

LES NOTES d'ETD

Politiques territoriales régionales

Au moment où la grande majorité des Régions met en place une nouvelle génération de politiques territoriales et où les contrats de projets État-Région viennent d'être signés, il est apparu utile de dresser un état des lieux des pratiques régionales de soutien au développement territorial.

La présente note s'appuie sur une analyse de la documentation existante ainsi que sur une série d'entretiens avec des techniciens en charge de ces politiques dans chacune des 22 Régions métropolitaines. Elle est actualisée par une analyse des contrats de projets 2007-2013, et plus particulièrement de leur volet territorial.

L'un des objectifs de cette note est de permettre aux Régions de mieux connaître les politiques développées par leurs homologues afin de pouvoir, le cas échéant, s'en inspirer pour améliorer leurs propres procédures de contractualisation.

Bien que certaines Régions aient également mis en œuvre des dispositifs spécifiques en faveur des villes moyennes, des massifs, de zones fragilisées ou d'autres types de territoires, le champ de la note a été délibérément restreint aux politiques en faveur des agglomérations et des pays – que ces derniers soient officiellement reconnus ou considérés comme territoires équivalents.

Enfin, pour des raisons liées à la nouveauté de la démarche pays ainsi qu'à la richesse des procédures qui les concernent, la note s'étend davantage sur la description des politiques régionales destinées aux pays que sur celles des agglomérations.

Contacts ETD

a.zimmermann@etd.asso.fr

m.everat@etd.asso.fr

SOMMAIRE

Des politiques régionales anciennes qui restent diversifiées	p. 3
Descriptif de la contractualisation avec les pays et les agglomérations	p. 5
Le cadre général	p. 5
Éligibilité des territoires	p. 5
- La définition préalable d'une stratégie territoriale	p. 5
- La notion de périmètre pertinent pour les pays	p. 5
- Les exigences de démocratie participative	p. 6
- Nature de la structure porteuse du pays	p. 7
- Articulation urbain / rural	p. 7
Degré de finalisation des contrats	p. 7
Durée des contrats	p. 8
Le contenu des contrats de territoire	p. 9
Financement de l'ingénierie	p. 9
- L'appui à la structuration des territoires	p. 9
- Un financement de l'ingénierie peu fréquent dans les agglomérations	p. 9
- Toutes les Régions appuient l'ingénierie des pays	p. 10
- Le soutien financier aux conseils de développement	p. 12
Financement des opérations ou adéquation entre les priorités du territoire et les priorités régionales	p. 13
- Les critères généraux de qualité	p. 13
- Les critères thématiques	p. 14
- Les thématiques privilégiées	p. 15
Le dispositif financier	p. 18
Mobilisation des fonds	p. 18
Modes d'attribution des crédits	p. 18
- Dotations avec ou sans enveloppes prédéfinies	p. 18
- Bonifications	p. 19
Cadre régional de la contractualisation	p. 22
Les relations des Régions avec les autres partenaires financeurs	p. 22
Les relations avec l'État	p. 22
Les relations avec les Départements	p. 23
Les relations des Régions avec les territoires	p. 24
Organisation interne des services de la Région	p. 24
Concertation sur les politiques territoriales	p. 25
Concertation sur le contenu des projets	p. 25
Pilotage des contrats	p. 26
Instruction et suivi des projets	p. 27
Les dispositifs d'appui aux territoires de projet	p. 28
Missions d'appui assurées en interne par la Région	p. 28
Missions confiées à des organismes extérieurs	p. 30
Bilan et évaluation	p. 31
Évaluation des contrats	p. 31
Bilan de la politique régionale contractuelle	p. 32
Conclusion	p. 34



Des politiques régionales anciennes qui restent diversifiées

Tous les conseils régionaux ont élaboré des politiques territoriales au bénéfice des pays et des agglomérations, conduisant à la signature de contrats avec ces territoires de projet. Certaines de ces politiques sont relativement anciennes, au point que des territoires bénéficient aujourd'hui de leur troisième ou quatrième génération de contrats. D'autres au contraire ne datent que de quelques années.

La grande majorité des Régions, dans la logique de la LOADDT, a contractualisé avec les territoires dans le cadre des contrats de plan État-Région. La contractualisation est alors tripartite, voire quadripartite lorsque le Département concerné est également cosignataire.

Certains conseils régionaux ont au contraire choisi de rester en dehors de ce cadre ou de s'en extraire pour mener leur propre politique vis-à-vis des territoires de projet. La Région Rhône-Alpes qui avait mis en place en 1994 des contrats globaux de développement, remplacés ensuite par les contrats de développement Rhône-Alpes (CDRA), a souhaité maintenir ces contrats qui coexistent avec le dispositif de contractualisation de l'État dans les territoires ayant obtenu la reconnaissance pays.

En Poitou-Charentes, le nouvel exécutif élu en 2004 a souhaité revenir avec les pays et les agglomérations à des contrats de territoire bipartites, participant à la mise en œuvre de la politique régionale.

En Auvergne, où la Région s'était refusée à mener une politique spécifique en faveur des pays, la nouvelle majorité a mis en place en 2005 pour les territoires de projet des contrats bilatéraux dits « Auvergne+ ».

D'une façon générale, l'analyse des documents et les échanges réalisés avec des élus ou techniciens des conseils régionaux montrent que des différences importantes persistent d'une Région à l'autre ; elles proviennent non seulement de l'histoire plus ou moins longue de la pratique contractuelle territoriale, mais aussi du degré d'organisation des territoires – notamment de l'intercommunalité de projet – et de l'intensité des coopérations entre l'État, le conseil régional et les conseils généraux. Toutefois, un certain nombre de caractéristiques marquent aujourd'hui l'évolution de nombreuses politiques territoriales, se référant à des choix stratégiques régionaux ou à des exigences formulées à l'adresse des territoires :

- Les choix stratégiques régionaux se caractérisent par :
 - la volonté de rééquilibrer le développement du territoire régional à travers diverses modalités de péréquation,
 - la recherche d'une complémentarité entre politique territoriale et politiques sectorielles,
 - l'affichage de priorités thématiques, participant de la recherche d'une meilleure lisibilité de l'intervention régionale,



- le soutien de l'ingénierie des pays, avec dans un assez grand nombre de cas des règles de dégressivité ou d'autofinancement plancher.

- Les exigences vis-à-vis des territoires portent sur :
 - la mise en adéquation de la stratégie du territoire et du programme d'actions qui se traduit par l'utilisation du concept de « projet structurant », et qui suppose une démarche de hiérarchisation et de sélection des opérations par les acteurs locaux,
 - le renforcement de la démocratie participative par l'association du conseil de développement à la démarche d'élaboration et de conduite du projet de territoire.

Ce panorama des politiques territoriales des conseils régionaux s'inscrit dans un contexte de forte évolution, voire d'incertitude ; plusieurs éléments marquent en effet la nouvelle période de programmation qui s'ouvre en 2007 :

- Une raréfaction assez générale des crédits publics qui conduit chaque échelon institutionnel – État, Région, Département – à faire des choix ;
- Un désengagement de l'État dans les politiques territoriales qui se traduit dans la nouvelle génération de contrats de plan – appelés désormais contrats de projets Etat-Région – par un volet territorial recentré sur quelques thématiques, prévoyant une diminution du soutien à l'ingénierie et s'ouvrant potentiellement à d'autres territoires que les pays ou les agglomérations ;
- Des incertitudes qui demeurent sur le recours possible aux fonds européens (FEDER, FSE et FEADER) pour soutenir les politiques territoriales, notamment l'ingénierie des pays.

Par ailleurs, on assiste à la montée en puissance des politiques territoriales des conseils généraux qui, après parfois une phase de relative opposition aux pays et aux agglomérations, ont mis en place pour un nombre croissant d'entre eux des dispositifs de soutien aux territoires de projet (intercommunalités, pays, agglomérations) passant par la signature de contrats⁽¹⁾.

(1) Cf. « Les politiques territoriales des conseils généraux : analyses de 12 départements », ETD, octobre 2006





Descriptif de la contractualisation avec les pays et les agglomérations

Le cadre général

Le cadre général de la contractualisation varie sensiblement d'une Région à l'autre. Les contrats se différencient notamment par leur durée et leur degré de finalisation. Par ailleurs, certaines Régions subordonnent leur soutien aux territoires à des conditions préalables portant sur le respect d'un certain nombre de principes ou de normes de qualité parfois difficiles à apprécier.

Éligibilité des territoires

Certaines Régions imposent aux territoires des conditions préalables à la négociation d'un contrat. Ces conditions concernent essentiellement la qualité et les modalités d'élaboration de leurs projets. Elles peuvent également porter, pour les pays, sur la pertinence du périmètre et la nature juridique de la structure porteuse.

La définition préalable d'une stratégie territoriale

Le projet de territoire, fondé sur l'élaboration d'une stratégie, prend une forme différenciée selon qu'il s'agisse d'un pays ou d'une agglomération. Pour les pays, le projet est finalisé par l'adoption d'une charte, nécessaire à la reconnaissance du périmètre et définissant les conditions du développement durable du territoire. Ce document stratégique découle d'un diagnostic territorial partagé et d'une vision prospective à moyen terme du développement souhaité. Pour les agglomérations, le projet d'agglomération est le document de référence qui détermine les choix pour le développement durable du territoire urbain, pour la définition de stratégies économiques

et sociales, pour son organisation interne et son positionnement par rapport à l'extérieur.

Le contrat traduit en mesures opérationnelles les objectifs fixés par la charte ou le projet du territoire et prévoit les conditions de leur financement. À ce titre, il n'a pas vocation à se présenter comme un catalogue d'opérations isolées mais doit permettre la mise en œuvre d'une stratégie de territoire. La plupart des Régions ont fait de ce principe l'axe majeur de leur politique contractuelle, souvent en réaction aux pratiques des périodes précédentes et afin de passer d'une logique de guichet à une culture de projet. Les conseils régionaux sont alors fréquemment amenés à utiliser la notion de projet structurant pour sélectionner les actions financées.

La notion de périmètre pertinent pour les pays

La LOADDT indique que la pertinence d'un pays s'apprécie en fonction de l'existence sur le territoire d'une cohésion sociale, économique et culturelle.

Un certain nombre de Régions ont incité les territoires à élargir leurs périmètres ou à se regrouper afin de se rapprocher de la taille d'un bassin de vie ou de celle d'un bassin d'emploi :

- Le Limousin a encouragé les regroupements de territoires sur lesquels étaient fondés les anciens contrats régionaux de développement local (CRDL) pour structurer l'espace régional en pays.



- En suivant la même logique, la Région Midi-Pyrénées qui comptait 98 contrats de développement territorial (CDT), contractualise aujourd'hui avec 33 pays et 8 agglomérations.
- Dans le Nord - Pas-de-Calais, les contrats de développement rural concernaient au plus 5 communautés de communes, alors que les pays réunissent aujourd'hui de 5 à 13 communautés de communes et/ou d'agglomération.
- En Picardie, le conseil régional a d'abord contractualisé avec 41 territoires de taille insuffisante. Ces territoires ont ensuite été incités à se regrouper sur des périmètres plus conséquents, dans la logique de la LOADDT.

Néanmoins dans certaines régions, comme par exemple en Rhône-Alpes, même si c'est l'échelle du bassin d'emploi qui est privilégiée, l'objectif des CDRA est de favoriser la coopération entre collectivités et le choix du périmètre est laissé à la responsabilité des acteurs locaux.

Enfin, d'autres Régions ont conservé des dispositifs permettant d'accompagner les territoires non encore engagés dans des démarches de pays :

- C'est le cas en Poitou-Charentes avec des conventions spécifiques pour les territoires non organisés en pays mais dont les EPCI tendent à coopérer avec les territoires de projets voisins (pays ou agglomérations).
- C'est également le cas en Pays de la Loire où les contrats de développement local permettent encore aujourd'hui une contractualisation avec des territoires de petite taille à condition qu'ils s'engagent dans un projet de développement.
- La Région Corse, qui ne compte qu'un contrat de pays et un contrat

d'agglomération, souhaite encourager le développement des territoires de projet. Elle a pour ce faire engagé une réflexion sur un découpage de son territoire régional en une dizaine de territoires de projet qui sera proposé aux acteurs locaux.

Les exigences de démocratie participative

La constitution d'un territoire de projet, qu'il soit pays ou agglomération, s'accompagne de l'obligation légale de mettre en place des dispositifs de participation avec notamment la création de conseils de développement. Certaines Régions ont souhaité aller au-delà des exigences législatives en affichant la démocratie participative comme une priorité régionale, ce qui se traduit le plus souvent dans les faits par un soutien à la création, à l'animation ou à la mise en réseau des conseils de développement.

- En Rhône-Alpes, la Région a rendu obligatoire l'instauration de conseils locaux de développement, qu'elle accompagne financièrement. La contrepartie à la contractualisation se traduit pour les conseils locaux de développement par la réalisation d'un certain nombre de missions et l'adhésion à des principes d'organisation et de fonctionnement.
- En Provence - Alpes - Côte d'Azur le CPER 2007-2013 prévoit des crédits d'ingénierie pour les conseils de développement au même titre que pour les pays ou les PNR.

Provence - Alpes - Côte d'Azur

Des conventions annuelles avec les conseils de développement

La région Provence - Alpes - Côte d'Azur considère que la mobilisation des acteurs locaux dans une démarche participative est un facteur essentiel à l'aboutissement de projets efficaces de développement local. Les conseils de développement ont toujours été associés



à l'élaboration des projets de territoire. Pour favoriser cette participation, la Région a souhaité signer en 2006, en plus des contrats de pays ou d'agglomération, des conventions particulières avec les conseils de développement qui traitent :

- de l'amélioration du fonctionnement du conseil de développement et de sa capacité de mobilisation,
- du suivi du projet de territoire, des contrats et des avenants,
- du développement de fonctions nouvelles, comme la veille stratégique ou la prospective favorisant la capacité de proposition du conseil,
- de l'impulsion de projets ou d'actions ayant un caractère innovant.

La définition de chaque axe doit être réalisée par le conseil de développement et donne lieu à la formalisation d'une note d'objectifs lors de l'établissement de la convention.

Ce soutien aux conseils de développement prend la forme d'une aide de 25 000 € par an, d'un accompagnement par les élus régionaux référents et les chefs de projets territoriaux et d'un appui de l'association régionale pour le développement local (ARDL) missionnée à cet effet.

Nature de la structure porteuse du pays

Depuis la loi urbanisme et habitat de juillet 2003, le pays peut se doter d'une structure porteuse qui peut être soit un organisme de droit public (syndicat mixte, GIP ou EPCI), soit une association. Il est également possible d'organiser un pays par simple convention de coopération entre les EPCI et/ou les communes concernées.

Néanmoins, dans l'objectif de favoriser l'intégration intercommunale, certaines Régions poussent les pays à se constituer en personnes morales de droit public.

La Région Centre, par exemple, contractualise avec les pays dont les communes et/ou groupements de communes sont fédérés au sein du même établissement public de coopération intercommunale, syndicat mixte ou EPCI à fiscalité propre.

Articulation urbain / rural

Dans l'esprit de la LOADDT qui a donné aux pays la mission d'organiser la solidarité urbain / rural, certaines Régions ont pris à ce sujet des dispositions incitatives propres.

La Région Centre par exemple – qui met en œuvre une contractualisation avec les territoires initiée avant la LOADDT et restée indépendante de celle de l'État – a peu à peu évolué d'une logique purement rurale à une logique de bassin d'emploi, allant jusqu'à faire de l'approche intégrée urbain / rural une priorité de sa contractualisation.

En Bretagne, la politique territoriale, préexistante aux dispositifs nationaux, a depuis le début privilégié les bassins d'emploi. Ce choix s'explique en partie par le maillage urbain breton constitué majoritairement de zones urbaines situées sur le littoral et de leur arrière-pays. Ainsi toutes les agglomérations sont intégrées dans des pays, logique que l'on retrouve en Languedoc-Roussillon et dans une moindre mesure en Rhône-Alpes.

En Auvergne, le volet territorial infrarégional du CPER 2007-2013 prévoit que les SCOT soient considérés comme le niveau de référence en vue de la contractualisation avec les agglomérations et que dans l'objectif d'améliorer la cohérence et la pertinence des périmètres, « tout sera fait » pour faire coïncider leur périmètre avec ceux des pays.

Degré de finalisation des contrats

Il est possible de distinguer deux grands types de contrats : les contrats cadres et les contrats détaillés.



- Les contrats cadres sont conçus comme une manifestation de la volonté des différents partenaires d'œuvrer ensemble pour le développement du territoire. Ils identifient des axes d'intervention possibles, parfois des engagements financiers globaux et renvoient le financement des actions à des négociations ultérieures. Ils reprennent le plus souvent les objectifs du projet de territoire et précisent les modalités du partenariat, des principes d'intervention, des catégories d'opérations éligibles, le cas échéant des maîtres d'ouvrages envisageables et des principes d'évaluation.
- Les contrats détaillés présentent la programmation opérationnelle souvent déclinée en fiches actions et en tableaux financiers. On y retrouve les moyens d'intervention et les financements que chaque signataire prévoit de consacrer au soutien des opérations. Les contrats détaillés indiquent souvent l'identité des maîtres d'ouvrage ainsi qu'un échéancier de réalisation des actions.

La très grande majorité des contrats d'agglomérations sont des contrats pluriannuels détaillés.

En ce qui concerne les contrats de pays, les deux catégories de contrats peuvent coexister au sein d'une même région. Dans les Régions **Alsace**, **Languedoc-Roussillon**, **Lorraine**, **Midi-Pyrénées**, **Picardie** et **Poitou-Charentes**, ce sont des contrats cadres complétés d'avenants ou de conventions d'application semestrielles ou annuelles qui précisent les détails de la programmation. Les autres Régions ont adopté la formule des contrats pluriannuels détaillés.

Cette distinction doit être nuancée car il existe des contrats que l'on peut qualifier d'intermédiaires, comme des contrats cadres assortis d'une programmation détaillée pour la première année. En **Picardie** par exemple, les contrats

cadres signés entre l'État, la Région et les territoires sont complétés de contrats de programmation signés uniquement par la Région et les territoires dans le cadre des programmes d'appui des pays.

Durée des contrats

Pour la période 2000-2006, la majeure partie des contrats de territoires signés entre les Régions, les pays et les agglomérations s'inscrivait dans le cadre des CPER, en partenariat avec l'État et leur durée s'alignait donc sur celle des CPER. Afin qu'ils aient une durée suffisante pour produire des effets, l'État a considéré que les contrats devaient être conclus avant le 1^{er} juillet 2005.

Le mouvement de contractualisation s'est fortement accéléré dans les mois précédant cette échéance : le nombre de contrats signés avec les pays est en effet passé de 61 au 1^{er} janvier 2004 à 348 au 1^{er} juin 2005 et de 42 à 128 pour les agglomérations.

Sachant que les volets territoriaux des nouveaux contrats de projets État-Région ne pourront donner lieu à convention d'application que tardivement dans l'année 2007, des dispositifs transitoires ont été mis en place pour prolonger d'un an les contrats de territoires qui s'achevaient au 31 décembre 2006.

Au-delà de 2007, et compte tenu des nouvelles modalités d'intervention de l'État en faveur des territoires, les politiques contractuelles des Régions avec les territoires sont désormais toutes indépendantes des échéances du CPER.

- L'**Aquitaine**, l'**Auvergne**, le **Languedoc-Roussillon**, les **Pays de la Loire** et la **Picardie** prévoient des contrats triennaux.
- En **Picardie**, l'année 2005 a constitué une année transitoire pour passer des contrats signés dans le cadre du CPER à un dispositif parallèle. Les nouveaux contrats sont désormais prévus pour deux



périodes de programmation distinctes, 2006-2008 et 2009-2011.

- En Aquitaine comme en Languedoc-Roussillon, les nouveaux contrats sont d'une durée de 3 ans à partir de 2007.
- En Région Centre depuis le nouveau règlement de juin 2004, les contrats d'agglomération sont de 4 ans. Quant aux contrats de pays, ils se

réalisent également sur 4 années avec la possibilité d'extension d'une année supplémentaire.

- La Région Bretagne a engagé sa nouvelle politique avec la signature en 2006 de contrats d'une durée de 6 ans.
- En Limousin, seront signées des conventions 2008-2013, comportant deux programmes triennaux.

Le contenu des contrats de territoire

Dans les contrats, on distingue financement de l'ingénierie et financement des opérations. L'essentiel des fonds régionaux est affecté au financement des actions portées par les territoires, mais une part non négligeable des crédits est consacrée aux dépenses liées à l'animation des démarches de projet et dans une moindre mesure au fonctionnement des structures porteuses. Les contrats de pays prévoient toujours le financement de dépenses d'ingénierie. Pour les agglomérations, il n'est que rarement prévu.

Financement de l'ingénierie

On entend par ingénierie aussi bien les dépenses de fonctionnement et d'animation du territoire que le coût des études réalisées en interne ou confiées à des consultants. Certaines Régions les prennent en compte globalement alors que d'autres ont défini des modalités d'intervention spécifiques pour les différentes formes d'ingénierie.

La participation de l'État au financement de l'ingénierie des territoires est encadrée par la circulaire du 23 janvier 2007, relative à l'ingénierie territoriale dans les contrats de projets, qui pose le principe d'un engagement limité aux études de faisabilité, aux études techniques de projets, aux opérations concourant à la mise en réseau des acteurs, et à la mutualisation de moyens humains autour du projet.

L'appui à la structuration des territoires

Le financement de l'ingénierie peut intervenir avant la signature du contrat et avant même la constitution du pays. Certaines Régions aident la structuration des territoires en finançant, par exemple, des études préalables, souvent dans le cadre de conventions d'objectifs conclues entre le conseil régional et les EPCI ou organismes concernés.

- Les Régions Auvergne, Limousin et Pays de la Loire prévoient par exemple des cofinancements à hauteur de 40 ou 50 % des études liées à l'élaboration de la charte de pays, plafonnés à 40 000 €.
- En Pays de la Loire, le conseil régional précise que ces montants seront déduits de la dotation globale du contrat territorial unique (CTU).
- En Haute-Normandie, la Région soutient le recrutement des agents en finançant 75 % de la dépense subventionnable tous les ans jusqu'à la signature du contrat.

Un financement de l'ingénierie peu fréquent dans les agglomérations

De façon très majoritaire, les conseils régionaux n'apportent pas de soutien





financier pour les coûts d'élaboration des projets des agglomérations liés au fonctionnement des structures et à l'animation du territoire, estimant qu'elles en ont les moyens humains et financiers et qu'il entre dans leurs compétences de les assumer. Quelques Régions prévoient néanmoins, dans le cadre des contrats d'agglomération, des financements liés à la réalisation d'études stratégiques :

- En **Limousin**, les études doivent être jugées particulièrement pertinentes au regard du projet d'agglomération et l'aide demeurer exceptionnelle.
- La **Région Provence - Alpes - Côte d'Azur** prévoit également ce type d'aide mais uniquement en ce qui concerne la stratégie foncière du territoire.
- Les Régions **Aquitaine** et **Rhône-Alpes** financent des postes d'animateurs pour certaines agglomérations de petite taille ou rencontrant des difficultés structurelles.

Toutes les Régions appuient l'ingénierie des pays

Les interventions varient dans les montants, les taux et les modalités d'intervention d'une région à l'autre.

■ Un forfait par territoire

L'**Auvergne** prévoit une enveloppe de 25 000 € maximum par an, par pays. En **Provence - Alpes - Côte d'Azur** l'enveloppe est de 40 000 € par an dans le cadre d'une convention spécifique sur l'animation.

La **Région Centre** accorde par pays 32 000 € pour un agent de développement et 20 000 € pour un assistant, majorés de 100 € par commune membre. Compte tenu du rôle de l'agent de développement dans la mise en œuvre du contrat, le conseil régional souhaite être associé pour avis à son recrutement.

Depuis 2007, le soutien financier de la **Région Lorraine** à l'ingénierie des pays est assis sur le salaire des chargés de mission et des secrétaires. Son montant maximum est de 49 000 €, 99 000 € ou 130 000 € selon que la population du pays est inférieure à 50 000 habitants, comprise entre 50 et 80 000 habitants ou supérieure à 80 000 habitants.

■ Un pourcentage de l'enveloppe globale du contrat

En **Pays de la Loire**, le soutien à l'ingénierie est de 10 % de l'enveloppe totale du contrat signé avec le territoire. Il est calculé sans plafond, ni critères complémentaires.

Dans son nouveau dispositif 2007-2013, la **Région Poitou-Charentes** consacre 15 % maximum de l'enveloppe du contrat (20 % exceptionnellement) au financement de son animation et de son suivi. Le territoire doit en outre se doter d'un animateur dédié au fonctionnement du Comité local d'examen des projets et d'un animateur culturel, relais de la Région pour le développement culturel.

■ Une intervention liée au coût de fonctionnement du pays

Le conseil régional du **Limousin** finance 40 % des dépenses de fonctionnement du pays et celui de **Franche-Comté** intervient à hauteur de 20 à 55 % du salaire du chargé de mission principal, en fonction de la catégorie de territoire. Les autres conseils régionaux établissent des taux d'intervention assortis d'un montant plafond comme en **Languedoc-Roussillon** où 30 % des frais de fonctionnement sont financés par la Région pour un montant maximum de 50 000 €.

En **Rhône-Alpes**, le cofinancement est de 40 à 60 % d'un montant maximum de 75 000 € pour l'animation et de 25 000 € pour les postes d'assistants. Les 40 % de cofinancement affectés par la **Région Champagne-Ardenne** pour les chargés de mission pays s'appliquent à des plafonds variables en



fonction de la population du territoire et de son potentiel fiscal (variation de 8 000 à 40 000 €).

En Aquitaine, les taux de financement de l'ingénierie varient entre 15 et 25 % en fonction du potentiel fiscal et de la cotisation annuelle mobilisée par les pays en faveur de l'ingénierie.

Par ailleurs, les Régions telles que la Bourgogne, la Champagne-Ardenne, le Limousin et la Picardie imposent un autofinancement minimum de 20 %, une fois déduites les aides des Départements, de la Région, de l'État et éventuellement de l'Union européenne. En Aquitaine, ce niveau minimum d'autofinancement est de 50 %.

Basse-Normandie

Appel à projets « Territoires pour demain »

Conscient que la capacité d'ingénierie d'un territoire conditionnait sa vitalité ainsi que la qualité de sa stratégie et de ses projets, le conseil régional de Basse-Normandie a lancé en 2005 l'appel à projets « Territoires pour demain » pour accompagner les territoires de projet dans l'identification des actions qui pourraient relever de la prochaine génération de contrats.

À la suite de cette opération, la Région a prévu de signer en 2007 avec les pays qui le souhaitent une convention de préfiguration du futur contrat de pays 2007-2013 visant à formaliser son soutien aux compétences d'ingénierie de la structure porteuse du projet de territoire :

- 50 % du coût du poste de directeur dans la limite d'une subvention de 30 000 € par an. Cette dotation sera divisée par deux si le directeur/coordonnateur a en charge d'autres missions que le pays, telles que la mise en place d'un SCOT ou de zones d'activités d'intérêt supra-communautaire.
- 50 % du coût des postes d'agent de développement supplémentaires,

dans la limite d'une subvention de 15 000 € par an et par poste et au maximum pour 3 chargés de mission dans le domaine de l'aménagement du territoire. Les postes « environnement » et « tourisme » sont susceptibles d'être financés dans ce cadre à l'exception de ceux éligibles aux politiques spécifiques environnementales et touristiques de la Région.

- 5 000 € par an pour l'animation du conseil de développement et la réalisation d'études à sa demande.

Dans la continuité de l'appel à projet « Territoires pour demain », un volet « études » sur des thèmes prioritaires et en coordination avec les PNR pour les pays concernés (accueil des nouvelles populations, services publics et au public, attractivité pour les jeunes, environnement et développement durable, gestion intégrée des zones côtières, élaboration de projet d'aménagement culturel, sportif et de loisirs du territoire, diagnostic des offres de santé sur le territoire...).

- Une enveloppe pluriannuelle répartie entre les pays

C'est le cas en Bretagne où le budget global de crédits pour l'ingénierie s'élève à 13 millions d'euros pour la période 2006-2012. Cette enveloppe est répartie entre les 21 pays selon un système de péréquation fondé sur le taux d'encadrement de leurs collectivités. La dotation est d'autant plus forte que le taux d'encadrement est faible. Selon ce mode de calcul, les dotations ingénierie pour 2006-2012 sont comprises entre 410 et 760 000 € par pays. Afin d'éviter que les pays ne consomment l'intégralité de leur enveloppe ingénierie avant le terme de la période, le conseil régional a instauré des plafonds annuels qui vont de 68 à 125 000 €.



Bretagne

Critère de calcul de la dotation ingénierie dans les pays

L'indicateur choisi pour le calcul de la dotation relative à l'ingénierie est le taux de présence de cadres fonctionnaires dans les collectivités locales du pays. Le nombre d'agents titulaires de catégorie A des communes et EPCI composant le pays est ainsi rapporté au nombre d'habitants. Plus cet indicateur, censé mesurer la capacité créatrice des pays, est faible et plus le montant de la subvention « ingénierie » attribuée au pays par la Région est élevé.

- Une variation programmée des niveaux d'intervention

La Région Franche-Comté a progressivement augmenté ses taux de subvention pour maintenir un taux global d'intervention de 80 % en tenant compte du retrait progressif de l'État dans le financement de l'ingénierie.

Afin d'encourager les territoires à s'engager durablement dans l'animation pour limiter les effets d'aubaine, certaines Régions ont au contraire mis en place des règles de dégressivité des aides à l'ingénierie.

- En **Midi-Pyrénées**, les taux d'intervention régionaux diminuent tous les deux ans ; ils se situent de 20 à 40 % les deux premières années, de 20 à 30 % les années 3 et 4 et de 15 à 25 % pour les deux dernières années.
- En **Haute-Normandie**, alors que les financements peuvent aller jusqu'à 60 % la première année, ils baissent de 10 % par an à partir de la deuxième année.
- La Région **Basse-Normandie** privilégie les enveloppes fixes par territoire : 45 000 € pour la première année de contractualisation, 25 000 € pour la deuxième année

et 15 000 € par an à partir de la troisième année.

Le soutien financier aux conseils de développement

La création de conseils de développement est une exigence légale mais leurs moyens de fonctionnement et d'animation sont laissés à la libre appréciation des élus du pays. Afin de s'assurer de leur réelle association à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de territoire, quelques Régions ont estimé opportun de financer leur animation.

Les Régions **Provence - Alpes - Côte d'Azur** et **Rhône-Alpes** attribuent une subvention annuelle forfaitaire à chaque conseil de développement :

- La Région **Provence - Alpes - Côte d'Azur** accorde à chaque pays une dotation de 25 000 € pour le fonctionnement de son conseil de développement ;
- En **Rhône-Alpes**, l'aide régionale annuelle varie dans une fourchette de 21 000 à 42 000 €. Elle est calculée en fonction du nombre d'habitants du territoire, de sa densité de population et de la participation des collectivités locales au fonctionnement du conseil de développement ;

Le conseil régional **Midi-Pyrénées** finance les postes d'animateur de conseil de développement à hauteur de 30 à 50 % en fonction des caractéristiques du territoire, la dépense éligible maximale étant de 40 000 € pour une année.

En **Bretagne**, les aides attribuées aux conseils de développement sont affectées exclusivement à la réalisation d'études. Elles s'élèvent à 20 000 € par pays sur la période 2006-2009.

Ces aides sont gérées par l'intermédiaire de la structure porteuse du pays lorsque les conseils de développement ne dispo-



sent pas de la personnalité morale leur permettant de recevoir des subventions.

Financement des opérations ou adéquation entre les priorités du territoire et les priorités régionales

Les critères généraux de qualité

Très souvent, la première exigence des Régions est que les opérations proposées soient en adéquation avec la stratégie de la charte de pays ou du projet d'agglomération. Deux autres critères sont fréquemment utilisés visant à garantir la qualité et la cohérence des actions financées.

■ Le caractère structurant d'un projet

Un grand nombre de conseils régionaux font appel à la notion de projet structurant pour hiérarchiser les opérations proposées. Le vocabulaire utilisé et le contenu de cette notion varient d'une région à l'autre :

- La Région Midi-Pyrénées a lancé en 2005 un dispositif appelé « Grands Projets de Pays » visant à susciter et à accompagner dans chaque pays le développement d'un projet singulier mobilisant des ressources et des savoir-faire locaux et développant l'identité culturelle, économique ou touristique du territoire concerné. Le partenariat mis en place avec les territoires dans le cadre du CPER 2007-2013 doit faire évoluer ces démarches vers « des projets à forte valeur ajoutée présentant une taille critique pertinente, des thématiques d'action centrées sur les vocations économiques, le développement de l'économie résidentielle, des potentialités touristiques et culturelles ».
- En Bretagne, pour la nouvelle génération de contrats, le conseil régional répartit les crédits en trois enveloppes. La première comprend les projets et intentions de projets

très structurants, rappelés pour mémoire dans le contrat. Ce sont des équipements lourds et structurants qui concernent le pays et dont la Région prend la responsabilité. La deuxième enveloppe concerne les actions structurantes pour le pays et ayant un intérêt régional ; ce sont des projets codécidés par les pays et la Région. La troisième enveloppe comprend les projets à dimension locale qui n'ont pas besoin d'être définis a priori et dont les modalités de financement seront définies en cours de programmation.

■ La réalisation de schémas préalables

Les Régions subordonnent parfois le financement de certains types d'opérations à la réalisation de schémas territoriaux :

- La Région Midi-Pyrénées encourage les territoires à réaliser des schémas en matière d'économie, d'habitat ou de culture afin de faire apparaître la cohérence des approches sectorielles et leur adéquation avec le projet de développement.
- Selon la même logique, les Régions Languedoc-Roussillon et Aquitaine ne financent les actions de certaines thématiques (par exemple zones d'activités, équipements culturels ou sportifs) qu'à la condition qu'une étude préalable portant sur l'élaboration d'un schéma territorial ait été conduite. Cette étude est financée à hauteur de 50 % par la Région.

Midi-Pyrénées Hiérarchisation des ZAE

Le conseil régional Midi-Pyrénées a conditionné ses interventions en matière économique à la réalisation d'un schéma territorial d'infrastructures économiques (STIE) comprenant un diagnostic et des propositions d'actions fondées sur les enjeux économiques de chaque territoire.



Ces schémas, dont l'élaboration est financée en grande partie par la Région, identifient les projets de création, d'extension ou de requalification des ZAE. Ils obligent les territoires à qualifier leurs zones d'activités en les classant sur deux niveaux selon qu'elles ont une dimension locale (niveau I) ou une vocation régionale (niveau II). Le taux d'intervention du conseil régional varie en fonction du niveau dans lequel les zones sont classées.

Pour les zones de niveau I, l'intervention régionale maximale est de 30 % du financement de l'équilibre du projet (différentiel entre le prix de vente estimé et le prix de revient) pour un coût global d'aménagement plafonné à 20 € HT le m² aménagé.

Pour les zones de niveau II, l'intervention régionale peut atteindre 60 % du financement public du projet pour un coût global plafonné à 30 € le m².

Au-delà des critères d'éligibilité, d'autres éléments conditionnent le principe et le montant des interventions. Pour les zones de niveau II, l'équipement en haut débit à hauteur de 2 mégabits minimum revêt un caractère obligatoire. Par ailleurs, le montant des acquisitions foncières dans l'assiette éligible est plafonné à 300 000 € pour les zones de niveau I et 1 million d'euros pour les zones de niveau II.

Les critères thématiques

Les projets des territoires recouvrent des thématiques variées dont certaines sont en dehors des champs de compétence des Régions. Néanmoins pour répondre aux objectifs que se fixent les territoires en matière de solidarité territoriale, de développement de l'attractivité, ou de renforcement de l'offre en services, les Régions sont fréquemment conduites à intervenir dans des secteurs à la marge de leurs compétences. Elles soutiennent ainsi des actions dans des domaines tels que la santé ou la petite enfance, bien que ces sujets ne relèvent pas directement de leurs attributions.

Généralement, beaucoup de Régions précisent dans les documents qui définissent leurs cadres d'intervention, que seront financées en priorité les actions s'inscrivant dans des domaines prédéfinis, prioritaires pour elles.

- En **Pays de la Loire**, quatre dimensions essentielles doivent être privilégiées : l'emploi et le développement économique, les solidarités humaines et territoriales, les enjeux énergétiques et l'environnement.
- En **Région Centre**, il est demandé aux pays de contribuer à la mise en œuvre et à l'accompagnement du projet régional en particulier sur les axes du développement économique, de l'offre de services de proximité, de la protection de l'environnement, des TIC, de l'habitat et du logement social.
- En **Provence - Alpes - Côte d'Azur**, les actions relevant des priorités régionales font l'objet d'un avenant au contrat principal. C'est le cas pour les thèmes : foncier, logement et habitat, développement économique, emploi et formation. Pour les autres secteurs les financements régionaux sont possibles mais sont renvoyés aux lignes budgétaires de droit commun.
- En **Bourgogne**, un volet du contrat (génération 2007-2013) est consacré aux priorités régionales : le développement économique, les services à la population, le logement, le développement numérique des territoires. Un second volet est consacré à la vocation territoriale.
- Une récente décision du conseil régional du **Nord - Pas-de-Calais** conditionne le financement des projets dans les pays sur des enjeux locaux, à l'engagement de 50 % de projets à enjeux régionaux, sur les trois thèmes : développement agricole durable, habitat et foncier, patrimoine et cadre de vie.



→ En Poitou-Charentes, les financements régionaux sont mobilisés pour faire émerger des projets qui rencontrent les priorités régionales : emploi et économie, santé et handicap, environnement, agriculture, vivre ensemble, équipements, éducation.

→ Le conseil régional de Franche-Comté affiche une liste limitative de thèmes sur lesquels des financements régionaux peuvent être mobilisés : développement économique et emploi, services publics et au public, cadre de vie et environnement, développement des technologies de l'information et de la communication.

→ L'Aquitaine organise ses priorités autour d'un triptyque : économie, logement et habitat. Dans sa nouvelle politique territoriale votée en 2006, le conseil régional met l'accent sur ces trois priorités ainsi que sur la valorisation et l'identité du patrimoine. Pour chacune de ces thématiques le conseil régional décline des sous-actions très précises dans le cadre desquelles les projets portés par les territoires doivent s'inscrire.

→ Le conseil régional de Lorraine prépare un changement radical de sa politique territoriale qui devrait être voté en juin 2007. La Région

interviendra désormais par un dispositif continu d'appels à projets portant sur des thématiques exclusives : le développement économique, les services à la personne, l'habitat et l'amélioration du cadre de vie.

Auvergne

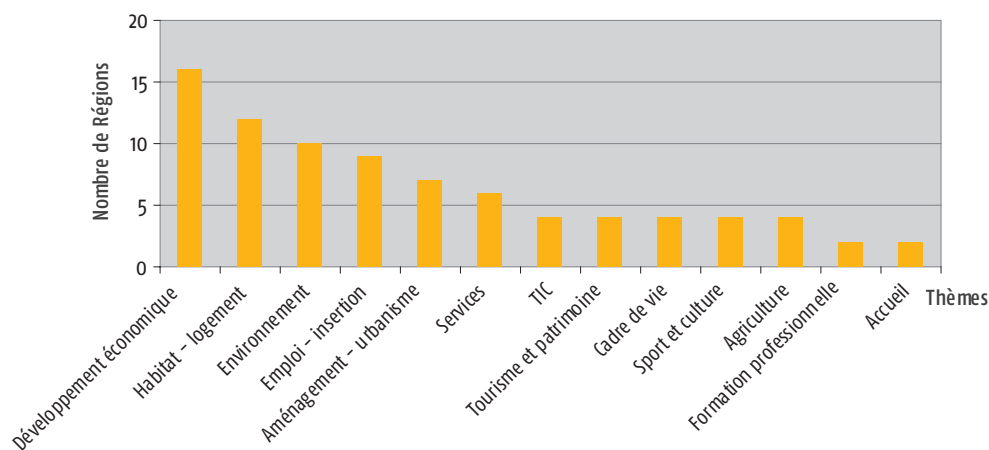
Contrats régionaux de développement durable du territoire dits contrats Auvergne+

Les contrats Auvergne+ concernent soit les pays reconnus dont la charte a été approuvée, soit a minima les territoires de projet fondés sur un diagnostic territorial et proposant un projet stratégique de développement à 10 ans. Les financements portent sur des actions structurantes à vocation intercommunale ou intercommunautaire. Auvergne+ permet surtout de renforcer les priorités régionales que sont l'accueil de populations nouvelles et les services au public. Ce dispositif repose sur une logique de solidarité entre les territoires : les aides financières des contrats sont calculées en fonction d'indices de fragilité.

Les thématiques privilégiées

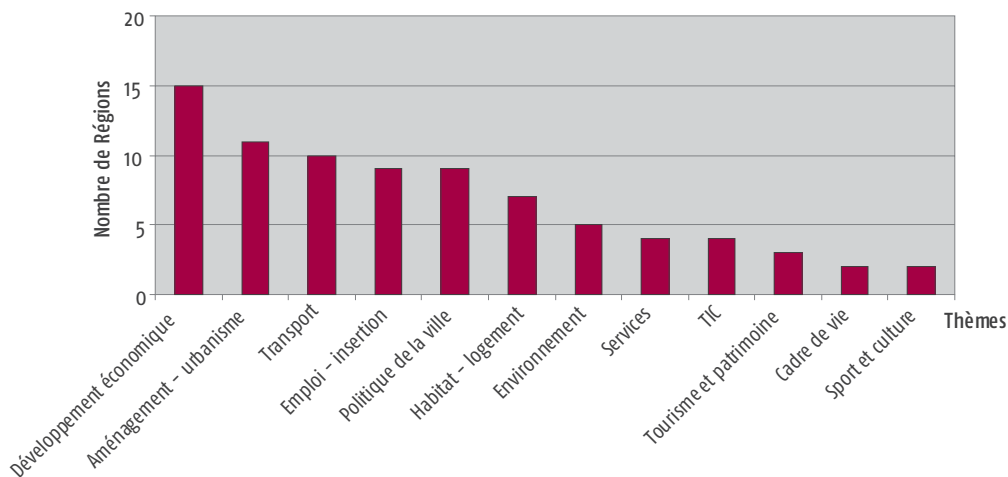
Les graphiques ci-dessous classent les thématiques en fonction du nombre de Régions qui les désignent comme prioritaires.

Les priorités thématiques régionales pour les pays





Les priorités thématiques régionales pour les agglomérations



Le développement économique apparaît comme la première des priorités régionales tant vis-à-vis des agglomérations que des pays.

En ce qui concerne les pays, ce sont les problématiques habitat et logement, environnement, emploi et insertion, aménagement et urbanisme et services de proximité qui sont ensuite privilégiées. Alors que les projets liés au sport, à la culture, au tourisme et au patrimoine, qui constituaient l'essentiel des financements dans les premières générations de contrats, apparaissent aujourd'hui comme secondaires. Pour les agglomérations, les transports et la politique de la ville apparaissent au même titre que l'emploi et l'aménagement au second rang des priorités régionales après le développement économique.

Ces différences dans l'affichage des priorités pour les pays et pour les agglomérations reflètent assez largement les compétences assumées respectivement par les communautés de communes et par les communautés urbaines et d'agglomération.

Alsace

Soutien aux pépinières d'entreprises dans les pays

Compte tenu de l'évolution de la conjoncture économique alsacienne, en

cohérence avec les dispositions du schéma régional de développement économique (SRDE), la Région a décidé en 2006 d'adapter son dispositif de soutien aux pépinières d'entreprises « afin d'accompagner voire de susciter une émergence plus rapide de projets viables dans l'ensemble des pays alsaciens ».

Le nouveau dispositif adopté se traduit par :

- la poursuite de la participation régionale au financement des études préalables à hauteur de 80 % sur un montant éligible plafonné à 25 000 € ;
- l'augmentation du taux d'intervention en faveur des investissements immobiliers, ce qui le porte à 25 % dans la limite de 1 500 m² de locaux et 15 % au-delà, avec un plafond de 800 € par m² ;
- l'aide au fonctionnement, notamment à la mise en place de l'équipe d'animation de chaque pépinière, par une subvention régionale calculée à hauteur de 50 % du budget annuel compris entre 75 000 et 100 000 €.

Quelques Régions ont établi une répartition des crédits accordés aux territoires



en fonction de la thématique des actions aidées. À titre d'illustration :

- En Bourgogne les crédits accordés aux pays ont concerné pour 31 % le tourisme, 22 % l'économie, 13 % l'ingénierie, 7 % la culture et le patrimoine, 5 % l'urbanisme et l'aménagement.
- En Région Aquitaine, pour les pays, le développement économique est prépondérant avec une affectation de 53 % des financements (cette thématique comprend les zones d'activités, le commerce et l'artisanat, l'agriculture, le tourisme et l'emploi-formation). Viennent ensuite les services avec 23 %, l'habitat et le logement avec 7 %, l'identité des territoires avec 4 %. Pour les agglomérations, on trouve au premier rang les transports avec 37 %, en second lieu les services et l'environnement avec 19 %, puis l'économie et l'urbanisme avec environ 15 % chacun.

d'activités d'intérêt régional et celui des zones d'activités prioritaires de pays). Une zone d'intérêt régional se distingue par des critères tels que l'accessibilité de la zone (proximité d'un accès 2x2 voies, d'un centre urbain, desserte par transports en commun), services proposés aux entreprises (notamment l'accès haut débit), qualité de la zone (signalétique, traitement paysager), prise en compte des questions environnementales (traitement des eaux pluviales et traitement des diverses nuisances)... La Région a par ailleurs initié la mise en place d'une base de données des ZAE, en partenariat avec l'agence régionale de développement, de manière à disposer d'une information fine et fiable sur les ZAE franc-comtoises.

Avant même une définition plus précise de leur contenu, les volets territoriaux des contrats de projets État-Région 2007-2013 identifient des thématiques prioritaires d'intervention, parfois conjointes à l'État à la Région, d'autres fois distinguant les interventions de chacun des partenaires. On retrouve principalement les thématiques de l'attractivité, de la compétitivité et du développement économique durable des territoires, le renforcement des services à la population notamment en milieu rural, la valorisation du patrimoine naturel et culturel. Le volet régional est également accessible aux territoires de projet, notamment dans les chapitres relatifs à la filière bois, à l'anticipation des mutations économiques et au développement de l'emploi. Ce qui est nouveau, c'est l'importance donnée dans le volet régional des CPER, souvent ciblé sur les territoires de projet, à l'approche environnementale du développement territorial et à la lutte contre le changement climatique. Par exemple, les Régions Franche-Comté, Midi-Pyrénées et Provence - Alpes - Côte d'Azur prévoient un soutien à l'élaboration des projets territoriaux de développement durable, agendas 21 locaux ou plans climat territoriaux.

Franche-Comté

Les conditions de financement des ZAE dans les contrats de pays et d'agglomération

Les zones d'activités économiques (ZAE) sont cofinancées par la Région Franche-Comté dans le cadre des contrats territorialisés sur le budget de l'aménagement du territoire, qu'il s'agisse de leur création, de leur extension ou de leur requalification. Pour encadrer ces financements, une démarche de hiérarchisation des ZAE a été entreprise par la Région. Les territoires, en concertation avec la Région, doivent classer les ZAE en zones d'intérêt régional et zones prioritaires de pays. Si cette hiérarchisation n'a pu être réalisée lors de la finalisation des contrats, la réalisation d'un schéma territorial de développement économique peut être financée par la Région. Une fois la hiérarchisation établie, les territoires peuvent présenter des projets qui s'intégreront dans un des deux cahiers des charges (celui des zones



Le dispositif financier

Mobilisation des fonds

Pour financer les politiques territoriales contractuelles, les Régions mobilisent certains fonds pré-identifiés dans les CPER, aussi bien dans le volet territorial que dans le volet régional. Elles utilisent également des lignes budgétaires de droit commun ainsi que des lignes spécifiques qu'on appellera fonds territoriaux, plus souples à mobiliser que les lignes sectorielles.

Les Régions Centre, Champagne-Ardenne, Lorraine ou Rhône-Alpes financent l'ensemble des opérations inscrites dans les contrats de territoire avec des fonds dédiés à la politique territoriale. En Poitou-Charentes, l'essentiel du financement des contrats est issu d'un fonds territorial de 225 millions d'euros pour 4 ans mais il est également possible de mobiliser des fonds sectoriels si une opération le justifie.

En Aquitaine, Auvergne, Corse, Limousin, Midi-Pyrénées et Provence - Alpes - Côte d'Azur, le principe général est le financement sur les crédits sectoriels.

- En Auvergne, le fonds régional d'aménagement du territoire n'est sollicité que dans le cas où il n'existe pas de programme sectoriel correspondant à l'opération à financer.
- En Provence - Alpes - Côte d'Azur le fonds territorial ne sert qu'à financer les conseils de développement ou l'animation ; les lignes de droit commun sont mobilisées sur toutes les opérations d'investissement et font l'objet d'avenants thématiques.

Parfois les Régions combinent les deux types de financements.

- En Bretagne, pour la période 2006-2012, il est prévu que 200 millions

d'euros soient issus du programme relatif à la politique territoriale et 60 millions d'euros des programmes sectoriels. Par ailleurs, le conseil régional a prévu hors contractualisation une enveloppe spécifique pour les projets très structurants à dimension régionale.

- En Franche-Comté, le cumul sur un même projet de crédits issus de lignes sectorielles et d'un fonds territorial n'est, en principe, pas possible mais les dépenses relatives à certaines opérations d'envergure sont scindées de manière à le permettre.

Modes d'attribution des crédits

Dotations avec ou sans enveloppes prédéfinies

Une première approche consiste à ne pas déterminer d'enveloppe a priori mais à mobiliser des financements, en tant que de besoin, au cours de la programmation. C'est la méthode choisie par la Corse, la Franche-Comté, la Haute-Normandie, le Languedoc-Roussillon et Provence - Alpes - Côte d'Azur. La Lorraine s'apprête à abandonner le dispositif existant basé sur des enveloppes pour le remplacer par un système d'appels à projets.

La seconde méthode consiste à définir des dotations forfaitaires maximales par territoire en début de contrat. Le plus souvent les Régions déterminent le montant des enveloppes par territoire en fonction du nombre d'habitants.

En Alsace, le montant est de 0,6 € par habitant et de 1,1 € par habitant pour les zones prioritaires ; en Picardie le financement s'échelonne entre 14 et 19 € par habitant ; en Poitou-Charentes la dotation est calculée sur la base de 50 € par habitant auxquels peuvent



s'ajouter 5 € par habitant au titre du fonds de péréquation.

En **Pays de la Loire**, la dotation de base, d'un montant de 35 € par habitant, est complétée par des dotations additionnelles et des dotations spécifiques.

En **Basse-Normandie** et dans le **Centre** les dotations forfaitaires aux pays sont calculées par tranche de population.

En **Bourgogne**, les dotations globales attribuées aux pays sont calculées au prorata de deux facteurs géo-démographiques (la superficie et la population du territoire) corrigés par un mécanisme de péréquation basé sur le revenu moyen par habitant du territoire.

Certaines Régions utilisent le potentiel fiscal moyen par habitant comme critère de péréquation représentatif de la richesse des territoires.

En **Midi-Pyrénées**, le calcul de péréquation est fondé sur le potentiel fiscal moyen par habitant, multiplié par 1,63 pour les territoires ruraux.

En **Champagne-Ardenne**, le potentiel fiscal sert à pondérer les dotations territoriales, calculées dans un premier temps en fonction du nombre d'habitants et du nombre de communes.

Dans le **Limousin** l'enveloppe est déterminée sur la base d'une moyenne de 120 € par habitant, corrigée par la densité de population et le potentiel fiscal.

En **Auvergne**, le calcul des dotations se fait sur la base des évolutions démographiques, d'un indice de pauvreté (RMI, allocation parent isolé...), du potentiel fiscal et de son coefficient de mobilisation.

Bonifications

Certains conseils régionaux mettent en place des systèmes de bonification de leurs taux d'intervention de référence, tant pour favoriser une zone géographique, que pour encourager une approche ter-

ritoriale intégrée, appuyer un projet de qualité, ou soutenir des thématiques prioritaires.

■ Localisation

- En **Alsace**, les territoires situés en zone prioritaire régionale d'aménagement du territoire (ZPRAT) bénéficient de taux d'intervention plus élevés de la part de la Région.
- Dans le **Centre**, le sud du territoire régional bénéficie de taux d'intervention majorés, financés au moyen du fonds de développement Sud.
- En **Midi-Pyrénées**, la Région a souhaité augmenter ses interventions pour les territoires situés en zone de revitalisation rurale (ZRR).

■ Portage intercommunal ou par le pays

Les systèmes de bonification permettent également de favoriser des projets conçus à une échelle territoriale large, au sein d'intercommunalités ou de territoires de projet.

- En **Région Centre** comme en **Midi-Pyrénées**, les projets portés par les intercommunalités bénéficient de taux d'intervention majorés de 15 points par rapport aux projets portés par les communes.
- En **Auvergne**, les interventions sont plus importantes dans le cas où une intercommunalité à fiscalité propre porte la maîtrise d'ouvrage du projet.
- En **Bourgogne**, une bonification de l'aide régionale est accordée aux territoires s'engageant dans une démarche contractuelle conjointe pays-agglomération, permettant de négocier un contrat unique avec les partenaires financiers.

■ Qualité du projet

La notion de projet structurant peut être



un critère d'éligibilité des opérations, mais elle peut aussi constituer un critère de bonification pour des projets particuliers.

- En **Franche-Comté**, la Région prévoit d'aller au-delà de son taux d'intervention habituel de 20 % pour les projets dits « phares ».
- La Région **Midi-Pyrénées** a mis en place des taux bonifiés pour les actions innovantes présentant une forte valeur ajoutée pour le développement économique et social du territoire concerné.
- Le conseil régional de **Provence - Alpes - Côte d'Azur** prévoit de dépasser les taux classiques de cofinancement pour les opérations ayant un caractère urgent ou pour récompenser la qualité exceptionnelle d'un projet.
- En **Poitou-Charentes**, les projets structurants sont définis comme des projets phares à dimension intercommunale, en lien avec les priorités du SRDE et du schéma régional touristique. Ces projets structurants bénéficient d'un financement régional affirmé.

■ Thématiques prioritaires

Les bonifications permettent de mettre l'accent sur les thématiques prioritaires des Régions.

- En **Poitou-Charentes** et en Région **Centre** les démarches HQE bénéficient de bonifications, respectivement de 20 et 15 points.
- La Région **Rhône-Alpes** a prévu, à côté d'une démarche de sensibilisation et d'un accompagnement méthodologique, un système complexe et très incitatif de bonifica-

tion pour les opérations intégrant les critères du développement durable.

Centre

Soutien aux démarches Haute Qualité Environnementale

La Région **Centre**, dans la continuité de sa charte de développement durable adoptée en décembre 2003, a décidé de favoriser la mise en œuvre de la démarche Haute Qualité Environnementale* dans le cadre de ses politiques territoriales.

À ce titre, les taux de subvention attribués par le conseil régional sont bonifiés de 15 points si un maître d'ouvrage public assortit son projet de construction d'une démarche HQE. L'une des phases importantes de la démarche HQE est celle de la hiérarchisation des « exigences environnementales ». Le maître d'ouvrage doit établir une liste de priorités à choisir parmi quatorze cibles de qualité dans quatre catégories. Afin de rendre cette démarche accessible, le conseil régional impose qu'a minima quatre cibles soient traitées par le maître d'ouvrage. Son accompagnement dans cette démarche est assuré par un consultant spécialisé dont l'intervention est financée à 80 % par la Région dans le cadre du contrat de territoire. Un cahier des charges type pour la consultation des bureaux d'études est fourni par les services du conseil régional.

Île-de-France

Une approche durable

Le taux d'intervention de base est fixé à 35 % du plafond des dépenses subventionnables. Ce taux peut-être bonifié selon les principes suivants.

Au titre de l'éco-responsabilité :

- majoration de 10 % sur chaque

* La démarche HQE est une démarche de gestion de projet qui vise à limiter les impacts sur l'environnement d'une opération de construction ou de réhabilitation, tout en assurant à l'intérieur du bâtiment des conditions de vie saines et confortables.



opération de construction ou de réhabilitation traitant, de manière approfondie, au minimum de 7 des 14 cibles préconisées par la démarche Haute Qualité Environnementale ;

- majoration de 10 % sur chaque opération concernant des espaces publics paysagers et respectant les critères de la charte sur la biodiversité ;

Au titre de la lutte contre les disparités sociales et territoriales :

- majoration de 5 % sur l'ensemble du programme des collectivités

dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur ou égal à 80 % du potentiel fiscal moyen régional par habitant ;

- majoration de 5 % sur l'ensemble du programme des collectivités dont le revenu mensuel brut par habitant est inférieur à 80 % du revenu mensuel brut moyen régional par habitant.





Cadre régional de la contractualisation

Les relations des Régions avec les autres partenaires financeurs

Jusqu'en 2006, les relations contractuelles entre Régions et territoires s'inscrivaient le plus souvent dans le cadre du contrat de plan État-Région, impliquant alors un partenariat tripartite avec l'État et éventuellement quadripartite avec les Départements.

Les relations avec l'État

La très grande majorité des Régions (17 sur 22), étaient cosignataires des contrats État-territoires conformément aux dispositions prévues dans les volets territoriaux des CPER et leurs conventions d'application. Dans ce cadre, au-delà des cofinancements sur l'ingénierie et les programmes, un pilotage concerté des politiques territoriales était généralement prévu entre l'État et la Région et pouvait, le cas échéant, associer d'autres partenaires. Au sein des 17 Régions qui contractualisaient avec les territoires en partenariat avec l'État, deux d'entre elles proposaient également des contrats bilatéraux complémentaires à certains territoires.

- La Région Rhône-Alpes avait développé avant la LOADDT une politique territoriale avec des exigences comparables au dispositif national. Ainsi le conseil régional avait déjà signé des contrats bilatéraux avec les territoires de projet, les contrats de développement de Rhône-Alpes (CDRA). Par la suite, pour les territoires qui ont souhaité se constituer en pays, les CDRA sont devenus les CDPRA et ont été signés également par l'État. Certaines agglomérations intégrées dans les CDRA ont pu bénéficier en complément d'un

contrat d'agglomération cosigné par l'État et le conseil régional.

- En Picardie, deux types de contrats coexistaient. La Région a souhaité en 2005 établir des règles propres dans le cadre de son programme d'appui aux pays de Picardie qui est venu compléter les contrats cadre signés originellement avec l'État et la Région. Ce dispositif concernait les pays émergents depuis 2005.

Quatre Régions se démarquaient du cadre classique en établissant une relation avec les territoires en dehors de tout partenariat avec l'État.

- Les Régions Pays de la Loire et Poitou-Charentes avaient souhaité établir leur propre politique territoriale de façon totalement indépendante. Ainsi les contrats de territoire unique (CTU) des Pays de la Loire et les contrats de territoire de Poitou-Charentes n'étaient signés que par la Région et les territoires. Parallèlement, dans ces deux régions, l'État avait contractualisé sur la période de programmation 2000-2006 avec 17 territoires en Poitou-Charentes et avec 15 territoires en Pays de la Loire.
- Dans les Régions Centre et Auvergne, il n'existait pas de tradition de partenariat avec l'État sur les politiques territoriales. Le conseil régional du Centre a très tôt défini une politique territoriale indépendante qui s'est traduite par



une contractualisation bilatérale avec les territoires. Dans cette région, l'État n'a pas contractualisé avec les territoires.

En Auvergne, dans le cadre d'une politique territoriale renouvelée en 2005 avec la démarche Auvergne+, le conseil régional a prévu des contrats bilatéraux. Seule l'agglomération de Clermont-Ferrand bénéficie d'un contrat tripartite avec l'État et la Région.

Enfin en Basse-Normandie, l'État a contractualisé en bilatéral avec deux pays parallèlement aux contrats tripartites.

Le cadre des contrats de projets 2007-2013 a modifié profondément le partenariat État-Région en faveur des territoires de projet, la circulaire du Premier Ministre du 6 mars 2006 relative à la préparation des contrats de projet 2007-2013 limitant en effet le contenu des futurs volets territoriaux à six thématiques :

- les politiques de développement durable des agglomérations,
- le développement numérique des territoires,
- les stratégies territoriales d'adaptation au changement climatique,
- la gestion équilibrée de la ressource en eau,
- la prévention des risques naturels,
- l'adaptation des services au public.

Ces thématiques ne sont pas nécessairement reprises dans les volets territoriaux, lorsqu'ils existent. Elles peuvent être disséminées dans le volet régional ou dans l'ensemble du contrat de projet.

Dans les volets territoriaux de deux contrats de projets, il est indiqué que l'intervention de l'État se fera en référence aux six thématiques prioritaires de la circulaire du 6 mars 2006, sans autre détail. Néanmoins, tous les volets territoriaux existants, généralement succincts, prévoient la signature d'une convention d'application ultérieure qui définira les modalités de contractualisation avec les territoires.

Parallèlement, les Régions font souvent référence à leurs propres dispositifs de contractualisation ou à leurs fonds d'intervention spécifiques. La contractualisation avec les territoires ne semble donc pas devoir être systématiquement tripartite.

De plus, les territoires bénéficiaires potentiels des différentes mesures des CPER, tous volets confondus, sont très variables d'un contrat à l'autre. Il peut s'agir des parcs naturels régionaux, des agglomérations, des pays, des villes moyennes, voire des départements. Souvent, les collectivités locales sont mentionnées, de même que le monde rural, sans plus de précision.

Pour ce qui est du financement de l'ingénierie, il est presque toujours fait une distinction entre le soutien apporté par les Régions en application de leur propres politiques territoriales et celui de l'État limité par la circulaire de la Diact du 23 janvier 2007 au financement d'études de faisabilité, d'études techniques, de mise en réseau et de mutualisation des projets.

Les relations avec les Départements

La loi urbanisme et habitat prévoyait que les Départements concernés pouvaient être cosignataires des contrats de pays et d'agglomération.

Le plus souvent quand les Régions ne contractualisaient pas avec les territoires aux côtés de l'État, elles ne le faisaient pas non plus en partenariat avec les Départements. Dans le Centre, les Pays de la Loire et Poitou-Charentes, les Départements ne sont pas cosignataires.

Il arrive qu'au sein d'une Région une partie seulement des Départements soient cosignataires : tous les Départements à l'exception des Bouches-du-Rhône en Provence - Alpes - Côte d'Azur, l'Ain et la Haute-Loire en Rhône-Alpes, la Meuse et la Meurthe-et-Moselle en Lorraine, le Nord dans le Nord - Pas-de-Calais et le Calvados et l'Orne en Basse-Normandie.



Toutefois, le fait que des Départements ne soient pas cosignataires ne signifie pas qu'ils soient absents des cofinancements de certains projets figurant dans les contrats régionaux.

Les raisons de leur absence dans les dispositifs partenariaux sont de plusieurs natures. Soit les Départements ne souhaitent pas développer de politique vis-à-vis des territoires de projet (classiquement ils orientent leurs financements vers les EPCI et/ou les communes), soit au contraire ils mènent une politique territoriale propre vis-à-vis des pays, c'est le cas de la Savoie, du Finistère, des Deux-Sèvres, de la Gironde par exemple. Ces Départements signent donc leurs propres contrats avec les territoires en parallèle de ceux de la Région ou ceux de la Région et de l'État.

Un certain nombre de Régions et de Départements ont organisé leurs relations mutuelles avec les territoires. Dans certains cas, ils se répartissent les thématiques d'intervention en fonction de leurs compétences respectives. Dans d'autres cas, ils choisissent d'intervenir à des échelles territoriales distinctes (communes et intercommunalités pour le Département, pays et agglomérations pour la Région).

À l'inverse, le volet territorial du contrat de projets État-Région de l'Auvergne, dans un axe intitulé « synergie des

actions des différents partenaires », indique que l'État, la Région et les Départements s'engageront à définir et faire converger leur politique territoriale dans les PNR, les pays et les communautés d'agglomération porteuses d'un SCOT.

Languedoc-Roussillon

Les contrats de Départements

La Région Languedoc-Roussillon, en redéfinissant sa politique territoriale en 2005, a innové en instaurant des contrats de Départements. Cette relation contractuelle s'inscrit dans l'organisation de la compétence aménagement du territoire et cherche à rendre cohérentes tout en demeurant autonomes les politiques conduites par le conseil régional et celles menées par les conseils généraux. Elle a également pour objet de rendre plus compréhensibles les rôles et fonctions des uns et des autres. La Région signe donc des contrats territoriaux avec les Départements, fondés sur la même philosophie que ceux qu'elle signe avec les agglomérations, les pays et les parcs naturels régionaux. Il s'agit notamment de distinguer les programmes d'importance régionale de ceux qui sont de niveau départemental, quelque soit leur maîtrise d'ouvrage. Dans ce cadre, les projets de pays ou d'agglomérations peuvent bénéficier d'un soutien conjoint.

Les relations des Régions avec les territoires

Les relations qui se tissent entre les conseils régionaux et les territoires de projet sont de plus en plus étroites au fil des générations, donnant aux équipes en charge des politiques territoriales une importance croissante au sein des services. En dehors des procédures de négociation et de suivi des contrats, Régions et territoires renforcent leurs modalités de concertation sur le contenu des projets.

Organisation interne des services de la Région

Dotées d'une mission transversale, les équipes techniques en charge des politiques territoriales sont souvent rattachées à la direction de l'aménagement du territoire. Leur articulation avec les équipes sectorielles est au centre des questions liées non seulement à l'instruction des dossiers mais aussi à l'évolution vers une



plus grande territorialisation des politiques sectorielles.

Certaines Régions ont organisé de façon formelle les relations entre la direction en charge des politiques territoriales et les directions sectorielles.

- En **Haute-Normandie**, dès 2002, une mission spécifique a été confiée à un expert extérieur pour organiser cette articulation.
- La **Région Aquitaine** a créé un comité de liaison interservices pour la politique contractuelle.
- En **Provence - Alpes - Côte d'Azur**, un organigramme présente dans chaque direction sectorielle l'agent référent sur les questions territoriales.

Concertation sur les politiques territoriales

Les nouvelles générations de politiques territoriales ont souvent été pour les Régions l'occasion de développer des phases de concertation collectives avec les territoires. La plupart d'entre elles ont organisé des rencontres réunissant au sein d'une région tous les territoires de projet (pays, agglomérations et parfois PNR, voire certaines intercommunalités ou villes moyennes). Appelées « Assises » en **Bretagne, Aquitaine, Auvergne et Midi-Pyrénées** ou « conférence des territoires » en **Basse-Normandie, Champagne-Ardenne et Pays de la Loire**, ou encore « comité régional des territoires » en **Alsace**, ces rendez-vous ont parfois associé l'État et les Départements.

- En **Bourgogne**, les pays et les agglomérations ont pu dresser un bilan de la politique territoriale régionale dans le cadre de 19 forums participatifs. Ces forums ont été organisés autour de grands thèmes comme l'identité territoriale, la complémentarité ville / campagne, le développement durable, les services à la population, etc. Une

synthèse en a été faite lors des Assises des territoires bourguignons à l'occasion desquelles les élus régionaux ont pris des engagements sur la politique territoriale après 2006.

- Ce type de réunions de concertation existe également pour la préparation des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), avec un public et des objectifs plus larges. En **Basse-Normandie**, les deux démarches sont imbriquées et devraient permettre l'élaboration d'une charte des territoires.
- La **Région Provence - Alpes - Côte d'Azur** réunit quant à elle les présidents des conseils de développement, confirmant ainsi la place de la démocratie participative au cœur de son dispositif.

Concertation sur le contenu des projets

La concertation entre la Région et les territoires peut être bilatérale. Les échanges ont alors lieu aux différentes étapes de la relation contractuelle.

- Au moment du diagnostic sur les enjeux du territoire, la Région peut être amenée à intervenir dans l'élaboration d'un diagnostic partagé.
- Au moment de la construction du projet, les conseils régionaux peuvent être consultés pour avis.
- Pour la négociation et le suivi des contrats, le partenariat trouve également sa place dans des comités de pilotage des contrats. On y trouve les élus locaux et régionaux voire le cas échéant départementaux et les représentants de l'État. Ils sont l'occasion d'une concertation stratégique sur les projets.

En **Bretagne, Centre, Limousin, Poitou-Charentes** ou **Rhône-Alpes**, un élu



régional référent est désigné pour chaque territoire. Il peut être invité aux instances locales, donner son avis sur les projets et l'attribution des financements au regard des priorités régionales et suivre l'ensemble du projet territorial. Il constitue pour les élus locaux un interlocuteur privilégié au conseil régional.

Champagne-Ardenne

La conférence des territoires

La conférence régionale des territoires en Champagne-Ardenne mise en place en juin 2005 réunit les agglomérations, les pays et les parcs naturels régionaux.

Elle a pour objectif de renforcer la mise en cohérence des stratégies territoriales en favorisant la construction d'actions concertées avec l'ensemble des acteurs du territoire. La concertation s'est engagée prioritairement sur les grands chantiers régionaux que sont la formation tout au long de la vie, le développement économique et l'emploi, les infrastructures et les transports, les TIC. En fonction des priorités des territoires d'autres thématiques pourront être évoquées et susciter des travaux particuliers. Un objectif est de préparer la prochaine génération de contrats dont le contenu sera orienté vers des priorités définies conjointement. La Région souhaite à cette occasion développer une plus grande territorialisation de ses politiques sectorielles.

Pilotage des contrats

Outre un niveau de pilotage technique et stratégique qui réunit les représentants de l'État, de la Région et le cas échéant des Départements, pour le suivi du volet territorial du CPER, on trouve selon les régions diverses instances de suivi de la mise en œuvre de chacun des contrats.

Dans les pays, il existe toujours un comité de pilotage local qui définit la programmation et assure un appui

technique et financier des projets. Parfois appelé comité territorial, il réunit les élus et les techniciens du pays et peut être élargi aux cofinanceurs, voire à d'autres institutions concernées.

Au niveau régional existe également un comité de pilotage, parfois appelé comité régional de programmation. Il s'assure de l'exécution du contrat et des projets financés dans ce cadre. Il peut décider d'ajuster la programmation.

Les fonctions précises de ces différents comités (programmation, mobilisation des crédits, bilan et suivi...) varient selon la nature des contrats. Lorsque les contrats signés avec les territoires sont détaillés, les instances de pilotage n'ont plus à se prononcer sur l'opportunité des actions. Leur fonction est alors centrée sur la programmation au sens financier du terme, sur le contrôle de l'éligibilité et sur le suivi. À l'inverse, en cas de contrats cadres, le comité local de pilotage intervient sur le choix des actions à financer.

Nord - Pas-de-Calais

Une relation originale avec un territoire de projet

Dès la première génération des contrats d'agglomération dans le Nord - Pas-de-Calais (1989-1993), il existait sur la zone du littoral quatre territoires de contractualisation aux configurations intercommunales diverses (Dunkerque, Calais, Saint-Omer et Boulogne-sur-Mer). Parallèlement, s'est progressivement structuré le syndicat mixte de la côte d'Opale (SMCO) qui, à l'échelle du littoral de la région Nord - Pas-de-Calais, est aujourd'hui reconnu comme un partenaire contractuel de la Région au même titre que les autres territoires d'agglomération, de pays et de PNR.

La légitimité et l'efficacité de cette structuration infrarégionale sont le fruit d'une longue maturation, qui fait aujourd'hui du SMCO un outil original et pertinent de dialogue avec la Région.



Un certain nombre de particularités de fonctionnement partenarial sont à noter sur ce territoire.

- Dès 1998, le fonds de développement du littoral (le FODEL), alimenté par les partenaires contractuels permet de financer des projets d'intérêt littoral.
- Un comité de gestion a été mis en place au niveau local. Composé de l'ensemble des partenaires financiers contractuels, il permet une prise de décision déconcentrée. Après information de la commission régionale ad hoc, le comité de gestion entérine sa programmation et procède à la répartition des opérations entre les financeurs.

Cet espace littoral constitue une illustration de ce que pourrait être une échelle pertinente de territoire pour la mise en œuvre d'enjeux de développement de niveau régional. Le SMC0 participe en effet à l'identification des enjeux littoraux et a développé un rôle de médiation entre le niveau régional et le niveau local.

Instruction et suivi des projets

L'instruction technique des projets est réalisée le plus souvent par l'équipe politique territoriale du conseil régional puis, le cas échéant, par le service sectoriel concerné.

- En Rhône-Alpes comme en Poitou-Charentes pour simplifier les procédures, l'équipe politique contractuelle est à l'égard des territoires le « guichet unique » de la Région chargé de transmettre, si nécessaire, les dossiers aux directions sectorielles concernées.
- En Midi-Pyrénées, la répartition entre l'instruction par le service en charge des politiques territoriales

et les services sectoriels se fait en fonction du caractère structurant du dossier.

Avant la prise de décision en commission permanente, il est généralement procédé à un examen des projets par la commission en charge des politiques territoriales ; examen éventuellement complété comme en Alsace par un avis des autres commissions concernées.

Le plus souvent, le suivi technique et financier global du contrat est assuré par le service en charge des politiques territoriales. Quelques conseils régionaux se sont dotés d'outils techniques en interne pour faciliter ces opérations (le logiciel logos en Aquitaine) ou d'extranets permettant le suivi financier.

Poitou-Charentes

L'extranet des territoires

Le conseil régional Poitou-Charentes a mis en ligne l'extranet des territoires le 1^{er} juin 2003. Cet outil est à usage partagé des animateurs de pays et des services de la Région. Il a vocation à mettre en réseau les territoires et à organiser le partage de l'information sur les politiques territoriales régionales.

L'extranet est conçu en 4 espaces :

- l'espace « territoires » reprend les caractéristiques, l'organisation des territoires et de leurs projets. Il intègre aussi les politiques territoriales de la Région, de l'État en région, du Département des Deux-Sèvres et à terme des autres Départements ;
- l'extranet est aussi un outil technique de programmation : l'instruction technique des dossiers se fait via l'espace « animateurs » qui comprend également un agenda, un annuaire et des offres d'emploi.
- l'espace « contrats et procédures » propose des documents types, les contrats de territoire, ainsi que des tableaux de bord et de suivi des dossiers.





→ l'espace « expérimentation » organise le stockage des documents relatifs aux réunions et ateliers avec les territoires.

Aujourd'hui près de 300 personnes utilisent régulièrement l'extranet qui comprend plus de 1 500 dossiers.

Les dispositifs d'appui aux territoires de projet

Outre leur contribution financière aux dépenses d'ingénierie, beaucoup de Régions ont mis en place des dispositifs d'appui aux territoires visant à accroître leur capacité d'expertise, à professionnaliser leurs agents ou à apporter des réponses méthodologiques. Elles assurent en général ces missions en interne mais peuvent aussi les confier en partie ou dans leur intégralité à des organismes extérieurs.

La grande majorité des Régions organisent des rencontres d'échanges entre techniciens. Certaines ont mis en place des sessions de formation ou des ateliers thématiques. D'autres éditent des cahiers méthodologiques ou mettent à disposition leur expertise.

Un grand nombre de Régions qui proposaient des actions a minima développent de nouveaux outils ou souhaitent créer des structures ad hoc pour accompagner les territoires et participer à la professionnalisation de leurs agents.

Si globalement les dispositifs d'appui proposés par les Régions sont bien accueillis par les territoires car ils correspondent à de véritables besoins, ils peuvent être parfois perçus comme une forme d'encadrement par l'institution régionale.

Missions d'appui assurées en interne par la Région

La majorité des Régions a choisi d'assurer en interne les missions d'appui aux territoires de projet. Celles-ci prennent des formes variables.

■ Des actions de mise en réseau

Les actions de mise en réseau sont les actions les plus fréquemment proposées aux territoires. Elles prennent essentiellement la forme de rencontres mais sont également fondées sur des outils de type extranet.

La quasi-totalité des Régions organise des rencontres périodiques à destination des agents de développement des pays ou des agglomérations. Ce sont le plus souvent des journées d'information thématiques ou méthodologiques, organisées de 4 à 6 fois par an. En Franche-Comté, ces réunions associent les Départements et en Bourgogne les groupes d'action locale du programme Leader+.

Autre outil de mise en réseau, l'extranet, qui peut être utilisé pour l'instruction des dossiers, favoriser les liens entre la Région et les territoires, ainsi qu'entre territoires, et permettre d'accéder à des fonds documentaires à usage partagé. En Provence - Alpes - Côte d'Azur, le « séminaire permanent » est un outil qui combine les rencontres d'animateurs et un extranet. Il se veut lieu de mutualisation des expériences et s'adresse à la fois aux agents des pays et des agglomérations.

Rhône-Alpes

Une plateforme collaborative

L'ambition de la Région Rhône-Alpes est de créer un outil d'animation des politiques territoriales puis d'en généraliser l'utilisation avec une gestion partagée de l'information tant en interne qu'à l'extérieur de l'institution régionale. Ce dispositif doit répondre aux besoins des élus et des agents de la Région aussi bien qu'à ceux de leurs partenaires locaux.

Le projet se décline en trois axes : un



volet « gestion administrative et financière » au travers d'extranets, un volet « base documentaire et statistique » et un volet appelé « plateforme de travail collaboratif ». Ce troisième axe accompagne la démarche régionale de décloisonnement des métiers par la territorialisation des politiques sectorielles et cherche à établir une plus grande proximité entre les territoires et l'institution régionale. La plateforme de travail collaboratif prend la forme d'un outil informatique qui permet à la Région et à ses partenaires de travailler à distance sur un espace unique et commun. Il correspond aussi à un changement dans les méthodes de travail qui répond à quatre objectifs : favoriser la transversalité et une meilleure coordination, améliorer les circuits de transmission de l'information, responsabiliser les agents et développer le mode projet.

■ Un dispositif de formation

Certaines Régions proposent de véritables programmes ou modules de formation qui ont vocation à homogénéiser le niveau d'expertise dans les territoires et à professionnaliser les agents.

■ Un soutien technique ou méthodologique

Quelques Régions mettent à disposition des territoires de projet le système d'information géographique du conseil régional, comme en Limousin ou en Provence - Alpes - Côte d'Azur.

Limousin

Mise à disposition du SIG régional

Le conseil régional du Limousin a développé un système d'information géographique pour permettre à l'ensemble de ses agents d'accéder à une information géographique et statistique. Cet outil avait permis à la Région, à partir de requêtes spécifiques, d'aider les territoires dans l'élaboration de leurs projets en leur communiquant des données cartographiques ou statistiques.

Ayant constaté à cette occasion que les territoires étaient démunis pour réaliser des analyses spatialisées et qu'un certain nombre d'entre eux prévoyaient la mise en place de leur propre SIG, la Région a fait réaliser une analyse de leurs besoins et a décidé de leur proposer un accès au SIG régional via un extranet sécurisé. Cette mise à disposition s'accompagne de journées de formation et d'aides méthodologiques. Au-delà, des mises à jour régulières que le SIG assure sur les données en matière de tourisme, d'établissements scolaires et hospitaliers, de services au public, de transports, de relations domicile-travail et d'inventaire commercial, d'autres bases de données pourront être développées sur d'autres thématiques (consommation d'espace, pression foncière...) entraînant des partenariats avec des organismes compétents tels que la société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ou la Direction Régionale de l'Équipement.

D'autres Régions proposent des cahiers des charges pour la réalisation d'études comme en région Centre sur les services ou de schémas comme en Midi-Pyrénées pour les infrastructures économiques et en Bretagne pour les services à la population. En Bourgogne et Champagne-Ardenne, l'accompagnement porte sur la méthodologie d'évaluation des projets. Enfin, certains services en charge des politiques territoriales se rendent disponibles pour assurer une assistance à l'ingénierie des territoires, soit en mobilisant leurs propres équipes, soit en faisant appel à des experts extérieurs.

- ➔ En Pays de la Loire et en Picardie, une déconcentration des postes facilite les relations étroites avec les territoires et donc un appui technique adapté.
- ➔ Dans le Limousin, chaque chargé de mission « territoires » a en charge trois pays, ce qui permet un accompagnement personnalisé. Au-delà



du suivi classique du contrat de pays (suivi financier et participation aux comités de pilotage locaux), les chargés de mission sont mobilisables par les pays pour un appui méthodologique ou une expertise relative à la mise en œuvre des projets. Cela peut se traduire par une assistance à l'élaboration d'un diagnostic ou d'un cahier des charges. Ils participent également régulièrement aux réunions des conseils de développement.

Picardie

Des chargés de mission déconcentrés

Dès 1986 alors que la Région mettait en place sa politique de développement local, elle a préféré mettre à disposition des territoires du personnel du conseil régional plutôt que de participer au financement de postes.

Ce choix a été motivé par le souhait de créer un réseau d'agents territoriaux et d'organiser des formations permettant un niveau de professionnalisation homogène au niveau régional.

Au fur et à mesure que les intercommunalités se créaient, se dotaient de moyens humains et que les territoires se structuraient, il n'a plus été nécessaire de localiser les chargés de missions au sein même des territoires picards. Les 40 agents de la Région ont été regroupés en 16 missions régionales déconcentrées correspondant au découpage envisagé des pays de Picardie. Désormais, ces chargés de mission ne sont plus liés à un territoire, ils sont référents sur une ou plusieurs thématiques au sein de chaque mission.

Missions confiées à des organismes extérieurs

Les conseils régionaux peuvent également subventionner ou missionner des organismes extérieurs (consultants, centres de ressources, observatoires, réseaux d'expertise...) pour animer le réseau des territoires et contribuer à la professionnalisation des équipes techniques.

■ Missions thématiques

Les Régions confient à un certain nombre d'organismes des missions thématiques à l'intention des territoires en matière de développement local. À titre d'exemple :

- L'ARADEL (association rhône-alpine des professionnels du développement local), financée à 50 % par la Région a pour objectif la professionnalisation des développeurs économiques locaux sur les questions touchant à l'entreprise, à son environnement et à la méthodologie du projet de territoire.

Le CRDR (centre régional de ressources du développement rural) est également subventionné par la Région Rhône-Alpes à hauteur de 25 % de son budget global. Il est au service des agents de développement rural de Rhône-Alpes.

Ces deux structures organisent des journées d'échanges et de formation, éditent des lettres d'information et des publications méthodologiques.

- La Région Provence - Alpes - Côte d'Azur a confié à l'ARDL (association régionale pour le développement local) une mission d'appui et de mise en réseau des conseils de développement. L'ARDL est généralement mobilisée pour intervenir sur l'ensemble des problématiques liées à la démocratie participative.

■ Missions globales

- En Lorraine, le Carrefour des pays lorrains (CPL) intervient sur l'ensemble des questions relatives aux démarches de projet territorial portées tant par les pays que par les intercommunalités. Le Carrefour anime le réseau des élus et techniciens des territoires lorrains, accompagne les pays et les agglomérations dans la mise en œuvre de leurs projets et participe aux réflexions sur l'évolution des politiques publiques d'aménagement



du territoire. Il assure également la mise en réseau des groupes d'action locale dans le cadre du RIA (réseau interrégional d'animation) Grand Est.

- En **Auvergne**, le conseil régional a créé fin 2005 l'agence régionale de développement des territoires d'Auvergne et l'a chargée d'accompagner sa nouvelle politique territoriale.

En **Aquitaine**, **Haute-Normandie** et **Poitou-Charentes**, l'État et la Région ont créé conjointement des structures spécifiques d'appui aux territoires.

- En 1994 en **Poitou-Charentes**, a été créé dans le cadre du CPER un outil d'observation, d'évaluation et de prospective, l'Institut Atlantique d'Aménagement des Territoires (IAAT). Constitué en association, l'IAAT est aujourd'hui financé à 80 % par la Région et à 20 % par l'État. À la demande des territoires, l'institut réalise à titre gratuit des travaux d'observation, d'analyse et de diagnostic. Pour certains d'entre eux, il assure le suivi conjoncturel des évolutions socio-économiques.

- Le groupement d'intérêt public Pays et Quartiers d'Aquitaine (PQA), cofinancé à parité par l'État et le conseil régional avec un système de présidence et de direction alternées, a été créé en 2002. Il a comme objectif de faire circuler des informations et des connaissances dans le domaine du développement territorial, en proposant une palette d'actions et de ressources aux acteurs qui animent des projets, des contrats de développement pour les quartiers, les agglomérations et les pays d'Aquitaine. PQA s'intéresse donc autant aux problématiques liées à la politique de la ville qu'à celles du développement rural.

- Le centre de ressources du développement territorial de **Haute-Normandie** a été créé en 2004. Hébergé par le conseil régional, le centre de ressources est cofinancé à parité par l'État et la Région dans le cadre du volet territorial du CPER. Une personne est responsable de ce centre qui intervient à la fois dans le champ du développement territorial urbain et rural et en matière de politique de la ville.

Bilan et évaluation

Évaluation des contrats

Découlant du volet territorial du CPER, le principe d'une évaluation des contrats de territoire était prévu. Pourtant dans les faits, rares sont les Régions où de véritables processus d'évaluation ont été mis en œuvre.

Certaines Régions demandent a minima une évaluation quantitative qui s'apparente à un bilan d'exécution.

- En **Midi-Pyrénées** ou dans le **Limousin**, des bilans d'exécution annuels sont demandés aux territoires.

- En **Poitou-Charentes**, ils doivent être remis tous les deux ans.
- En **Picardie**, ce sont les chargés de mission déconcentrés dans les territoires qui ont mené en 2005 des évaluations quantitatives.
- La Région **Aquitaine** a réalisé un bilan lourd et exhaustif des contrats de territoire mais qui reste une analyse quantitative.
- Dans d'autres Régions, on parle de point d'étape intermédiaire comme en 2003 en **Franche-Comté** ; il en est prévu un en 2009 en **Bretagne**.



dans le cadre de la nouvelle génération des contrats.

Pour les Régions qui ont entrepris des démarches d'évaluation des contrats, on distingue des degrés d'intervention variables, allant de la définition d'indicateurs communs avec les territoires jusqu'à un accompagnement complet de ces derniers.

- Le Limousin prévoit dans le contrat des indicateurs d'évaluation communs à tous les territoires de la Région.
- En Alsace ou dans les Pays de la Loire, les indicateurs d'évaluation ne figurent pas dans les contrats mais ont été définis a posteriori.
- Le conseil régional de Haute-Normandie a fléchi les trois dimensions prioritaires autour desquelles il souhaite que l'évaluation s'organise : bilan des actions mises en œuvre, mesure de l'impact des actions sur le territoire et gestion de la conduite de projet.
- En région Centre, le conseil régional a fourni aux pays un guide méthodologique pour l'évaluation dans lequel sont repris les objectifs de la Région et les objectifs propres aux pays.
- Le conseil régional d'Auvergne a élaboré à destination des pays un cahier des charges type pour l'évaluation, et il est prévu que l'agence régionale de développement puisse appuyer les territoires dans cette démarche.
- Les Régions Champagne-Ardenne et Bourgogne ont mis en place des dispositifs très complets de soutien aux territoires dans la réalisation de leur démarche d'évaluation. Ces dispositifs prévoient une implication des services du conseil régional dans la définition des indicateurs et des objectifs, une mise en réseau

des territoires sur les questions d'évaluation, un soutien financier et méthodologique et le recours à un bureau d'études spécialisé.

Bourgogne

L'évaluation des pays

Dès 2004 la Région Bourgogne, en partenariat avec l'État, a organisé des journées de travail avec les pays afin de préparer une démarche d'évaluation. Ces journées ont été l'occasion d'identifier collectivement les indicateurs et les objectifs du processus.

La Région a confié à un bureau d'études une mission d'accompagnement méthodologique des territoires. Cette mission s'est déclinée dans un premier temps en séances individualisées avec chacun des territoires au cours desquelles les consultants se sont attachés à sensibiliser les territoires et à développer leur expertise aux logiques évaluatives. Elle a été poursuivie par un travail collectif à l'occasion duquel un tableau de bord financier permettant d'apprécier globalement les fonds investis et le type de projets soutenus a été construit.

Des journées de travail en commun ont également permis de définir cinq questions évaluatives de niveau régional : l'articulation urbain / rural, le processus de choix des projets, le partenariat, l'organisation territoriale et les plus-values de la démarche pays. Ces questions constituent un tronc commun auquel chaque pays est libre d'ajouter ses problématiques propres.

L'appui méthodologique de la Région s'accompagne d'un appui financier. Le conseil régional propose une subvention de 30 000 € par territoire pour financer l'ingénierie nécessaire à l'évaluation assurée par un intervenant extérieur.

Bilan de la politique régionale contractuelle

Bien que n'ayant pas entrepris de véritables évaluations de leurs dispositifs contractuels, certaines Régions ont réalisé



des bilans qui identifient les types d'opérations financées, les thématiques qui ont le plus bénéficié de la contractualisation ou même l'impact des exigences régionales sur la structuration des territoires. Ces bilans ont souvent été présentés aux territoires en préalable aux réflexions pour la préparation de la nouvelle génération de contrats.

- En **Aquitaine**, une analyse fine de chaque contrat de pays et de chaque contrat d'agglomération a permis de porter une appréciation générale sur le dispositif régional.
- En **Lorraine**, le conseil régional a confié au Carrefour des pays lorrains une analyse quantitative complétée d'une analyse qualitative de sa politique territoriale, fondée sur un questionnaire adressé à tous les territoires.
- En **Alsace**, le président du conseil régional a saisi le CESR pour lui confier une mission d'appréciation des politiques territoriales régionales.
- En **Champagne-Ardenne et Bourgogne**, la méthode évaluative des contrats prévoit des questions transversales qui permettent indirectement d'évaluer les dispositifs régionaux.

Aquitaine

Bilans et assises

En 2004, le conseil régional d'Aquitaine a lancé un vaste chantier pour l'évaluation quantitative de chaque contrat de pays et de chaque contrat d'agglomération, et pour une évaluation plus qualitative de l'ensemble du dispositif régional et de ses retombées sur les territoires.

Dans le cadre du bilan par territoire, l'accent a été mis sur la part des différents financements mobilisés et sur la répartition thématique des opérations effectivement réalisées. Les données ainsi recueillies ont permis de mettre en évidence l'existence de thèmes dominants et la place des actions transversales.

Sur la base de ces travaux et en tenant compte des orientations de politique générale de la Région, les élus et les équipes techniques du conseil régional ont élaboré les fondements de leur nouvelle politique territoriale.

Le bilan et les premiers éléments de cette politique ont été présentés aux territoires lors des assises de juillet 2005. Ces rencontres ont été l'occasion d'une véritable mobilisation des territoires de projet qui ont exprimé à cette occasion leurs besoins pour la nouvelle génération de contrats. La Région a pris en compte ces attentes, en particulier sur les thématiques à financer, et a proposé un nouveau dispositif applicable dès 2006.





Conclusion

Dans un contexte de contraintes et d'incertitudes de nature institutionnelle, politique et financière, l'évolution des politiques territoriales des Régions est marquée par la nécessaire et difficile recherche d'équilibres, et ce à plusieurs niveaux.

Équilibre entre Régions et Départements

En se mettant en retrait dans l'exercice contractuel territorial, l'État risque de laisser Régions et Départements seuls face aux territoires. Au-delà de la question de la répartition des compétences, l'enjeu pour la Région est celui de la lisibilité de sa politique territoriale, notamment en ce qui concerne les pays : comment être un partenaire actif du développement des territoires lorsque des Départements tendent à renforcer leurs dispositifs de soutien aux intercommunalités, voire même aux pays ?

L'équilibre entre Régions et Départements ne se limite pas à un accord politique entre ces deux niveaux de collectivités ou à une articulation stratégique, technique et financière ; il pose aussi en filigrane la question de l'ancrage territorial des élus qui garantit dans une certaine mesure une meilleure visibilité aux politiques départementales.

Équilibre entre aménagement du territoire et développement territorial

Les Régions peuvent-elles et souhaitent-elles contrebalancer la nouvelle posture de l'État qui concentre ses interventions sur les espaces à enjeux, les métropoles et les agglomérations, en privilégiant dans les CPER les projets d'envergure nationale et en mettant l'accent sur la compétitivité et l'attractivité des territoires ?

Du fait de l'impact financier que représentent pour le budget des conseils régionaux les grands projets d'aménagement du territoire – infrastructures ferroviaires, portuaires ou aéroportuaires, pôles de compétitivité, etc. – la place des politiques de développement territorial risque d'être remise en question. D'autant que dans ce contexte, une logique équipementière, voire procédurale, peut prendre le pas sur la logique ascendante qui sous-tend la notion de développement local. Le soutien des territoires de projet est donc plus que jamais un pari à la fois politique et technique, dépendant de la capacité des acteurs locaux à créer de l'activité, des emplois, des services et à réduire les inégalités territoriales.

Face à la complexité des choix à opérer, la question de la répartition des interventions financières de la Région entre territoires devra sans doute faire l'objet de réflexions approfondies : on constate déjà une évolution des critères de péréquation qui ne se limitent souvent plus au poids de population, mais intègrent des indicateurs de richesse territoriale, voire d'organisation ou de mobilisation des territoires.



Équilibre entre priorités régionales et enjeux locaux

La recherche d'une meilleure lisibilité de la stratégie régionale et la nécessité de concentrer leur intervention conduisent de plus en plus de conseils régionaux à afficher clairement des priorités thématiques qu'ils souhaitent voir prises en compte dans les contrats passés avec les territoires de projet. Ces derniers ont alors à faire l'exercice difficile d'une mise en cohérence de leurs propres orientations stratégiques avec les priorités affichées respectivement par la Région, le Département et l'État à travers ses appels à projets.

Certes, pour nombre de contrats de la précédente génération qui tenaient encore beaucoup du catalogue, l'obligation de répondre aux priorités de la Région a le mérite de recentrer le contenu des contrats. Généralement, cette exigence ne concerne qu'une partie du contrat et la question réside alors dans la répartition entre la part dédiée aux priorités régionales et celle qui est laissée « libre d'emploi » ; cette dernière variant selon les Régions de 20 % à 50 %.

Des Régions explorent d'autres voies avec une même finalité d'amélioration qualitative des contrats et de concentration des interventions. Certaines envisagent ainsi de renforcer l'accompagnement méthodologique des territoires dans le passage du projet au contrat et de mieux expliquer la stratégie régionale lors de rencontres entre conseil régional et élus des territoires.

Dans la même perspective, quelques rares Régions ont entrepris de différencier leur stratégie d'intervention en fonction des territoires et de la porter à la connaissance des acteurs locaux. Pour cela, certains conseils régionaux ont déjà engagé un renforcement de leur ingénierie interne pour améliorer leur analyse stratégique territoriale.

En résumé, la question est de savoir si les territoires de projet doivent être des relais des politiques régionales ou si ces dernières doivent être élaborées pour partie en fonction des enjeux et besoins des territoires. Ce qui renvoie aux finalités et modalités du dialogue entre conseil régional et territoires.

Équilibre entre soutien à l'ingénierie et soutien aux projets

La décision du gouvernement – exprimée lors du Ciadt du 6 mars 2006 et, plus encore, dans la circulaire de la Diact du 23 janvier 2007 – de limiter son soutien à l'ingénierie territoriale suscite de grandes interrogations : les Régions, et les Départements dans certains cas, seront-ils en mesure de compenser ce désengagement ? Quelle possibilité de mobiliser des crédits européens (Feder ou Feader) ? Quelles économies d'échelle sont envisageables par une mutualisation des moyens ou un meilleur équilibre entre animation généraliste et ingénierie spécialisée ? Quels dispositifs d'accompagnement et de professionnalisation ?

Une certitude apparaît, la question du financement de l'animation territoriale sera à l'avenir encore plus centrale qu'aujourd'hui. Les Régions avaient défini leurs dispositifs de soutien à l'ingénierie en général avant cette annonce de l'État et n'ont pas encore toutes pris de décision quant à leur adaptation ou non. Certaines ont toutefois déjà prévu de maintenir leur intervention dans les mêmes conditions, d'autres pensent l'augmenter ; reste à savoir si les dispositifs intégrant des clauses de dégressivité pourront être appliqués.

Toutefois, quelles que soient les décisions des conseils régionaux (augmentation de leur soutien, statu quo ou diminution), les territoires doivent dès à présent s'interroger sur leur ingénierie, non seulement en matière de financement, mais aussi de



fonctions exercées et d'articulation entre équipe de pays et autres agents de développement du territoire (intercommunalités, consulaires...). En effet, les contraintes financières des Régions et Départements, en les obligeant à faire des choix, pourraient conduire les territoires à une période de vaches maigres.

Équilibre entre approche territoriale et politiques sectorielles

En général, les politiques territoriales mises en œuvre par les conseils régionaux se sont ajoutées aux politiques sectorielles existantes, avec une volonté d'articulation qui se traduit de diverses manières sur le plan du financement des opérations intégrées aux contrats territoriaux : recours uniquement à un fonds territorial spécifique, mobilisation – hors ingénierie – des lignes sectorielles, intervention d'un fonds territorial et de crédits sectoriels.

Mais au-delà de cet aspect financier, l'enjeu pour les Régions est de progressivement territorialiser certains volets de leurs politiques sectorielles, de façon à mieux les adapter aux réalités locales et de généraliser la démarche de projet. En la matière, le degré d'avancement des différents conseils régionaux est très contrasté : là où certains en sont aux prémices, d'autres ont territorialisé une part croissante de leurs interventions, dans les domaines, par exemple, de l'économie ou de la formation.

Cette évolution correspond souvent à une volonté politique forte tout autant qu'à un principe de réalité ; elle touche non seulement à la relation avec les acteurs locaux mais aussi à l'organisation interne des services de la Région. Le caractère transversal des équipes chargées du développement territorial s'accorde mal avec les tendances au cloisonnement de directions structurées selon une logique sectorielle. De ce fait, une phase de sensibilisation et d'accompagnement est en général nécessaire pour permettre dans les meilleures conditions une telle mutation du système administratif – voire politique – de la collectivité régionale. Cela suppose un portage politique et technique au plus haut niveau.

Période charnière entre deux programmations, l'année 2007 représente une nouvelle étape dans le développement des territoires de projet et dans leurs relations avec leur partenaire régional. D'ores et déjà, la majorité des Régions métropolitaines ont modifié leurs règlements d'intervention en faveur des territoires de projet.

Mais pour les unes et les autres, les positions adoptées par l'État risquent de changer à court terme significativement la donne ; les choix qui seront fait en matière d'utilisation des fonds européens – Feder, FSE et surtout Feader en ce qui concerne les pays et l'équilibre entre agriculture et développement rural – devraient également peser.

Cependant, le développement territorial s'inscrit aussi dans un temps plus long, pour lequel les prochaines générations de contrats définies par les conseils régionaux constitueront un cadre essentiel. Dans cette perspective, les échanges entre Régions ne peuvent que nourrir la réflexion de chacun et contribuer à améliorer la qualité des contrats de territoires.

