



Enquête

**Le CRTE dans les Territoires de projet
Bilan à mi-parcours**



TERRITOIRES DE PROJET

Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays

Issu de la fusion du Contrat de ruralité et du Contrat de transition écologique (CTE), le Contrat de Relance et de Transition Écologique (CRTE) a pour ambition d'être le **support intégrateur unique des différentes contractualisations et programmes d'aide de l'État**. Il a pour objectif d'accroître la lisibilité des dotations de l'État envers les collectivités territoriales. Ce contrat est également la **déclinaison territorialisée du Plan de relance à l'échelle locale**.

À la priorité calendaire donnée à la relance de l'activité s'ajoute la vocation "**à contribuer à l'ensemble des priorités stratégiques inscrites dans le projet de territoire**" ([circulaire du 20 Novembre 2020 >>](#)), dont le CRTE se veut la traduction. Il est attendu que la transition écologique soit l'axe transversal du contrat, les actions y concourant devant être priorisées.

Le CRTE entend répondre à **trois enjeux** :

- Associer les acteurs du territoire (collectivités, socio-économiques, associations, habitants) au plan de relance
- Accompagner les collectivités dans leur projet de territoire
- Illustrer l'approche différenciée et simplifiée de la décentralisation

Dans cette circulaire, la **concertation** y occupe une place importante. Il est attendu que les élus soient associés à la définition du périmètre du contrat, de même que les acteurs locaux (économiques, société civile) à son élaboration.

Pour remplir l'ensemble de ces ambitions, des premiers pas du contrat à sa mise en œuvre, **certaines collectivités porteuses ont pu bénéficier d'un soutien de l'État**, pour l'élaboration du CRTE. Celui-ci doit "*formaliser les moyens financiers engagés, ainsi que les moyens mobilisés en matière d'ingénierie et de formation*"¹.

En juin 2022, les quelque 847 contrats élaborés, dont la majorité (828) a été signée, concernent la quasi-totalité du territoire national.



Le CRTE devenant le guichet unique des politiques contractuelles, **l'échelle et la philosophie Pays/PETR répondent aux objectifs affichés du dispositif, par la définition de stratégies pluriannuelles en faveur de la transition écologique notamment, se basant sur un [projet de territoire >>](#)**.

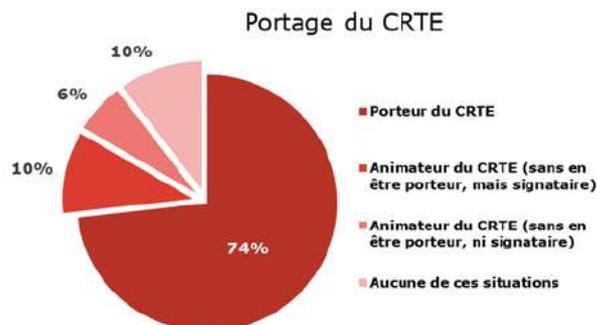
C'est à ce titre qu'ANPP – Territoires de projet a mené une enquête auprès de ces adhérents, afin de mesurer, presque deux ans après leur lancement, la mise en œuvre de ce nouveau dispositif contractuel.

¹ <https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/CRTE>

Structure du CRTE

A - Portage, périmètre et signataires

74% des Territoires répondants sont **porteurs du CRTE**, tandis que **10%** ne sont ni porteur, ni animateur, ni signataire. Entre ces situations, plusieurs cas de figure existent, en fonction des configurations et arbitrages locaux. Cet état des lieux est à mettre en perspective du panorama national. Sur l'ensemble des 849 CRTE, les Territoires de projet en portent **19,9%**, couvrant ainsi **43,7%** des EPCI.



74 % des Territoires de projet portent un CRTE

	847	CRTE	1253	EPCI
Porteur EPCI	672	79,4%	660	52,7%
Porteur Pays/PETR	169	19,9%	547	43,7%
Porteur PM*	3	0,4%	23	1,8%
Porteur PNR**	3	0,4%	23	1,8%

19,9% des CRTE sont portés par des Pays/PETR et couvrent 43,7% des EPCI.

*Pôles métropolitains porteurs : Brest / Amiénois / Genevois.

**Parcs naturels régionaux porteurs : Grands Causses / Haut-Jura / Brenne

Le portage du CRTE : plusieurs cas de figures

Le CRTE est mutualisé entre les EPCI et porté par le Territoire de projet

Plusieurs CRTE à l'intérieur du périmètre du Territoire de projet, un ou plusieurs portés par le Territoire, d'autres par les EPCI

Un ou plusieurs CRTE à l'intérieur du périmètre du Territoire de projet, qui n'est pas porteur mais participe à l'animation

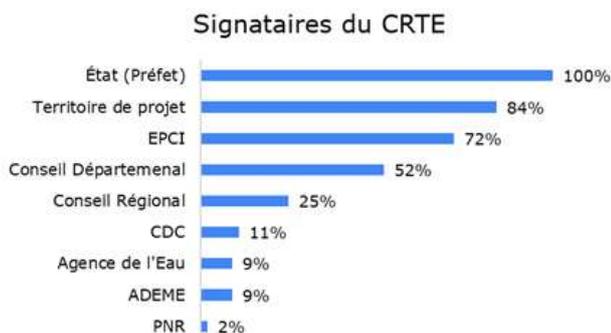
Concernant le périmètre des CRTE :

- **74%** de contrats à l'échelle du Territoire de projet, **retenu pour sa structuration au niveau du bassin de vie et d'emploi**
- **16%** à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI et dont le Territoire de projet est partie prenante
- 10% à l'échelle d'un ou plusieurs EPCI et pour lequel Territoire de projet n'a été que peu ou pas sollicité

En principe, **l'arbitrage concernant le périmètre a été rendu par le préfet de département "en concertation avec les acteurs locaux et les collectivités déjà signataires de contrats territoriaux"**. Cette considération a cependant souvent été négligée, notamment du fait d'un calendrier contraint. Le manque de transparence dans les critères de sélection des périmètres a également été mis en avant. Plus généralement, des Territoires questionnent un arbitrage opéré en dépit de la maturité de la structure qui a porté des contractualisations et a un projet de territoire, tel que défini par la circulaire

Le mot des Territoires

"Décision des services de l'État" ; "Prise en compte des territoires de projet engagés avec la Région" ; "La préfecture nous l'a confié car nous portions déjà un CTE" ; "Arbitrage de la préfecture suite aux demandes des élus des EPCI"



100% des contrats sont signés par le préfet, 84% par le Territoire de projet

Se voulant **l'outil privilégié de contractualisation de l'État dans les territoires**, le CRTE compte donc systématiquement l'État au nombre des signataires.

Les Territoires de projet sont signataires dans **84%** des cas, ainsi que les EPCI (72%), les départements (52%), notamment en Occitanie et Centre-Val-de-Loire. Ces deux régions sont également signataires. Des acteurs locaux et nationaux des territoires peuvent également en être signataires.

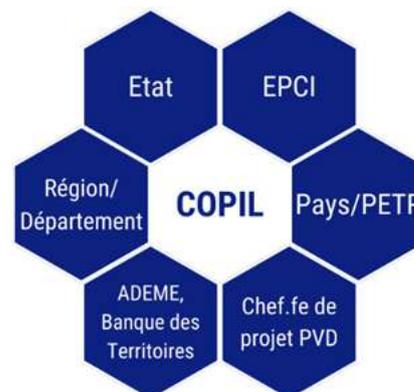
B – Les éléments d’élaboration de la stratégie du CRTE

Gouvernance

La spécificité d’un portage à l’échelle Pays/PETR d’un dispositif comme le CRTE implique une **gouvernance incluant les élus des intercommunalités, qui sont également ceux de la structure Pays.**

La **préfecture, les collectivités concernées et les agences publiques sont également présentes dans les comités de pilotage.**

La recherche de cohérence avec les autres dispositifs portés sur le territoire se matérialise par la présence au sein du COPIL de l’agent chargé dudit dispositif, le responsable technique Petites Villes de Demain, par exemple.



Le référent CRTE pour les services de l’État se trouve le plus souvent dans les services de la préfecture, en la personne du secrétaire général adjoint du préfet, ou du sous-préfet, ou encore à la DDT. L’échange entre le référent CRTE et le Territoire est jugé parfois peu "fluide" et **le manque de dialogue régulier État-porteur du contrat est signalé comme l’un des points à renforcer à l’avenir**, afin d’éviter incompréhensions, sentiment d’autoritarisme ou de faible considération.

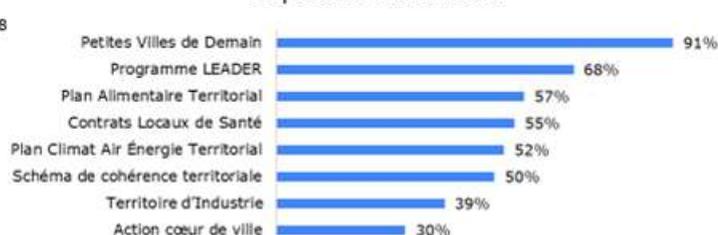
Les bases d’appui du CRTE

Dans **89%** des situations observées, **l’ambition du CRTE, triangulée par la cohésion territoriale, le développement économique et la transition écologique, s’articule pleinement avec le périmètre de la structure porteuse du projet de territoire.** Cette concordance se justifie par la déclinaison opérationnelle du projet de territoire dans le CRTE.



Lecture : 89% des contrats s’articulent au projet de territoire, 49%, potentiellement les mêmes, partent des contractualisations existantes

Le CRTE au cœur de l’écosystème contractuel et des dispositifs territoriaux



Lecture : les actions PVD sont présentes dans 91% des contrats, LEADER dans 68%

Parmi les dispositifs contractuels, outils réglementaires ou missions Pays, la plupart sont inscrits au CRTE, dans la logique d’une meilleure lisibilité des politiques territorialisées et de leurs actions. Un dispositif singulier mis en place par le PETR du Pays des Nestes présente une mutualisation renforcée, sous la forme d’un COPIL "politiques contractuelles". En Grand-Est, l’État et la Région ont déployé le **Pacte Territorial de Relance et de Transition Ecologique >>**, issue de la mutualisation du CRTE et du **Pacte Territorial Grand-Est >>** adopté en décembre 2019. Ce dernier, qui avait pour objectif la traduction locale des stratégies régionales, est désormais inclus dans le nouveau contrat.

Par ailleurs, l’antériorité du portage de dispositifs comme le PCAET a pu expliquer une teinte plus marquée du volet transition écologique dans certains CRTE, de la même manière que les dispositifs territoriaux "colorent" le nouveau contrat. Ainsi, dans le Pays Midi-Quercy, porteur du CRTE, l’axe 2 s’intitule "Pour une transition écologique responsable et durable" et chaque action devra justifier de sa cohérence avec ce volet, établie avec une grille d’analyse. De même, l’éco-conditionnalité du financement des actions est mise en place dans ces Territoires portant un PCAET, par exemple le Pays Monts et Barrages.

Le mot des Territoires

"Les objectifs du projet de territoire sont la base du contrat" ; "Le CRTE applique le projet de territoire" ; "Nous avons organisé des ateliers participatifs sur des thématiques prégnantes du projet de CRTE (environ 80 participants)"

Concertation

Indiquant un agenda trop contraint, mais aussi des difficultés pour organiser des rencontres en raison de la crise sanitaire, seul un **tiers** des répondants ont mis en place un **dispositif de concertation**.

Pour autant, **la participation des maires est jugée satisfaisante**, notamment via **la Conférence des maires**, qui a rempli son rôle d'espace d'information, d'échange, de consultation et de participation à la définition de la stratégie du CRTE. Certains Territoires ont mis sur pied des ateliers ou des rencontres avec des techniciens et entre élus pour mener à bien cette consultation des maires.

C – L'accompagnement à l'élaboration de la stratégie du CRTE : des résultats contrastés qui questionnent la relation État-Territoires

L'accompagnement s'est réparti sur :

- Le financement d'un poste de chef de projet
- Des prestations d'ingénierie assurées par les agences publiques ou via leurs marchés d'ingénierie

La qualité et pertinence de cet accompagnement n'est pas uniforme entre les Territoires bénéficiaires. Sans toujours répondre de manière adaptée à leurs besoins, il a cependant permis à certains de respecter un calendrier très contraint, de mener à bien la concertation sur le territoire et parfois de décrypter les attendus de l'État. Toutefois, dans d'autres cas, loin d'être minoritaires, l'expérience est plus critique.

Les doléances ciblent :

- Le **décalage entre les besoins exprimés et l'accompagnement effectif** – faiblesse de l'accompagnement sur le volet transition écologique par exemple
- La **brièveté de la mission**
- La **qualité des livrables**

Dans certains cas, cet accompagnement a pu alimenter le **questionnement du fléchage de l'enveloppe ingénierie vers des prestataires extérieurs plutôt que sur un poste en sein de la structure porteuse, d'ailleurs jugé plus pertinent** par l'ensemble des répondants.

A contrario :

- **32%** des Territoires n'ont pas eu recours / bénéficié d'accompagnement externe souvent par choix. Pour la plupart, l'expertise des contractualisations développée au sein du Pays/PETR leur a permis d'élaborer la stratégie sans accompagnement extérieur
- Le Territoire de projet développe sur plusieurs années des enjeux prospectifs intégrant les transitions écologique, économique, numérique, démographique, via son **projet de territoire stratégique, intégré et partagé >>**

Face à ce constat, une réflexion quant aux besoins réels d'ingénierie dans les Territoires, et notamment le financement de celle-ci, est indispensable. Comme l'ont montré les Pays/PETR, leur expérience et agilité à la mise en œuvre des politiques publiques territorialisées gagnent à être mobilisées et abondées.

Le mot des Territoires

"Très bon travail du CEREMA, dans des délais très courts (comme d'habitude). Les outils fournis seront réexploités, l'analyse était pertinente..." ;

"L'accompagnement nous a été imposé. La demande relative à un accompagnement pour le volet transition énergétique a été totalement ignorée." ;

"L'accompagnement du bureau d'étude privé sur la coopération a davantage flouté le message du CRTE auprès des élus et des acteurs locaux. Les services locaux de l'État ont bien accompagné le PETR."

Accompagnement à la démarche CRTE



25% des Territoires répondants ont bénéficié de l'accompagnement d'un bureau d'étude privé, 11%, potentiellement les mêmes, d'un accompagnement financier de l'État.

Le CRTE, des ambitions satisfaites ?

Portant sur la relance de l'économie française et la transition écologique, auxquelles s'ajoute l'axe cohésion des territoires, le CRTE recouvre un grand nombre d'actions potentielles.

Alors que la couverture du territoire national est aujourd'hui quasi complète, qu'en est-il des ambitions affichées par le CRTE ?

A – Un contrat aux contours larges

- Des actions répondant en grande partie aux précédentes contractualisations et touchant à une grande diversité de thématiques, signe de l'adaptabilité du CRTE
- Des outils de pilotage impliquant les chefs de projet des différentes contractualisations et programme d'action publique
- **Des collectivités qui n'occupent toutefois pas la place qui devrait leur être dévolue dans le cadre d'un contrat État-Territoires.** Main haute du préfet sur la priorisation des actions et difficile discernement des logiques économiques, environnementales et sociales guidant la sélection et hiérarchisation des actions

B- Une mobilisation de l'écosystème en demi-teinte

Outre la contribution des maires (cf. supra), la présence d'un volet coopération territoriale et la mobilisation des acteurs économiques et associatifs représentent deux volontés affichées par l'État, mais finalement peu observées dans la pratique.

- Une coopération territoriale qui s'appuie avant tout sur d'autres dispositifs (PAT, Contrats de réciprocité, LEADER, etc.)
- **Davantage de difficultés pour mobiliser les acteurs non institutionnels lors de l'élaboration de la stratégie**, faute de temps. Des ateliers, un «Forum des projets de la transition», ont néanmoins pu contribuer à les faire occasionnellement participer à la démarche. **Celle-ci s'est néanmoins révélée mal adaptée à la sollicitation de ces acteurs** et leurs contributions interviendront davantage sur la durée du contrat

C – La transition écologique, bien présente, mais noyée sous la masse

Faisant partie des trois orientations de la contractualisation, la transition écologique en est également l'axe transversal. Le constat à son sujet est contrasté, entre prise en compte dans l'ensemble des CRTE consultés et ambition frustrée par l'absence d'outils incitatifs.

- **Des actions nombreuses, qui recourent les dispositifs portés par les Pays/PETR** – mobilité douce (90% des enquêtés), PAT (88%), revitalisation des centres-bourgs (88%). Prise en compte du **caractère transverse** aux actions économiques et sociales
- **Une territorialisation des enjeux nationaux de transition écologique**, grâce au diagnostic territorial
- **Difficile identification de la manière dont peut être soutenue préférentiellement l'ambition environnementale**, de long terme, face à la concurrence de la relance économique, par définition de court terme, en l'absence de principe d'écoconditionnalité du financement des actions
- **Manque de visibilité sur le financement** des actions au-delà du Plan de Relance, qui n'incite pas au volontarisme dans le domaine de la transition écologique

Le CRTE n'est perçu comme un déclencheur ou un accélérateur de la politique de transition écologique que par 20% des répondants. Pour les autres répondants, **l'absence de critères précis dans la sélection des actions à financer ou d'incitation via l'écoconditionnalité**, appliquée dans seulement **14%** des Territoires répondants, représente le point d'achoppement d'une telle ambition, qui reste en deçà des attentes.

Le mot des Territoires

"Le CRTE a permis au territoire et au Pays de se mettre à jour en matière de transition écologique. En revanche, il n'y a pas encore de mesures d'écoconditionnalité. Le Pays pousse cependant en ce sens." ;

"Il pourrait l'être [un déclencheur de la démarche environnementale] avec des critères de sélection ou a minima des bonifications liées à la TE" ;

[n'est pas un déclencheur de la TE] "Car le financement est issu de la DETR et DSIL de droit commun qui n'écoconditionne pas l'éligibilité des projets"

Le mot de la fin

En définitive, le CRTE se révèle un **dispositif ambitieux** qui, au-delà des attentes étatiques, a été **approprié de manière très variable** dans chaque département, en raison de la place centrale laissée au préfet et à ses propres sensibilités, composant au gré des ambitions et équilibres locaux. Gage de l'intérêt pour la structuration à l'échelle du bassin de vie et d'emploi, **43,7%** des EPCI ont investi leur Territoire de projet du portage de leur CRTE.

Malgré les critiques justifiées dont il a pu faire l'objet, le constat n'est ni au rejet en bloc de ce nouveau contrat, qui se révèle être potentiellement un bon intégrateur des politiques publiques territorialisées, ni au plein satisfecit. Les insatisfactions apparaissent principalement autour de cinq dimensions :

- **Des délais trop courts**, qui n'ont pas permis l'inclusion de toutes les parties prenantes souhaitées à la l'élaboration de la stratégie, dont les acteurs économiques qui sont pourtant l'une des cibles principales de ce contrat.
- **L'attribution floue des dotations** et un **manque de généralisation d'une démarche et d'outils de hiérarchisation et de priorisation des actions**, notamment sur des critères environnementaux
- La **prise en compte des enjeux écologiques trop faiblement observée**, le plan de relance ayant été priorisé, et **l'affaiblissement de la vision de long terme qui s'adosait pourtant opportunément au projet de territoire**
- Le **peu de maîtrise laissée aux Territoires et aux collectivités**, qui ont pu se sentir dépossédées des leviers d'action, voire déconsidérées dans leurs compétences, au profit de l'ingénierie d'État ou privée, avec des résultats inégaux
- Et surtout **l'absence de financement de l'ingénierie** d'animation et la **non-pluriannualité des fonds dédiés**

Le CRTE, **pour s'assurer un avenir et une pleine adhésion des territoires**, devra donc être questionné et amélioré sur les axes :

- De l'articulation Etat-Territoires et le partage d'information
- La visibilité sur les moyens financiers et techniques
- Des critères clairs, des indicateurs de suivi et des incitations pour le volet TE
- Des moyens dédiés pour l'animation et la gouvernance
- Du temps pour la concertation de l'ensemble des acteurs du territoire
- Le renforcement de la mise en cohérence avec les dispositifs territoriaux
- Véritable pluriannualité dans l'engagement de l'État, pour une vision stratégique
- Mise en place d'un principe d'écoconditionnalité du financement des actions
- Formation des élus et des services de l'État
- Renforcer l'interministérialité du dispositif contractuel
- Déploiement d'une logique d'évaluation continue
- Mise en place de l'Observatoire (issu de l'accord de partenariat du 2 Juillet 2021)
- Financement de l'ingénierie

Les Territoires de projet, par leur vision stratégique et leur mission de coordination, de mutualisation et de concertation, sont des structures en phase avec les ambitions nationales de transition écologique. L'ingénierie du développement local et des transitions qu'ils mobilisent pour cela met en lien l'ensemble des domaines d'activités du bassin de vie et leur permet d'agir de manière transversale sur le système territorial local, en articulation avec les différents échelons territoriaux. Ces caractéristiques les désignent comme d'importants acteurs et alliés des initiatives en faveur de la transition écologique, tous domaines confondus. Porteurs ou parties prenantes, ils se placent aux côtés des acteurs locaux, publics et privés, pour atteindre les objectifs des transitions actuelles et à venir.

L'Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays (ANPP) représente et fédère les Pays, les Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, les Territoires de projets, les GAL et leurs Conseils de développement, dans une démarche globale, stratégique et prospective. Elle a pour mission de mutualiser les expériences entre ces territoires et d'être le support d'un échange permanent d'informations et de bonnes pratiques entre eux, entre leurs représentants et ceux des collectivités locales, de l'État et des acteurs locaux.

L'Association accompagne ses adhérents dans leur action et porte leurs contributions auprès des pouvoirs publics à partir de la remontée des pratiques de terrain.

ANPP - Territoires de projet

22 rue de JOUBERT – 75009 PARIS

Directeur de publication : Michael RESTIER, Directeur

Analyse réalisée par Romain VILLION, Chargé de mission



ANPP

TERRITOIRES DE PROJET

www.anpp.fr