fréquent de voir siéger également le Conseil départemental ou les consulaires.
- Pour la deuxième instance, il s'agit de la Conférence des maires. Cette dernière est obligatoire pour les Pêtre (au moins une fois par an, mais réunie au moins deux fois dans la pratique), optionnelles, mais plébicitées par les Territoires constitués sous une autre forme juridique. Cette Conférence réunit tous les maires, afin de les consulter et informer sur les actions et projets du territoire.
- La troisième est le Conseil de développement, réunissant les acteurs partenaires, associatifs, dites forces vives du territoire (voir page 3).

Territoires de mutualisation

L'écart du nombre de communes entre Territoires reste important, avec des Pays à 23 communes comme le Pays Landes Nature Côte d'Argent en Nouvelle-Aquitaine ou le Pays Yon et Vie, dans les Pays de la Loire, jusqu'à 380 pour le Pays du Grand Amiénois, dans les Hauts de France.

Le nombre d'intercommunalités par Pays est en moyenne de 4 (médiane à 3), contre 5 en 2016 (médiane à 4). Cette évolution s'explique par les regroupements intercommunaux opérés au 1^{er} Janvier 2017.

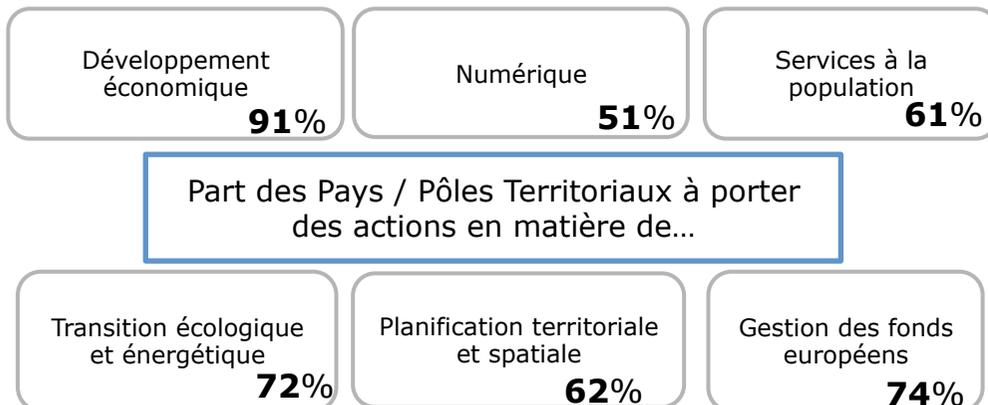
Tout comme pour les communes, le nombre d'EPCI par Pays reste très variable d'un territoire à l'autre. En effet, certains Pays (sous forme associative) sont composés d'une seule intercommunalité, tandis que le Pays de l'Ardèche méridionale, en Auvergne – Rhône Alpes, en compte 10.

Des Territoires animés

Ingénierie territoriale

Le Territoire de projet porte les missions qui lui sont confiées, par leurs membres, avec une ingénierie légère : 8 équivalents temps plein (ETP) en moyenne (médiane à 6 ETP). Ce chiffre, en légère hausse depuis quelques années, s'explique principalement par le transfert de la mission support ADS (service instructeur du droit des sols), qui nécessite entre 3 et 6 collaborateurs. Les écarts entre les Pays restent également importants logiquement en fonction du panel des missions portées, variant de un ETP à 43 ETP pour le plus intégré (compétences GEMAPI et tourisme pilotées).

Types d'actions menées



Conseils de développement

Instances de concertation citoyenne, les Conseils de développement sont composés de 10 à 140 membres (en moyenne 60) et sont sollicités de façon très variable d'un Territoire à l'autre, allant d'un seul sujet (souvent pour un outil emblématique, tel le PAT ou le SCoT) à la structuration en commissions sur tous les sujets abordés par le Territoire. Ils réunissent les acteurs socio-économiques, associatifs, les élus, et les habitants.

Des Territoires d'interterritorialité

Territoires et Contrats de réciprocité

Lors du Comité Interministériel aux Ruralités du 13 Mars 2015, il a été annoncé l'expérimentation des "contrats de réciprocité", avec 4 binômes territoriaux. Par contrat de réciprocité est entendu une coopération entre espaces ruraux, périurbains et urbains. Ils visent à constituer un cadre favorisant le développement d'interactions entre ces espaces, qui reposent sur des spécificités territoriales justifiant un échange réciproque.

Depuis 2016, seulement 4 Contrats ont été signés, essentiellement entre des Métropoles et des Territoires de projet :

- Pays Centre Ouest Bretagne – Brest Métropole, signé en novembre 2016
- Pays Portes de Gascogne – Toulouse Métropole, signé en juin 2017
- Communauté de Communes des Monts de Lacaune avec Montpellier Méditerranée Métropole pour la filière bois, signé en 2018
- Pays de Retz et Nantes Métropole, signé en avril 2019

Territoires et Agences d'urbanisme

Les Agences d'urbanisme, au nombre de 50 sur le territoire français, développent et mettent au service de leurs adhérents une expertise et appui technique dans les domaines de l'urbanisme et du développement territorial, essentiellement dans les grandes agglomérations françaises. Les Territoires de projet et Agences d'urbanisme ont en commun d'offrir une expertise et une ingénierie dans les domaines propres à l'aménagement du territoire. Il arrive fréquemment que les deux structures collaborent, les Agences sur des sujets plus opérationnels et techniques, les Territoires de projet en matière d'animation et d'ingénierie financière et de projet.

Les Territoires de projet et les agences d'urbanisme opèrent nombre de collaborations, mais également engagent des mutualisations de moyens. Ces mutualisations passent par la mise en commun de locaux, de personnels, d'ingénierie, d'outils numériques ou de bases de données.

Parmi les collaborations les plus fréquentes, elles concernent l'élaboration du SCoT, notamment la mutualisation sur le suivi et l'assistance à la maîtrise d'ouvrage des SCoT, mais également la réalisation de diagnostic de l'habitat, les fonds européens ou encore en matière de développement économique.

A ce jour, plus de 2/5^{ème} des Territoires de projet a déjà initié une mutualisation avec des agences d'urbanisme, et 50% des agences d'urbanisme.

Dans certains cas, les structures sont allées encore plus loin. C'est le cas sur le territoire du Pays Grand Amiénois, dans lequel la mutualisation est pleinement intégrée : l'équipe du syndicat mixte s'appuie sur l'agence pour toutes les missions techniques et cela est de même dans le Pays de Châlons-en-Champagne dont l'élaboration est confiée à l'agence d'urbanisme.

Des Territoires animateurs

Territoires et politiques contractuelles

Contractualisation régionale

Alors que la contractualisation régionale se déclinait territorialement à l'échelle Pays dans les précédentes générations, la réforme de la carte intercommunale a eu pour conséquence de revoir cette logique dans certaines régions. Autant les Conseils régionaux de Bourgogne Franche-Comté, Bretagne, Centre, Corse, Grand Est, Nouvelle Aquitaine et Occitanie axent leur contractualisation à l'échelle Pays, autant les régions Normandie, PACA et Pays de la Loire ont opté pour une contractualisation à l'échelle intercommunale, mais laissant la possibilité de contractualiser pour les intercommunalités qui le souhaitent à une échelle supra-communautaire, donc Pays.

Enfin, deux régions s'illustrent par la singularité de leur contractualisation. Les Hauts-de-France déclinent leur politique à l'échelle "espace de dialogue", soit 8 espaces régionaux, supra-Pays, tout en laissant ensuite la possibilité de territorialiser ces espaces. Le Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, quant à lui, se caractérise par une contractualisation à une échelle intercommunale au mieux, voire communale.

Contrats de ruralité

Les contrats de ruralité, lancés à l'occasion du Comité Interministériel aux Ruralités du 20 Mai 2016 à Privas, ont pour objectif de coordonner tous les outils, dispositifs et moyens existants (ZRR, DETR, FISAC...), pour accompagner le développement des territoires ruraux. Ils sont élaborés sur la base d'un projet de territoire, couvrant les 6 axes suivants :



Source : CGET

Ces contrats ont été pensés pour coordonner les outils, mais aussi les acteurs et partenaires du territoire. En moyenne, les Territoires de projet mobilisent quatre co-signataires à leurs contrats, contre deux seulement pour ceux portés par une intercommunalité. Pour la première génération, ces contrats sont portés pour quatre ans (période 2017-2020), puis seront ensuite septennal pour la période 2021-2027.

481 ont finalement été signés, dont 152 portés par des Territoires de projet (30%), montrant leur engouement pour ce dispositif.

481 Contrats de ruralité

94 PÉTR porteurs

48 regroupements d'EPCI à l'échelle Pays

216 Milliards d'euros de DSIL initialement réservés aux Contrats de ruralité

150 Milliards d'euros de DSIL finalement mobilisés pour les Contrats de ruralité

Bien qu'à parfaire, ces contrats ont été une véritable occasion de repenser en mode « projet ». La dynamique engagée par cette première génération a permis de réamorcer le pacte de confiance entre l'Etat et les collectivités.

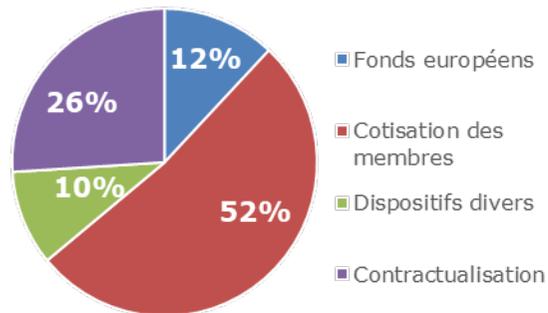
Programme LEADER

Pour la génération 2007-2013, 80 % des porteurs étaient des Pays, pour l'actuelle programmation 2014-2020, 70 % des GAL sont portés par des Pays et Pôles territoriaux (en conséquence de la réforme de la carte intercommunale), confirmant le portage naturel des programmes européens, notamment FEADER (LEADER) et FEAMP par les Territoires de projet.

Cependant, et malgré de nombreux dysfonctionnements pour la mise en œuvre de cette génération, ces fonds représentent 12% du volume financier porté par les Territoires de projet.

Budget

En lien avec l'ingénierie, il est hasardeux de donner un volume financier fiable par Territoire, en raison des missions portées, des dispositifs pilotés (Action Cœur de ville, Territoires d'industrie ou encore Contrats de ruralité, contractualisation européenne, régionale, voire départementale). Toutefois, la ventilation des sources de financement peut être ainsi résumée :



Des Territoires acteurs des transitions

Plan Climat-Air-Energie Territorial (PCAET)

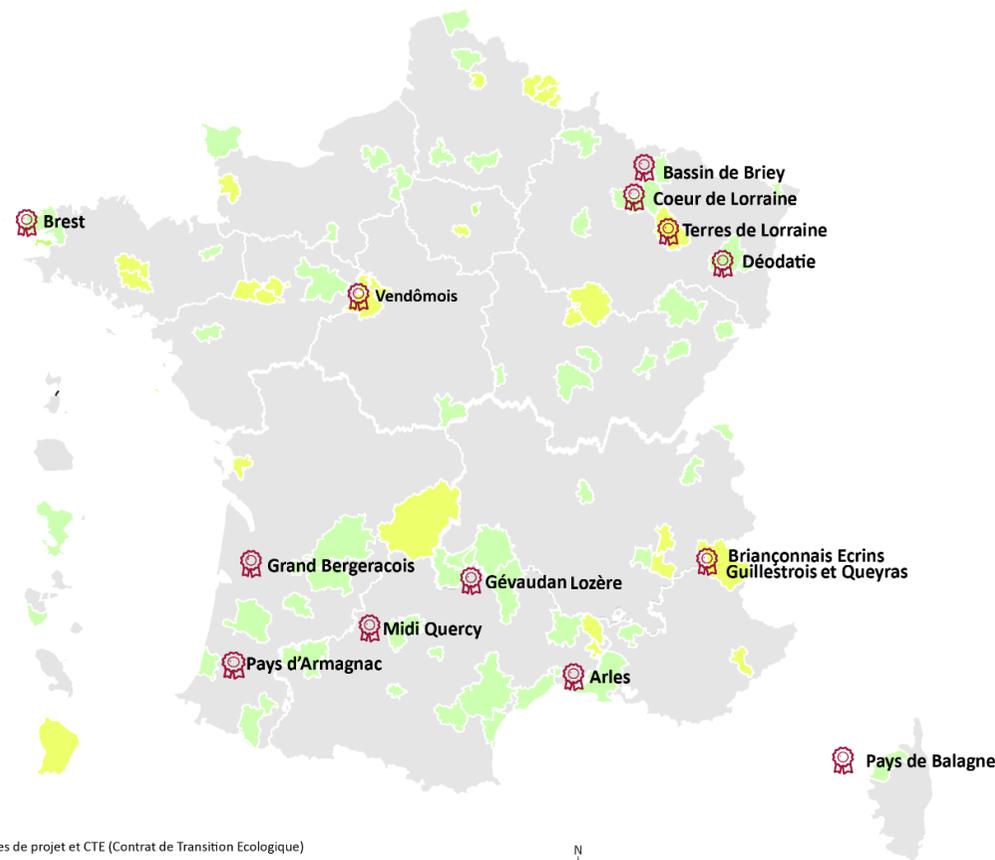
Aujourd'hui plus de 100 Territoires de projet se sont engagés dans une démarche PCAET, très souvent de manière volontaire (les territoires de plus de 20.000 habitants, eux sont dits « obligés »).

A la fois stratégique et opérationnel, le PCAET concerne tous les secteurs d'activités et mobilise tous les acteurs du territoire, et prend en compte les problématiques énergétiques, autour de plusieurs axes d'actions :

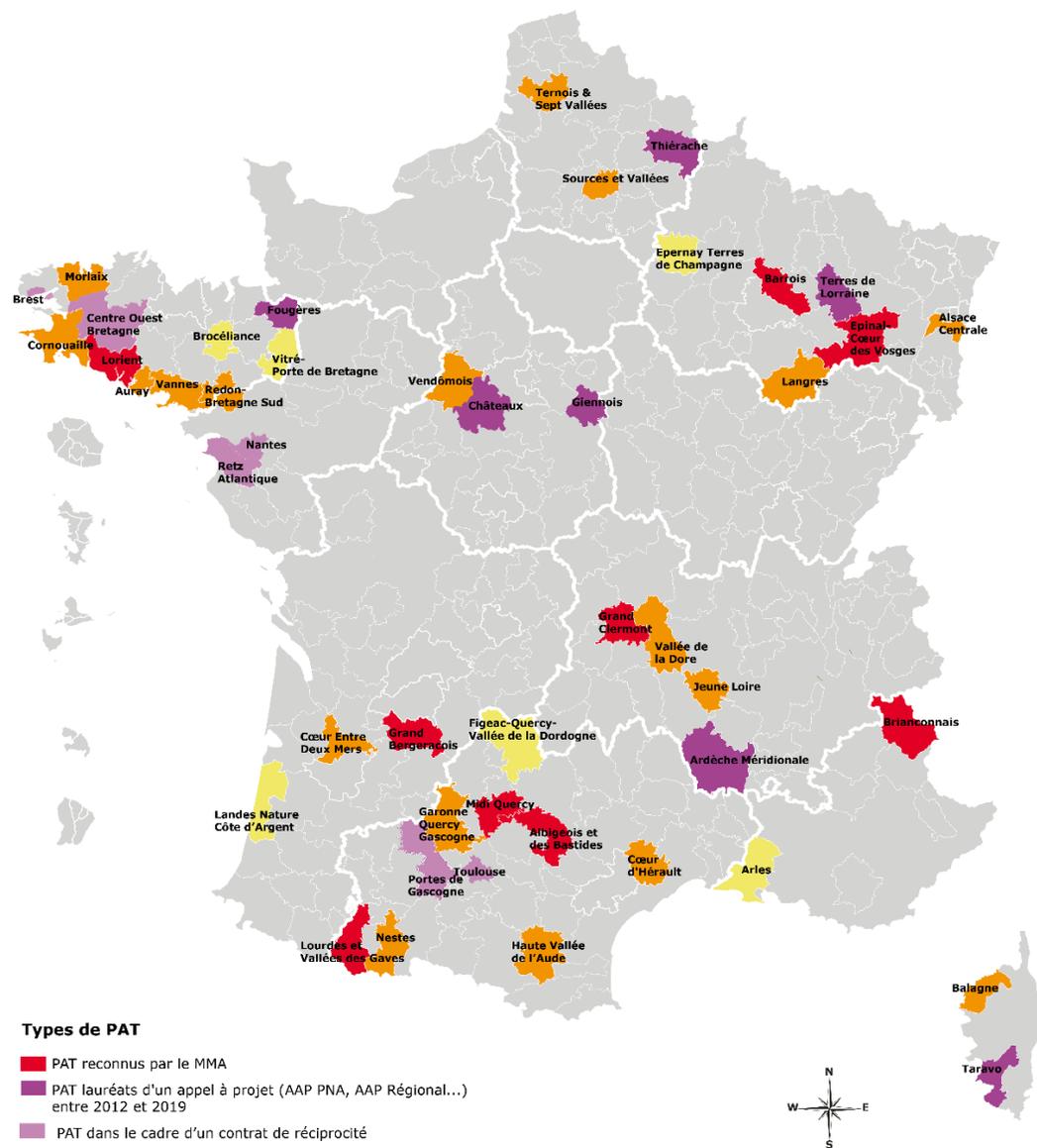
- La réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES)
- L'adaptation au changement climatique
- La sobriété énergétique
- La qualité de l'air
- Le développement des énergies renouvelables

Contrats de transition écologique

13 des 78 territoires labellisés CTE en 2019 sont des Territoires de projet. Ce nouveau dispositif vise à engager la mutation des territoires autour de projets durables. Adressés initialement aux territoires en situation de reconversion industrielle, le dispositif s'est rapidement ouvert à toutes les collectivités et leurs groupements qui souhaitent faire de l'écologie un moteur de leur développement local. La priorité de ce dispositif est d'enclencher la phase opérationnelle de la transition écologique associant des porteurs de projet socio-économiques aux actions. Un exercice familier pour les Pays qui, grâce notamment aux Conseils de développement, ont pour habitude de travailler avec des acteurs d'horizon variés.



Territoires de projets et PAT



Types de PAT

- PAT reconnu par le MMA
- PAT lauréats d'un appel à projet (AAP PNA, AAP Régional...) entre 2012 et 2019
- PAT dans le cadre d'un contrat de réciprocité
- PAT aspirant à la labellisation / informels
- Pays/Pôle impliqués dans une démarche PAT (porté par un autre échelon territorial : PNR, EPCI... ou structure : association...)
- Pas de démarche PAT porté par un Pays/Pôle OU EPCI sans Pays/Pôle

Projets Alimentaire Territoriaux (PAT)

L'alimentation occupe une place toujours plus importante dans la stratégie et les missions animées par les Territoires de projet. Faisant appel à une transversalité d'actions et à une pluralité d'acteurs, cette approche du développement local s'inscrit pleinement dans la philosophie portée par les Territoires de projet. Circuit-court, agriculture, restauration scolaire, lutte contre le gaspillage, les raisons de s'emparer de ces sujets aujourd'hui sont nombreuses, avec une réelle exigence citoyenne à produire et consommer local.

Territoires de planification

Le SCoT (Schéma de Cohérence Territoriale) est un outil de planification et de territorialisation des politiques supra-communautaires. Au 1er Janvier 2018, on dénombre 464 SCoT sur le territoire français. Les articulations Pays / SCoT sont très variables d'une région à l'autre, mais on compte plus de 30% des SCoT portés par des Territoires de projet, autrement dit près de 55% des territoires de projet sont porteurs de l'outil SCoT.

Territoires mobiles

La mobilité est un axe majeur du projet de territoire, souvent abordée en lien avec le SCoT ou le PCAET. Les Territoires de projet traitent cet axe sous un angle avant tout stratégique. Il est même observé que l'animation de la compétence, relevant de l'intercommunalité, leur soit confiée, comme avec le Pays du Lunévillois, premier Territoire de projet à avoir été reconnu AOM (Autorité Organisatrice de la Mobilité).

Œuvrant pour une évolution des pratiques des usagers et vers l'utilisation de modes de déplacement plus durable, les Territoires de projet travaillent au déploiement d'offres innovantes, telles que des lignes de co-voiturage ou l'itinérance.

*Toutes les informations sont issues des sources suivantes :
Enquêtes ANPP 2018 et 2019 / DGCL / CGET*