



Enquête
La commune,
maillon de l'interterritorialité



TERRITOIRES DE PROJET

Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays

Pour faire face aux multiples enjeux qu'elles rencontrent, **les communes s'inscrivent dans un écosystème institutionnel complexe**. Au plus proche du territoire, la commune est la collectivité territoriale la mieux identifiée des habitants. Or pour concrétiser ses projets, elle tire parti de bon nombre d'outils à sa disposition : l'EPCI dans lequel elle s'inscrit, ou son centre de gestion par exemple, mais aussi les Territoires de projet.

En partenariat avec l'Association des Maires de France, ANPP - Territoires de projet a souhaité **dresser un état des lieux de la "coopération interterritoriale"**. Cette enquête s'intéresse aux solidarités communes / territoires sous trois focales : la perception de ces solidarités, la manière dont elles sont vécues et leur mise en œuvre réelle.

Avec 1.090 réponses, l'analyse cherche à dégager des tendances basées sur un échantillon de 3% des communes françaises, et 4,6% des communes françaises concernées par un Territoire de projet. Il s'agit majoritairement de communes rurales disposant de moyens humains limités : la médiane des effectifs est de trois agents territoriaux.

Attention : malgré le taux de réponses très satisfaisant, il ne faut pas occulter que les répondants ont en majorité répondu car le sujet leur évoquait des pratiques éprouvées. Cependant, le questionnaire adressé en pleine période de campagne municipale a immanquablement détourné de nombreux potentiels répondants également sensibles à ces sujets.

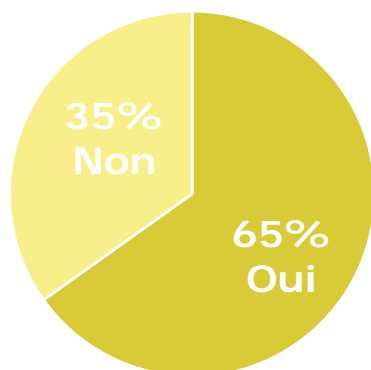


LE TERRITOIRE DE PROJET, UNE STRUCTURE CONNUE DES COMMUNES MAIS DES ACTIONS INEGALEMENT RECONNUES

Les communes identifient bien la notion de territoire de projet. En revanche, leur connaissance des projets effectivement portés par ces structures apparaît plus approximative. En effet, **ce décalage entre compréhension théorique et connaissance pratique** suggère que le Territoire de projet est une instance institutionnelle reconnue, mais que les actions mises en œuvre dans ce cadre ne lui sont pas systématiquement attribuées.

Un bon niveau de connaissance des missions portées par le Territoire de projet

Connaissez-vous les missions portées par votre Territoire de projet ?

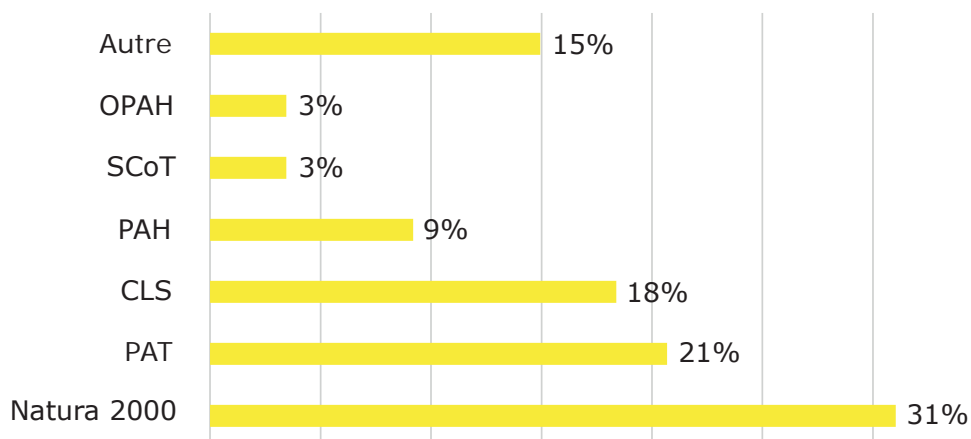


Près des deux tiers des répondants estiment avoir connaissance des missions portées par le Territoire de projet auquel est membre leur EPCI. Ces résultats témoignent d'un niveau de connaissance très satisfaisant des Pays et PETR et d'une **cohérence entre niveau de notoriété et utilité pour la commune**. Le Territoire de projet se fait connaître avant tout par son action locale.

Une reconnaissance plus forte des missions du PETR lorsque celles-ci influencent le quotidien des habitants

Au-delà de ces réponses déclaratives, les missions effectivement portées par les Territoires de projet sont inégalement reconnues.

Quelles missions portées par le Territoire de projet vous concernent directement ?



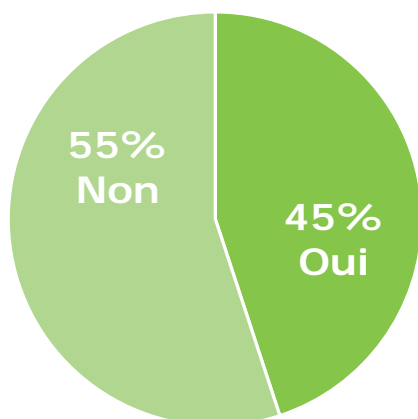
Alors même que les Pays et PETR consacrent une part importante de leur activité à l'**élaboration des SCoT** ou à la mise en œuvre du programme LEADER, ces dispositifs ne sont cités que dans à peine 4 % des réponses (le programme LEADER ne leur avait pas été proposé). À l'inverse, les programmes Natura 2000, PAH ou PAT sont nettement plus mentionnés.

Tout en tenant compte du biais introduit par le questionnaire, qui proposait pour l'exemple quatre dispositifs (PAH, PAT, CLS, Natura 2000...), on notera que **les réponses tendent à refléter les missions aux retombées opérationnelles les plus visibles localement**, ou celles qui répondent le plus directement aux attentes des communes rurales. Le label Pays d'Art et d'Histoire, les Projets Alimentaires Territoriaux ou encore les dispositifs Natura 2000 présentent en effet des incidences territoriales particulièrement perceptibles : signalétique communale associée au label Pays d'Art et d'Histoire, contraintes pesant sur certains projets d'aménagement dans les zones Natura 2000 ou réponse à des besoins quotidiens à travers les Projets Alimentaires Territoriaux.

La fréquence des réponses mentionnant des dispositifs aux effets directement perceptibles localement suggère que **les communes perçoivent avant tout le Territoire de projet comme une offre de services incarnée et opérationnelle**. Paradoxalement, le rôle stratégique du Territoire de projet tend à s'estomper aux yeux des communes, dans la mesure où l'efficacité de ses fonctions de coordination et de contractualisation se donne avant tout à voir à travers leurs effets concrets sur le territoire et sur le développement local.

Une dichotomie entre utilité perçue du Territoire de projet et déploiement effectif d'ingénierie

Le Territoire représente-t-il une source d'ingénierie pour vous ?



Avec ce niveau de notoriété relativement élevé du Territoire de projet et des actions qu'il porte, 45% des communes déclarent bénéficier d'une source d'ingénierie. Parmi celles-ci, **l'accompagnement concerne principalement l'aide à la constitution de dossiers et la recherche de financements**. L'écart d'environ 20 points entre le niveau de connaissance et le recours effectif à cet appui est cependant à relativiser.

"Le PETR nous aide lors de réflexions de réalisation de projets d'envergure ainsi que pour associer les financeurs institutionnels."

D'abord, l'action du Territoire de projet ne se limite pas à l'ingénierie de financement et de programmes. Elle s'exerce également à travers d'autres formes d'accompagnement, telles que la coordination d'acteurs, l'appui stratégique aux projets locaux ou encore la mise en réseau des collectivités. D'autre part, des communes ne sollicitent pas l'accompagnement du pays/PETR faute de besoin identifié ou en raison d'autres ressources d'ingénierie disponibles en internes ou auprès d'autres acteurs. Enfin, l'accompagnement par le Territoire de projet **repose souvent sur des sollicitations directes entre techniciens, en dehors de dispositifs dédiés**. Ce type d'appui informel passe sous les radars des élus, lesquels constituent une part importante des répondants de l'enquête.

"Le Territoire de projet est une vraie source d'ingénierie dans l'accompagnement technique, le montage de dossiers, la recherche de financements, l'appui sur des projets comme le PAT, le PAH ou la transition écologique. C'est une aide concrète pour une commune comme [la nôtre]."

Cette première partie met en évidence que la connaissance du Territoire de projet par les communes demeure perfectible, alors même qu'elle constitue un facteur déterminant de leur implication dans son fonctionnement. À cet égard, deux enjeux principaux se dégagent. Le premier concerne **l'accès de l'ensemble des communes à l'information relative aux dispositifs existants**, bien que le niveau de connaissance global apparaisse déjà relativement satisfaisant. Le second enjeu tient à **l'appropriation, par les communes, des actions proposées par le Territoire**, condition essentielle pour favoriser leur implication dans les dynamiques territoriales qu'il porte et le recours à son ingénierie.

L'IMPLICATION DES COMMUNES DANS LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES DE PROJET

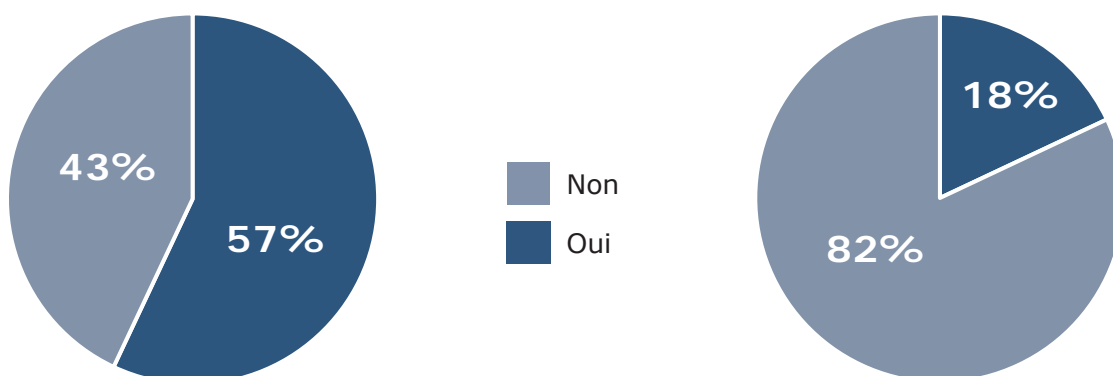
L'implication des communes dans les différents niveaux d'action territoriale se mesure entre autres par la fréquentation par les élus communaux des instances de gouvernance des Territoires de projet. Sur ce point, il apparaît que **la participation aux instances de gouvernance (consultatives comme délibératives) garantit une meilleure information concernant les dispositifs existants**, et donc une meilleure appropriation de ces derniers.

Si **75% des répondants affirment avoir participé à une conférence des maires**, ils sont près de la moitié (47%) à répondre positivement à la question "Siégez-vous aux instances du Territoire ?". Ces résultats s'expliquent aisément par le mécanisme de la représentation de la commune à l'EPCI, puis la désignation de représentants aux instances du Territoire.

De plus, la Conférence des maires du Territoire de projet peut parfois être confondue avec la Conférence des maires de l'EPCI. Ces appellations communes peuvent créer de la confusion. Il en va de même pour le terme "Projet de Territoire", qui, selon qu'il s'agit de celui de l'EPCI ou du Territoire de projet, ne recouvre pas les mêmes enjeux (temporalité, transversalité, liste des actions, feuille de route...).

Ensuite, **les modalités d'animation ou d'investissement au sein de ces instances ne permettent pas toujours aux élus communaux d'en percevoir clairement le rôle**. Les instances consultatives telles que la Conférence des Maires peuvent ainsi être perçues comme des instances de gouvernance de second rang.

Pourtant, on remarque bien que les communes déclarant fréquenter l'une ou l'autre de ces instances de gouvernance augmentent leur faculté à bénéficier de l'ingénierie du Territoire de projet.



Accès à l'ingénierie parmi les communes siégeant aux instances de gouvernance du Territoire

Accès à l'ingénierie parmi les communes ne participant pas aux instances de gouvernance du Territoire

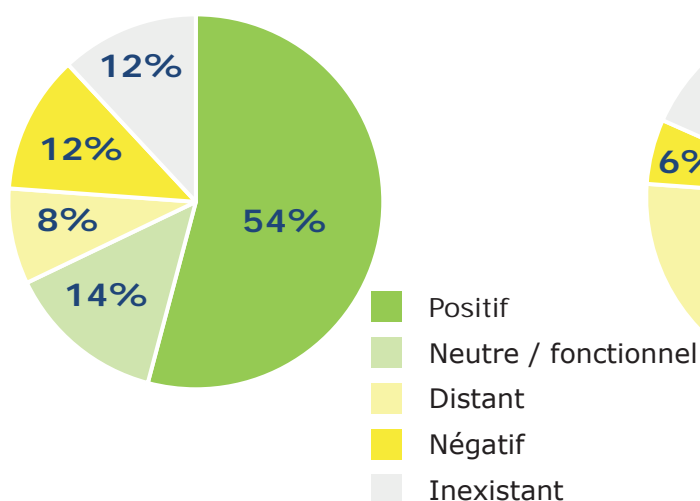
Un lien entre la participation aux instances du Territoire et le recours à son ingénierie est ainsi identifié. Cette relation s'explique par la meilleure information sur les dispositifs existants et la **plus grande implication dans les projets territoriaux**.

L'enjeu ici est de **renforcer la lisibilité et l'appropriation du système de gouvernance des Territoires de projet pour faciliter la mise en œuvre locale de leurs actions**, mais aussi d'inciter les élus à l'investir pour en tirer le meilleur bénéfice par une plus grande intégration de leurs communes aux actions pluri-intercommunales. En effet, nombreux sont les répondants à mettre en avant l'intérêt de la Conférence des maires au regard de l'interconnaissance, de la connaissance des actions et des dynamiques au-delà de la commune/l'EPCI et, in fine, des possibilités offertes par cette coopération élargie et orientée développement local.

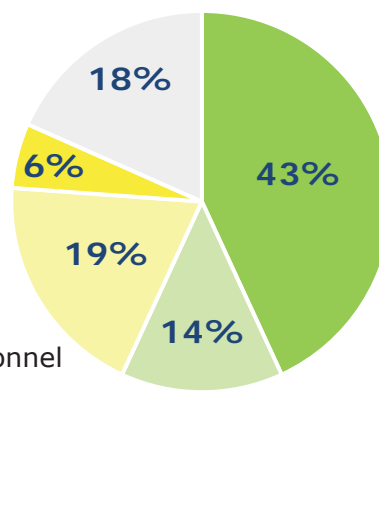
RELATIONS INTERTERRITORIALES : LA DISTANCE GEOGRAPHIQUE ET ADMINISTRATIVE DISTEND LES RELATIONS

Enfin, les relations entre les trois niveaux de gouvernance (commune/EPCI/Territoire) sont à observer avec attention.

Comment qualifiez-vous le lien commune / EPCI ?



Comment qualifiez-vous le lien commune / Territoire de projet ?



Si la part de relations difficiles diminue de moitié de l'EPCI au Territoire de projet, ce n'est pas au profit de plus de liens positifs, mais d'une distanciation voire d'une disparition des liens. **Même dégradé, le lien avec l'EPCI est maintenu, ce qui peut être interprété comme le marqueur d'un lien nécessaire.** Au contraire, la quasi-inexistence de conflit avec le Territoire de projet, au profit de relations plus distantes, peut s'expliquer par une absence d'enjeu perçu à cette échelle.

La nature des liens communes/EPCI et communes/Territoire de projet est liée à leurs missions respectives. Si l'intercommunalité est une échelle de mise en œuvre des compétences et de gestion des équipements, **le Territoire de projet joue un rôle plus stratégique, ce qui justifie d'emblée des interactions moins marquées au quotidien avec cette maille territoriale.** Les communes intégrées à des programmes portés par le Territoire de projet (PAT, CLS par exemple) auront de facto des interactions plus régulières avec celui-ci, quelle qu'en soit leur appréciation par ailleurs. D'autre part, il est à noter que des dispositifs comme le PCAET, bien que souvent portés à la maille Pays, se déclinent en programmes d'actions généralement intercommunaux, ce qui peut atténuer le lien direct perçu entre les communes et le Territoire.

L'enjeu est donc de construire et **maintenir un sentiment d'appartenance des communes à toutes les échelles de coopération**, pour que les élus locaux se sentent pleinement engagés dans le Territoire de projet et s'approprient ses dynamiques d'action collective.

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 Joubert – 75 009 PARIS

Directeur de publication : Michael RESTIER, Directeur

Analyse : Romain VILLION, Chargé de mission
Camille d'HAUTEFEUILLE, Chargée de mission stagiaire



TERRITOIRES DE PROJET

www.anpp.fr