

Les régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016

French regions and support for territories since 2016

Gwénaél DORÉ

UMR SAD-APT (Équipe Proximités)
gwenael.dore@yahoo.fr

Mots-clés : contractualisation, développement régional, ingénierie, organisation territoriale.

Keywords : contracting, regional development, engineering, territorial organization.

Classification JEL : R51, R58.

Résumé

La contractualisation des régions françaises avec les territoires de projet a connu des évolutions depuis 2016, à la suite des élections régionales de décembre 2015 et du changement de périmètre de certaines régions. Au panorama homogène de la contractualisation précédente, assise sur des territoires de projet organisés en pays, a succédé un paysage bigarré faisant reposer cette contractualisation tantôt sur des pays ou des Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) qui en prennent la suite, tantôt sur des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes ou d'agglomération), notamment à la suite de leur élargissement résultant de la loi NOTRe de 2015. Par ailleurs, une région a abandonné le soutien à l'ingénierie locale, cependant qu'une autre développe sa relation avec les territoires sur cette base. Nous nous attachons à analyser ces évolutions pour les régions de la France métropolitaine.

Abstract

The contractualisation of the French regions with the project territories has changed since 2016, following the regional elections in December 2015 and the change of perimeter of some regions. The homogeneous panorama of the previous contractualisation, based on projects territories organized in « pays », has been followed by a varied landscape that rests this contractualization sometimes on « pays » or « Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux » (PETR), sometimes on public institutions of intercommunal cooperation (EPCI) (communities of municipalities or agglomeration), especially since their enlargement resulting from the NOTRe Act of 2015. Regional support for territories continues through contracts with project territories organized in PETR or « pays » in almost half of the metropolitan areas. But since 2016, regions have chosen the scale of communities of municipalities and agglomeration, or even « pays » if this corresponds to a local will to contract. Another region favours to wider spaces than « pays » or communities as a gateway and three regions are more in a box office logic. In addition, one region has abandoned support for local engineering, while another is developing its relationship with territories on this basis. We are keen to analyse these developments for the regions of metropolitan France. The issue in the future will be to determine the right critical mesh of intervention. Support sustainability for the engineering of territories is also a matter of question.

Points-clés

- Le soutien des régions aux territoires se poursuit via des contrats passés avec des territoires de projet de type PETR (Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux) ou pays dans près de la moitié des régions métropolitaines.
- Mais depuis 2016, plusieurs régions ont choisi, pour contractualiser, l'échelle des communautés de communes et d'agglomération, voire des pays si cela correspond à une volonté locale, tandis qu'une autre région privilégie comme porte d'entrée des espaces plus larges que les pays ou les communautés et que trois régions se situent plutôt dans une logique de guichet.
- La question à l'avenir sera de déterminer la bonne maille critique d'intervention.
- Se pose également la question de la pérennité du soutien à l'ingénierie des territoires.

- 1 -

Introduction : la contractualisation avec les territoires : une longue histoire...

L'aménagement du territoire relevait en France d'un État tutélaire jusque dans les années 1960, avant la mise en place par ce dernier, à partir des années 1970, d'incitations contractuelles (notamment *via* les premiers contrats de pays, Rolland, 1979). Les contrats de pays vont être délégués aux régions à partir du milieu des années 1970 et l'Union européenne va également intervenir sous forme contractuelle en faveur des territoires ruraux (programme LEADER) à partir des années 1990. C'est surtout à partir des années 1980 que la politique française d'aménagement du territoire (Marcou, 1994) a été transformée par l'approche combinée de la décentralisation et de la contractualisation, ce qui a permis de faire face à la fragmentation territoriale (Marcou *et al.*, 1998). Des « contrats d'action publique » (Gaudin, 2004), se distinguant tant des contrats privés que des contrats administratifs, ont donc été expérimentés à partir des années 1970, puis se sont généralisés dans le cadre de la décentralisation, avant d'être systématisés dans les années 1990. L'aménagement du territoire a été pionnier dans le mode de gouverner par contrat (De Roo et Manesse, 2016).

Au travers d'une enquête menée auprès des régions de la France métropolitaine (Doré, 2014), nous avons établi la quasi-généralisation d'une contractualisation infrarégionale des conseils régionaux jusqu'en 2015 (à l'exception du Languedoc-Roussillon) et leur apport en ingénierie aux territoires organisés à une échelle inter-communautaire (pays). Aussi l'existence des territoires de projet (notamment pays) est dépendante des financements régionaux. Sur la base de la réponse de 101 pays à une enquête de l'APFP (2011), les ressources des pays (dont les fonctions portent principalement sur l'ingénierie) étaient constituées en moyenne par un quart de contributions des communautés, appelant près d'un quart de cofinancements par les conseils régionaux.

Cette politique a connu des évolutions depuis 2016 à la suite des élections régionales de décembre 2015 et du changement de périmètre de certaines régions (Torre et Bourdin, 2015)¹. Au panorama homogène de la contractualisation précédente, assise sur des territoires de projet généralement organisés en pays, a succédé un paysage bigarré faisant reposer cette contractualisation tantôt sur des pays ou des Pôles d'Équilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) qui en prennent la suite, tantôt sur des Établissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes ou d'agglomération), notamment à la suite de leur élargissement résultant de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) de 2015, et une région (Hauts-de-France) a instauré des « espaces de dialogue » (supra pays et communautés) pour contractualiser. Par ailleurs, une région a abandonné le soutien à l'ingénierie locale (Auvergne-Rhône-Alpes), cependant qu'une autre (Grand Est) développe sa relation avec les territoires sur cette base. Plusieurs régions ont unifié les différents dispositifs des précédentes régions, notamment la Bourgogne-Franche-Comté, le Grand Est, la Nouvelle-Aquitaine et

l'Occitanie (ce qui a eu pour effet de rouvrir la contractualisation aux territoires de l'ex-Languedoc Roussillon). On notera que la coopération interterritoriale ou l'inter-territorialité (Vanier, 2008) est encore assez peu soutenue dans ces contrats et que par ailleurs, les contrats de réciprocité entre métropoles et territoires avoisinants sont très peu développés (sept en 2019 : cf. Doré, 2019).

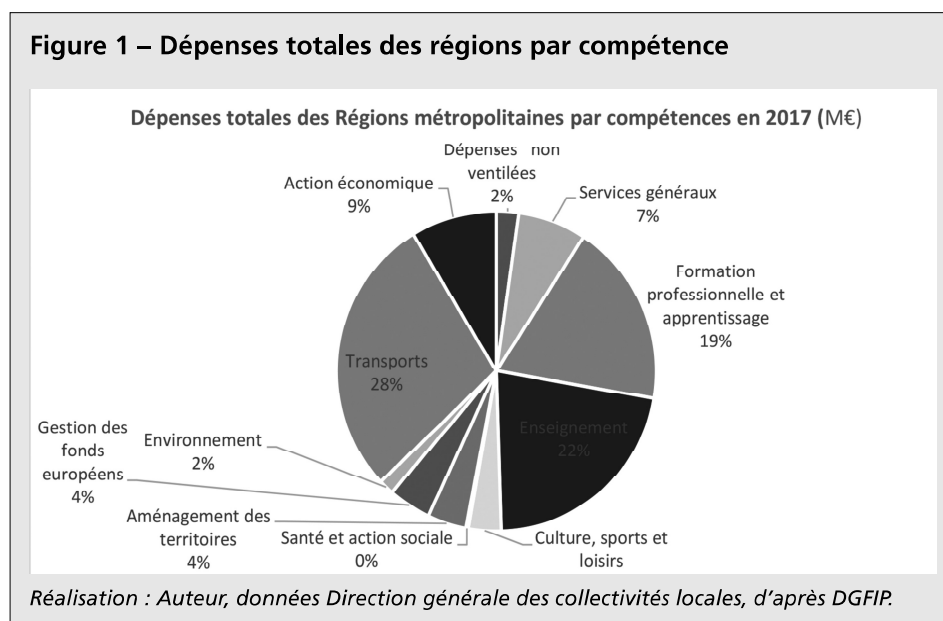
Dans cette note, nous présentons tout d'abord l'effort budgétaire des régions² en faveur de l'aménagement du territoire, puis nous explicitons les interventions régionales au profit des territoires de contractualisation, et enfin, nous complétons par un aperçu des dispositifs de soutien de l'Europe et de l'État aux territoires ruraux.

- 2 -

La place de l'aménagement des territoires dans les budgets des régions

2.1. Les dépenses des régions

Les dépenses des régions peuvent être appréhendées à partir des chiffres des comptes de gestion recueillis par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) du ministère des Finances (derniers comptes disponibles : 2017) : ces données doivent être toutefois prises avec une certaine prudence, dans la mesure où elles reposent sur le classement des opérations par les services des conseils régionaux qui peuvent légèrement différer d'une région à l'autre.



Les compétences lourdes des régions absorbent plus des 2/3 des dépenses : 69 % en 2017 (transports : 28 %, enseignement : 22 %, formation professionnelle : 19 %), contre 75 % en 2010. Un nouveau poste relatif à la gestion des fonds européens – transférée aux régions par la loi MAPTAM (Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles) de 2014 – mobilise 4 % des crédits, et des compétences partagées avec les autres niveaux de collectivités territoriales (culture, sport, loisirs, environnement) représentent une valeur de 5 % (cf. Figure 1)⁴, cependant que 7 % correspond aux services généraux.

La loi de décentralisation du 2 mars 1982 a donné aux régions « compétence pour promouvoir (...) l'aménagement de son territoire » et la loi NOTRe a ajouté « l'égalité de ses territoires ». L'aménagement du territoire, au même titre que l'action économique, constitue une compétence « intermédiaire » de la région (selon la terminologie de l'étude d'impact du projet de loi Réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010). En 2017, ces deux compétences mobilisent environ 12 % des dépenses régionales, l'aménagement des territoires : 4 %, en légère baisse par rapport à 5 % en 2010, et l'action économique, devenue compétence exclusive des régions depuis la loi NOTRe de 2015 : 9 % en hausse par rapport à 7 % en 2010.

2.2. Les dépenses régionales en matière d'aménagement des territoires

Les dépenses régionales d'aménagement des territoires représentent en 2017 une moyenne nationale de 4,2 % (médiane : 4,1 %) et s'étalent de 1,6 % (Occitanie) à 7,6 % (Centre-Val de Loire) (Figure 2). Elles constituent 10,8 % des dépenses d'investissement des régions.

L'effort en euros par habitant représente une médiane de 17,5 euros par habitant (Tableau 1) et est tirée par la Corse (99,7 euros par habitant), en raison de son faible nombre d'habitants. En dehors de ce cas particulier, la région Centre-Val de Loire se situe au premier rang en pourcentage et en euros par habitant. À noter que les budgets importants en valeur absolue de l'Île-de-France et dans une moindre mesure d'Auvergne-Rhône-Alpes les relèguent malgré tout vers les positions médianes en pourcentage et en euros par habitant.

Figure 2 – Dépenses par compétences

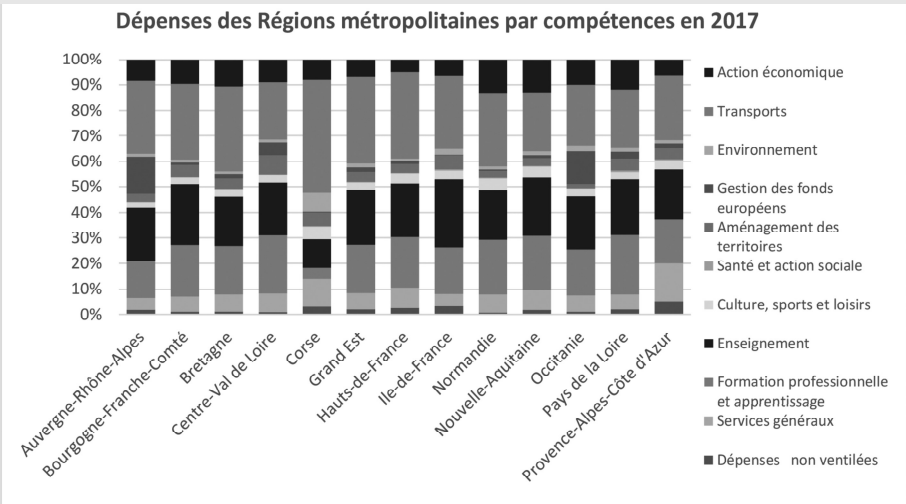


Tableau 1 – Dépenses aménagement du territoire : total par région, en % et en euros par habitant

Régions	Aménagement des territoires : Budget total	Aménagement du territoire : % du budget total	Aménagement du territoire : euros par habitant
Auvergne-Rhône-Alpes	103,4	3,1	12,9
Bourgogne-Franche-Comté	58,4	4,7	20,1
Bretagne	61,9	4,2	18,3
Centre-Val de Loire	83,9	7,6	31,7
Corse	32,9	5,3	99,8
Grand Est	99,6	4,0	17,5
Hauts-de-France	91,5	3,3	15,0
Île-de-France	241,2	5,7	19,8
Normandie	41,1	2,7	12,0

Tableau 1 – (suite)

Nouvelle-Aquitaine	76,7	3,1	12,7
Occitanie	46,3	1,6	7,9
Pays de la Loire	67,5	4,7	17,8
Provence-Alpes-Côte d’Azur	87,7	4,1	17,3
Médiane	76,7	4,1	17,5

Réalisation : Auteur, données Direction générale des collectivités locales.

- 3 -

Typologie des régions selon la nature des contractants locaux

3.1. Caractéristiques générales des contractants locaux

Les contractants locaux sont des intercommunalités : communautés, PETR (Pôles d’Équilibre Territoriaux et Ruraux), pays. Alors que les communautés (de communes, d’agglomération ou urbaines) sont des regroupements de communes autour d’une mise en commun de compétences et de ressources fiscales – d’où leur appellation EPCI, « à fiscalité propre » –, les « pays » regroupent plusieurs communautés autour de projets de développement d’un territoire (Loi d’Orientation d’Aménagement et de Développement Durable du Territoire de 1999, dite loi Voynet). Abrogés dans leur support législatif par la loi Réforme des collectivités territoriales de 2010, les pays ont retrouvé une légitimité institutionnelle avec la création, par la loi MAPTAM de 2014 de PETR sous forme de syndicats mixtes fermés, regroupant plusieurs communautés pour mettre en œuvre un projet de territoire partagé. En 2019, selon l’Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP), on comptait 272 PETR et pays. L’avenir des pays se transformant en Pôles est depuis la loi NOTRe de 2015 fortement conditionné par le nouvel élargissement des intercommunalités à fiscalité propre dans le cadre des nouveaux SDCI (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale) résultant de cette loi. Ainsi sur 2017-2018, on enregistre une baisse de 102 pays, due dans la majorité des cas à une fusion avec des nouvelles intercommunalités. Toutefois en 2019, la structuration de dix nouveaux territoires de projet est observée. Comme on peut l’observer dans le Tableau 2, le nombre d’EPCI à fiscalité propre peut être sept fois plus élevé dans une région (Auvergne-Rhône-Alpes) ou quatre fois plus élevé (Occitanie) que le nombre de territoires de projet (PETR et pays).

Les EPCI à fiscalité propre couvrent désormais la totalité du territoire national (hormis quatre communes insulaires bénéficiant d’une dérogation). Si leur nombre a fortement diminué au cours des dernières années (passage de 2 062 en 2016,

Tableau 2 – Nombre d'EPCI par région au 31 décembre 2018 (classement selon le nombre total d'EPCI à fiscalité propre)

Région	Total EPCI à fiscalité propre	Communautés de communes	Communautés d'agglomération	Communautés urbaines	Métropoles	PETR	Pays	Territoires de projet (PETR + Pays)
Auvergne-Rhône-Alpes	163	132	28	-	3	5	17	22
Occitanie	161	138	20	1	2	30	7	37
Nouvelle-Aquitaine	153	126	24	2	1	14	22	36
Grand Est	149	125	20	1	3	25	9	34
Bourgogne-Franche-Comté	116	102	12	1	1	14	8	22
Hauts-de-France	91	66	22	2	1	10	13	23
Centre-Val de Loire	80	71	7		2	5	19	24
Normandie	70	55	11	3	1	7	4	11

Tableau 2 – (suite)

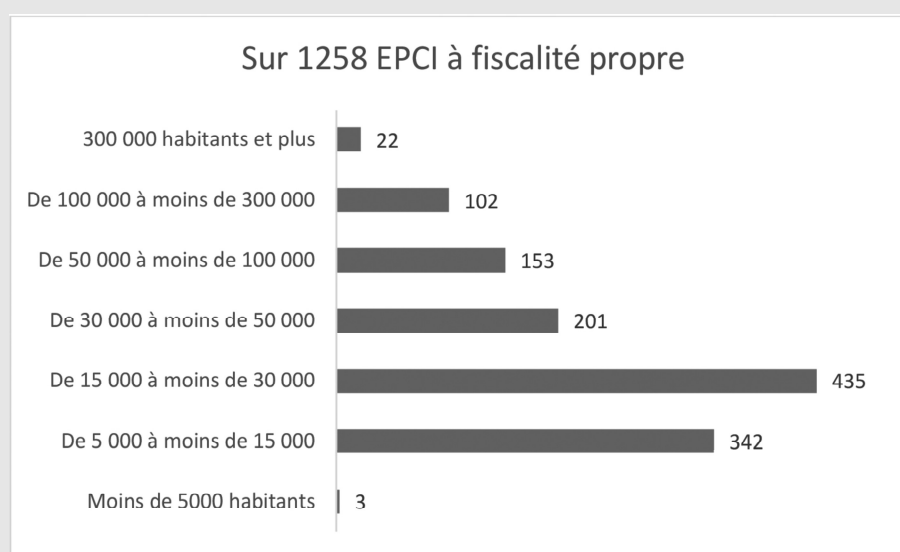
Pays de la Loire	69	56	10	2	1	3	7	10
Bretagne	59	43	14	-	2	5	12	17
île-de-France	53	31	20	1	1	0	2	2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	52	33	16	-	3	3	4	7
Corse	19	17	2	-	-	2	0	2

Source : pour les EPCI à fiscalité propre, Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur, et pour les PETR et pays, Association Nationale des Pôles et des Pays.

dont 1 842 communautés de communes, à 1 254 EPCI à fiscalité propre en 2020, dont 997 communautés de communes), soit une baisse de 39 %, à la suite des regroupements résultant de la loi NOTRe de 2015, celui-ci reste très important dans certaines régions : il dépasse les 100 entités dans cinq régions (Tableau 3), ce qui rend difficile une gestion à partir du niveau régional.

Malgré l'apparition de grandes communautés « XXL » (143 au niveau national ont plus de 50 communes, soit 11 %), la plupart (981 EPCI soit 78 %) ont moins de 50 000 habitants (Figure 3). On peut estimer que ce seuil ne permet pas de mener des projets d'envergure (développement économique, transition énergétique...). Une autre difficulté peut venir du fait que les communautés sont prises par la gestion croissante de services techniques du fait notamment des nouvelles compétences transférées : eau, assainissement, GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et la Prévention des Inondations), ce qui peut s'avérer peu propice à la dynamique et au portage d'un projet de territoire.

Figure 3 – Répartition des groupements de communes à fiscalité propre par taille démographique au 1^{er} janvier 2019



Réalisation : Auteur, données de la Direction générale des collectivités locales.

D'où le choix de certaines régions de maintenir des regroupements d'EPCI comme interlocuteurs locaux. En effet, la difficulté sous-jacente d'une contractualisation directe avec les communautés est de devoir gérer un nombre d'interlocuteurs plus important. Comme le déclare P. Gruselle (2018), conseiller aménagement du territoire de Régions de France, « le territoire de projet permet cette interface avec le terrain. Une région ne peut pas contractualiser avec des communes individuelles ou des petites intercommunalités. » P. Gruselle estime toutefois que « après 2020, il

y aura peut-être un autre type de politique de contractualisation qui fera peut-être évoluer la maille ».

3.2. Les différents types de contractants locaux

3.2.1. Six régions continuant de contractualiser avec une échelle de type pays

La Bourgogne Franche Comté et la Bretagne soutiennent les pays et les PETR, ce qui peut inclure de nouveaux EPCI issus de la fusion de plusieurs EPCI anciennement regroupés au sein d'un pays. La Bretagne a souhaité de plus intégrer les fonds européens à l'enveloppe globale des contrats dans un souci de meilleure articulation. En outre, en Bretagne depuis 2017, les EPCI à fiscalité propre (passage au niveau régional de 101 EPCI à fiscalité propre au 1er janvier 2017 à 59) font également l'objet d'un conventionnement parallèle avec la région sur le champ du développement économique.

Les PETR sont également les échelons privilégiés par l'Occitanie, qui prévoit en plus des contrats pluriannuels « Bourgs Centres » et qui a créé un Fonds régional pour l'innovation et l'expérimentation territoriale. Le Centre-Val de Loire contractualise avec les bassins de vie en souhaitant les voir s'élargir à l'échelle du grand bassin de vie.

La Nouvelle-Aquitaine prévoit deux types de contrats en fonction du niveau de vulnérabilité des territoires (défini à partir d'indicateurs : revenu, emploi, formation, démographie, accessibilité aux services) : dynamisation et cohésion pour les territoires vulnérables (susceptibles d'un soutien modulé), et attractivité pour les territoires moins vulnérables, et la contractualisation s'effectue avec au minimum deux EPCI à fiscalité propre (par exemple le Thouarsais et le Loudunais).

Le Grand Est apporte un appui à l'ingénierie territoriale en direction des pays et PETR dans le cadre d'un Pacte pour la ruralité, les territoires appelant les autres politiques régionales en fonction de leurs projets, et finance également un Fonds d'initiatives rurales.

3.2.2. Une région à la recherche d'autres périmètres d'intervention : les Hauts-de-France

Les Hauts-de-France appuient les territoires au travers de sept espaces infra-régionaux, afin de permettre à la Région de disposer d'un nombre restreint de territoires de taille relativement homogène et d'anticiper des élargissements d'intercommunalités. Ces espaces peuvent être déclinées ensuite en EPCI à fiscalité propre ou en pays (par exemple la Thiérache). Cette région a créé quatre fonds d'appui : dynamiques métropolitaines, agglomérations, aménagement du territoire (communautés de communes), redynamisation rurale.

3.2.3. Trois régions contractualisant avec les EPCI à fiscalité propre ou les pays/PETR

Trois régions ont choisi depuis 2016 l'échelle des communautés de communes et d'agglomération, notamment du fait de l'élargissement de celles-ci, pour contractualiser avec elles (en lieu et place des « pays »), tout en pouvant prendre en compte des demandes conjointes de communautés organisées en pays ou en PETR.

Ainsi, fin 2018, la Normandie comptait 70 EPCI (au lieu des 162 existants jusqu'en 2015), les Pays de la Loire disposait de 69 EPCI (au lieu de 121 jusqu'en 2015) et la région Provence-Alpes-Côte d'Azur comptabilisait 52 EPCI (au lieu de 85 jusqu'en 2015).

On doit noter que la possibilité de signatures conjointes d'EPCI regroupés au sein d'un pays ou PETR a été peu utilisée : ainsi la Normandie a contractualisé avec 52 EPCI à fiscalité propre mais seulement avec quatre pays ou PETR, et Provence-Alpes-Côte d'Azur a contractualisé avec 52 EPCI à fiscalité propre et avec uniquement deux pays ou PETR.

3.2.4. Trois régions dans une logique de guichet

Trois régions financent des opérations locales, mais sans visée de couverture exhaustive de leur territoire et sont dans une logique de guichet (examen au coup par coup des demandes locales). L'Auvergne-Rhône-Alpes (163 EPCI à fiscalité propre en 2019 contre 284 en 2015) a mis fin au financement de l'ingénierie des pays ou de leur équivalent (CDDRA-Contrats de développement durable de Rhône-Alpes) et a institué une relation directe avec les EPCI à fiscalité propre, voire les communes, fondée sur la priorité à l'investissement. En Corse, des aides peuvent être apportées aux communes et aux EPCI à fiscalité propre dans le cadre du Schéma d'aménagement, de développement et de protection de la montagne corse, mais sans s'inscrire dans une démarche de contractualisation. L'Ile-de-France prévoit des Contrats d'aménagement régional en faveur des communes de plus de 2000 habitants, des EPCI à fiscalité propre et des établissements publics territoriaux (EPT) pour réaliser d'un programme pluriannuel comportant au minimum deux opérations, mais l'examen des dossiers fait apparaître beaucoup de projets subventionnés émanant de communes. Par ailleurs, pour les communes rurales (moins de 2 000 habitants et syndicats de communes de moins de 3 000 habitants), un Contrat rural est prévu pour une à plusieurs opérations sur trois ans.

Le nombre de contractants locaux par région s'établit ainsi entre 23 et 35 dans le cas de signature avec des PETR et pays et peut aller jusqu'à 163 dans le cas d'EPCI à fiscalité propre.

3.3. Signataires locaux et bénéficiaires

Les signataires locaux des contrats sont en général des intercommunalités : exclusivement les pays et PETR (Bretagne), mais le plus souvent en y associant également les communautés de communes ou d'agglomération, parfois les villes pôles

Tableau 3 – Territoires privilégiés et période de programmation

Région	Contractualisation	Territoires ciblés	Période
Auvergne-Rhône-Alpes	EPCI à fiscalité propre, voire communes	163	3 ans
Bourgogne Franche-Comté	Pays et PETR	35	2015-2017 2018-2020
Bretagne	Pays (+ développement économique EPCI fiscalité propre)	21	2014-2020
Centre-Val de Loire	Bassins de vie	23	2018 (6 ans)
Corse	Communes et EPCI		
Grand Est	Ingénierie Pays et PETR		En cours
Hauts-de-France	« Espaces de dialogue » (« supra-intercommunalités »)	7	2017-2018 2019-2021
Île-de-France	EPCI et communes		
Normandie	EPCI (Pays si accord local)	56	2018-2021
Nouvelle-Aquitaine	Minimum 2 EPCI à fiscalité propre	51	2017-2020
Occitanie	PETR privilégiés	30	2015-2017 2018-2021
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Pays - Métropole	54	2015-
Pays de la Loire	EPCI (Pays si accord local)	69	2017-2020

Source : Auteur.

(Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire) ou encore dans certaines régions, les départements (Occitanie notamment). En Hauts-de-France, les interlocuteurs locaux privilégiés sont des pôles métropolitains (espaces de dialogue, devenus des espaces de contractualisation, avec déclinaison possible ensuite en pays ou EPCI à fiscalité propre).

Les bénéficiaires des subventions sont principalement des maîtres d'ouvrage publics, avec le plus souvent une préférence explicitement mentionnée pour des projets structurants conçus à l'échelle intercommunale (exemple : les Hauts-de-France).

- 4 -

Principales thématiques et financements des contrats territoriaux

4.1. Thématiques

Les thématiques des contrats sont assez larges : attractivité du territoire, services au public, transition énergétique. Certaines régions donnent une grande marge aux territoires (Bretagne notamment), cependant que six régions (Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire) fléchent leur soutien vers des priorités : revitalisation des bourgs-centres, transition énergétique et écologique, services et santé, la Bourgogne-Franche-Comté soutenant la gestion économe de l'espace, la région Centre-Val de Loire, les systèmes alimentaires territoriaux et les Pays de la Loire, les zones d'activité.

4.2. La détermination des enveloppes par territoire

Certaines régions affichent une prévision pluriannuelle de fonds affectés à la contractualisation, sans que cela constitue une réservation *a priori* de crédits (Bretagne : 266 M€ sur 2014-2020, complétée par des fonds européens pour environ 122 M€, Hauts-de-France : 325 M€ sur 2016-2021, Normandie : 300 M€ sur 2018-2021, Pays de la Loire : 300 M€ sur 2017-2020).

Plusieurs régions prévoient une enveloppe par territoire pour la durée du contrat. Bourgogne-Franche-Comté et Bretagne ont des critères proches : fragilité, accès aux équipements, Indicateur de Développement Humain, potentiel financier... Ainsi en Bretagne, la dotation financière varie selon les pays de 1,4 M€ à 14 M€ (de 14 à 53 euros par habitant) et vise des priorités partagées de développement (80 % pour les priorités de développement et le rééquilibrage territorial, 20 % pour les services collectifs essentiels). En Occitanie, un tiers du fonds est également réparti et les deux tiers en fonction de la superficie (25 %), du nombre d'habitants (25 %) et du revenu imposable moyen par habitant (50 %). En Pays de la Loire, les critères de densité démographique et de potentiel financier sont complétés par des bonifications en fonction de spécificités (polarités, littoraux et insulaires, patrimoine UNESCO).

Enfin, en Centre-Val de Loire, le montant des enveloppes précédentes prédétermine l'enveloppe.

4.3. Les taux d'intervention des régions

Ils sont plus généralement de l'ordre de 30 % : ainsi la Bourgogne-Franche-Comté (40 % pour le fonctionnement) et l'Occitanie. Les Hauts-de-France prévoient des montants maximum différenciés selon les territoires : dynamiques métropolitaines (3 à 5 M€/opération), agglomérations (0,7 M€ ; 1,5 M€ ; 3 M€/opération), intercommunalités (0,7 M€ ; 1 M€, 2 M€/opération), communes rurales (2,5 M€,

1,5 M€, 1 M€/opération). Le Centre-Val de Loire fixe une limite pour les projets privés (30 000 euros).

Les taux d'intervention peuvent aller jusqu'à 50 % : en Auvergne-Rhône-Alpes, taux maximum de 50 % (maximum des dépenses de 60 000 euros et minimum de 30 000 euros), Contrats d'action régionale de l'Île de France, 50 % (1 M€) pour les communes et 30 % (2 M€) pour les EPCI à fiscalité propre et les Établissements publics territoriaux, et 40 % pour les Contrats ruraux.

Pour le Fonds d'Initiatives Rurales du Grand Est, l'aide est plus modeste : 50 000 euros pour les dépenses immatérielles et 100 000 euros pour les dépenses matérielles (plafond de 50 % des dépenses).

4.4. L'écoconditionnalité

Plusieurs régions prennent en compte l'environnement pour l'octroi des aides. La Bourgogne-Franche-Comté et le Centre-Val de Loire mentionnent des conditions en matière de consommation énergétique. La Bourgogne-Franche-Comté et les Hauts-de-France favorisent la gestion économe de l'espace, en particulier, les Hauts-de-France visent la qualité environnementale, architecturale et paysagère et l'accessibilité et la mobilité durable. En Pays de la Loire, un volet transition énergétique est systématiquement intégré à chaque contrat.

La région Centre-Val de Loire prévoit en plus une conditionnalité sociale, c'est-à-dire une clause d'insertion pour tout projet au coût supérieur à 500 000 euros HT.

- 5 -

Le financement de l'ingénierie

Si l'Auvergne-Rhône-Alpes ne finance plus (contrairement aux contrats des deux régions préexistantes) l'ingénierie des territoires (notamment les postes d'animateurs), toutes les autres régions engagées dans un processus de contractualisation soutiennent l'ingénierie pour des montants allant en général de 30 000 euros à 50 000 euros par an.

La Bretagne apporte de plus un soutien financier aux conseils de développement.

En outre, afin d'inciter à la structuration locale, l'Occitanie demande aux territoires d'atteindre une cotisation locale d'au moins 1,5 euro par habitant en 2021.

Tableau 4 – Le financement d’agents de développement par quelques régions

Région	Financement d’agents de développement
Bourgogne Franche-Comté	3 postes maximum (plafond annuel de 25 000 euros pour directeurs et de 50 000 euros pour chargés de mission)
Bretagne	Forfait de 50 000 euros/an et part péréquée selon capacités des collectivités ; de 294 000 euros à 483 000 euros (budget total 2017-2020 : 8,7 M€)
Centre Val de Loire	300 000 euros sur le contrat (ingénierie : 35 000 euros/an ; assistant : 15 000 euros/an)
Grand-Est	2 postes maximum en zone pacte ruralité, 30 000 euros (50 %), 20 000 euros (40 %) avec communauté d’agglomération ; hors zone pacte ruralité 2 postes maximum (20 000 euros, 40 %) et d’un poste maximum (20 000 euros) avec communauté d’agglomération
Hauts-de-France	80 % ETP (intercommunalités), 50 % (syndicats mixtes et associations), plafond de 60 000 euros ; engagement régional maximum de 3 ans (budget total 2017-2021 : 2,4 M€)
Occitanie	30 000 euros/an + part péréquation
Pays de la Loire	75 000 euros par EPCI sur le contrat, 150 000 euros pays et PETR.

Source : Auteur.

- 6 -

La gouvernance des contrats

La plupart des régions prévoient un processus de suivi en lien avec le territoire : Nouvelle-Aquitaine, Bourgogne-Franche-Comté (réunion à mi-parcours), Centre-Val de Loire (comité de pilotage territorial avec deux élus régionaux), Hauts-de-France (conférence territoriale d’élus), et l’Occitanie (comité de pilotage avec l’État). Les Hauts-de-France et l’Occitanie ont mis en place une conférence de financeurs. Les départements sont rarement associés (Normandie, Occitanie).

En Bretagne, un comité de programmation unique pour l’ensemble des fonds (fonds régionaux et fonds européens) est mis en place dans chaque territoire. La programmation locale est faite selon la méthode LEADER (comité de programmation composé avec plus de la moitié d’acteurs socio-économiques et associatifs, non élus).

Outre la Bretagne, deux régions associent les conseils de développement : avis du conseil de développement en Centre-Val de Loire et conseil de développement intégré au comité de pilotage en Occitanie. La Bourgogne-Franche-Comté souhaite également que ceux-ci soient associés.

- 7 -

L'articulation avec d'autres financements : Europe, État

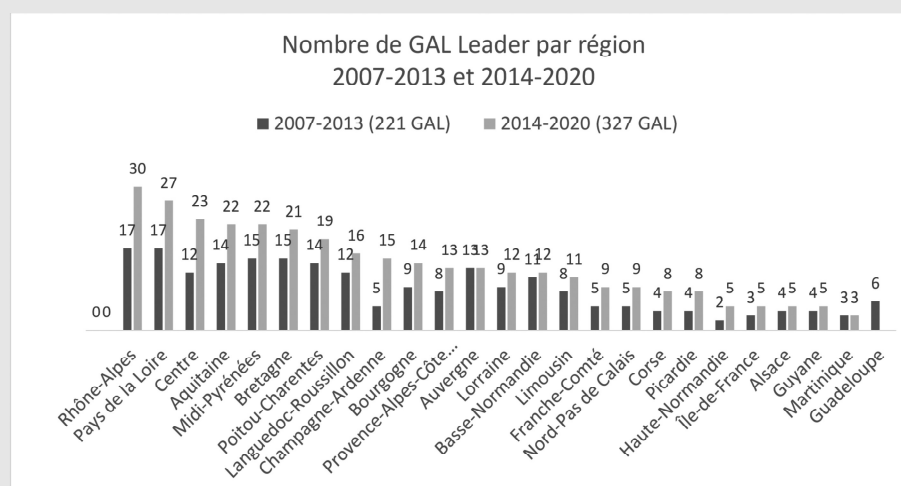
7.1. L'articulation avec le programme européen LEADER

La relation des régions avec les territoires nécessite également de prendre en compte les financements européens, notamment de LEADER, programme co-financé par l'Union européenne (c'est un axe du FEADER, Fonds européen agricole de développement rural), géré par les conseils régionaux depuis 2014 et présenté désormais par certaines régions comme relevant de ses propres dispositifs³.

7.1.1. Une forte extension territoriale

Les territoires sont sélectionnés sur la base d'un Groupe d'Action Locale (GAL), composé d'acteurs publics et privés, et de démarches exemplaires. Apparaît une forte extension territoriale : de 221 GAL sur la période de programmation 2007-2013 (choix des GAL sous l'autorité de l'État en région, généralement en lien avec les conseils régionaux) à 340 GAL sélectionnés sur 2014-2020 par les conseils régionaux. La sélection des GAL a démarré pour les régions avant certaines fusions intervenues en 2015 et a été marquée par l'augmentation du nombre de GAL dans toutes les régions, dont le triplement en Champagne-Ardenne et le doublement en Haute-Normandie, en Corse et en Picardie. La Bretagne a ainsi sélectionné l'ensemble des 21 pays avec lesquels elle contractualise (Figure 4).

Figure 4 – La progression du nombre de GAL LEADER par région, 2007-2013 et 2014-2020



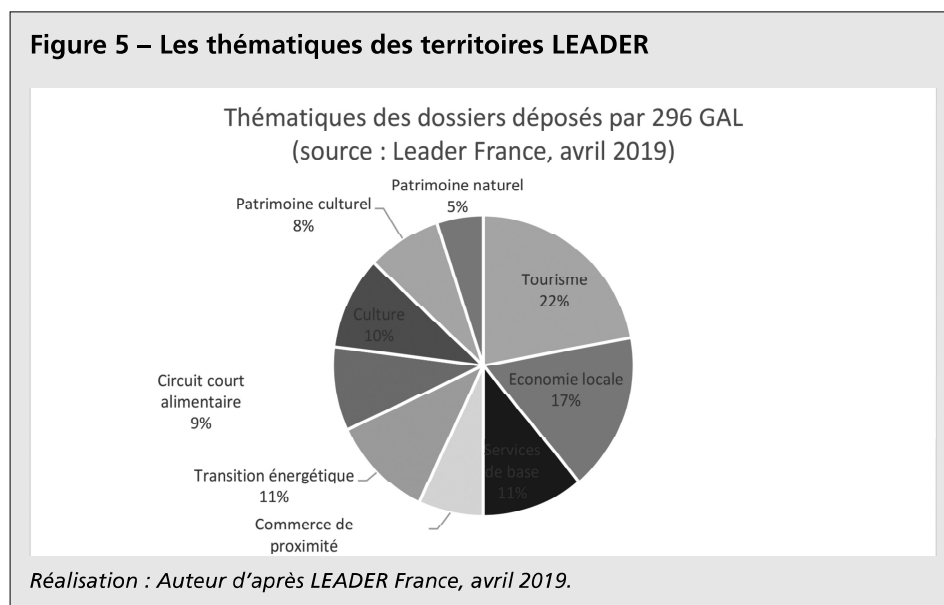
Réalisation : Auteur, d'après les données du comité consultatif LEADER.

LEADER est porté sur 2014-2020 par des pays à 70 %, au lieu de 80 % sur 2007-2013, à la suite de la refonte de la carte intercommunale et à la réduction subséquente du nombre de pays. 18 % sont portés par 40 communautés de communes et par 18 communautés d'agglomération et urbaines, 10 GAL par des PNR (parcs naturels régionaux) et quatre GAL par des pôles métropolitains (ANPP, 2018).

Les régions ont eu tendance à retenir les territoires disposant d'une ingénierie de conception et avec lesquels elles contractualisaient déjà, et à articuler les financements apportés aux territoires facilitant ainsi une meilleure mobilisation des cofinancements aux fonds européens. Elles sont enclines à renforcer leur propre politique territoriale à partir des fonds européens. Les avantages sont une simplification du nombre d'interlocuteurs : un interlocuteur régional unique pour la gestion des Fonds européens et des contrats de territoires, parallèlement à une interface locale (le territoire organisé) pour les acteurs locaux. Le risque est une certaine dilution du programme, la perte de démarches innovantes, une approche descendante, et que LEADER ne devienne qu'une « simple politique territorialisée » (Chevalier et Dedeire, 2014).

7.1.2. Les thématiques retenues par les GAL

Chaque GAL doit se consacrer à des thématiques prioritaires, assez proches des axes soutenus dans les contrats régionaux : services, transition énergétique, économie locale, mais avec une nette inflexion en faveur du tourisme, du patrimoine et des circuits courts alimentaires (Figure 5).



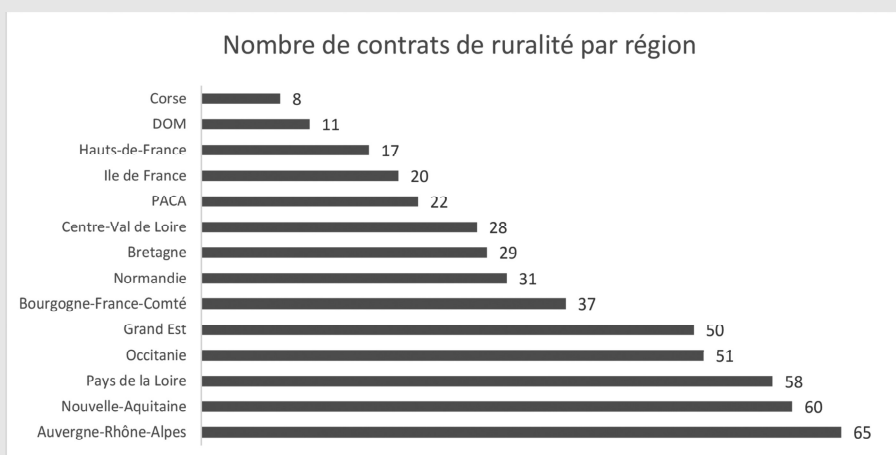
7.2. L'articulation avec les contrats de l'État : les contrats de ruralité

Après avoir fortement soutenu l'organisation des territoires au travers d'un volet territorial au sein des CPER 2000-2006, l'État s'était orienté vers une approche sélective et restrictive dans le cadre des CPER 2007-2013 (Doré, 2008), au travers d'un resserrement thématique et de l'accent mis sur les investissements au détriment de l'ingénierie perçue négativement (Alvergne et De Roo, 2008) et s'apparentant à une forme de « gouvernement à distance » (Epstein, 2005).

Or, on assiste actuellement au retour de l'État à une contractualisation avec les territoires au travers d'une politique de contrats de ruralité ouverts sur 2017-2020 en priorité à des projets intercommunautaires portés par des PETR ou des EPCI à fiscalité propre à une échelle suffisamment vaste. Mi-2009, les 487 contrats de ruralité étaient signés pour 20 % avec des PETR (regroupant au total 320 communautés), pour plus des 2/3 avec des communautés de communes (336, dont 48 regroupements de communautés à l'échelle de pays pour 160 communautés) et pour 13 % avec des communautés d'agglomération ou urbaines. Ils doivent comporter six axes obligatoires : accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs centres, attractivité du territoire, mobilité et accessibilité, transition énergétique et cohésion sociale (Doré et Chahid, 2019).

Il est toutefois difficile de se livrer à des comparaisons entre régions compte tenu de leurs étendues différentes. On notera toutefois que cinq régions disposent de 50 contrats et plus : Grand Est, Occitanie, Pays de la Loire, Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes (Figure 6). Pour cette dernière, cela peut s'expliquer par son retrait de la contractualisation avec des territoires du type pays et l'attrait subséquent des contrats de l'État pour les territoires.

Figure 6 – Le nombre de contrats de ruralité par région



Réalisation : Auteur, d'après des données du CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires).

La co-signature des régions avec l'État varie. Le plus fort taux de signature est le fait de l'Occitanie (36 sur 44), bien que toutes les régions soient au final co-financeurs des opérations soutenues dans les contrats. La région Grand Est offre une certaine prime en ingénierie aux territoires signataires d'un contrat de ruralité (cofinancement d'un poste dans la limite totale de 80 % du coût).

Dans l'ensemble, les régions sont réservées vis-à-vis de ce retour de l'État, considérant que l'aménagement des territoires relève désormais de leur responsabilité, cependant que les territoires apprécient le dialogue avec l'État sur l'affectation de ses financements. Une des difficultés reste l'existence de comités de programmation distincts pour les contrats de l'État et les contrats régionaux.

- 8 -

Conclusion

Si ces contrats apparaissent comme « un outil de marquage du territoire » par les régions servant « une logique gestionnaire de "design territorial" permettant [...] de réguler les demandes » locales (Douillet, 2011), la signature des actuels contrats est intervenue tardivement dans plusieurs régions après les dernières élections de 2015 et souvent pour des durées assez courtes de trois ou quatre ans, et les contrats arrivent à échéance pour la plupart en 2020 ou 2021, alors que les prochaines élections régionales sont prévues en 2021.

Le choix de la maille de contractualisation s'affirme : des EPCI à fiscalité propre plutôt que des territoires plus larges du type pays ou PETR. Il restera à examiner comment les régions vont parvenir à gérer un nombre important de contrats, en particulier dans les grandes régions. Parmi les autres enjeux, apparaît la poursuite du financement de l'ingénierie – notamment pour les EPCI de taille modeste – indispensable à la conduite de projets de territoires ainsi que le choix des thématiques prioritaires d'intervention. Il sera également intéressant d'observer l'articulation des régions avec l'État dans le cadre de son retour à la contractualisation avec les territoires, confirmé par la loi créant l'Agence nationale de la cohésion des territoires suivant les recommandations du rapport Morvan (2018).

Remerciements

Les sources mobilisées s'appuient respectivement sur la consultation des sites internet des régions et de la DGCL (Direction générale des collectivités locales) et sur des échanges avec des techniciens de conseils régionaux, ainsi qu'avec l'Association nationale des pôles territoriaux et des pays (ANPP) et de Régions de France, que je remercie.

Références bibliographiques

- Alvergne C, De Roo P (2008) Les pôles d'excellence rurale : regards sur une politique française en direction de l'espace rural. *Organisation et territoires* 17 (1) : 73-78.
- ANPP (2018) *Panorama 2018. Pôles territoriaux et Pays* [en ligne] <https://anpp.fr/wp-content/uploads/2018/10/Panorama-des-pays-2018-2.pdf>
- APFP (2011) *Enquête annuelle auprès des Pays*.
- Chevalier P, Dedeire M (2014) Application du programme LEADER selon les principes de base du développement local. *Économie rurale*. Juillet-août, 342 : 9-25.
- De Roo P, Manesse J (2016) Le territoire, matrice de la contractualisation. In : Cercle pour l'aménagement du territoire. *La DATAR, 50 ans au service des territoires*. La documentation Française : 159-166.
- Doré G (2008) L'évolution des volets territoriaux des CPER en France. XLV^e Colloque ASRDLE. Rimouski.
- Doré G (2014) La contractualisation territoriale des régions françaises. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine* 1 : 157-172.
- Doré G (2019) Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires ruraux en France ? Les pactes État-métropoles et l'expérimentation des contrats de réciprocité. *L'information géographique* 1 : 55-78.
- Doré G, Chahid M (2019) Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français *Économie rurale*. Juillet-septembre, 369 : 103-118.
- Douillet A-C (2011) Les régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional. In : Barone S (dir.) *Les politiques régionales en France*. La Découverte : 159-177.
- Epstein R (2005) Gouverner à distance. *Esprit*. Novembre : 96-111.
- Gaudin J-P (2004) Contrat. In : Boussaguet L. et al. *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences Po : 116-123.
- Gruselle P (2018) *Territoires de projets. La lettre des Pôles territoriaux et des Pays*. Automne.
- Marcou G, Rangeon F, Thiébaut J-L (1998) *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*. L'Harmattan.

Les régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016

- Marcou G (1994) Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques. In : Némery J-C *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Economica : 371-383.
- Morvan S (2018) *France territoires. Un engagement au service des dynamiques territoriales* [en ligne] http://www.maire-info.com/upload/files/Rapport_Morvan.pdf
- Projet de loi de réforme des collectivités locales. Étude d'impact. 16 décembre 2010 [en ligne] file:///C:/Users/Am%C3%A9lie/Downloads/ei_reforme_collectivites_territoriales.pdf
- Rolland P (1979) Les contrats de pays. *Revue de Droit Public*, 5-79 : 1315-1346.
- Torre A, Bourdin S (dir.) (2015) *Big Bang Territorial : la réforme des régions en débat*. Armand Colin.
- Vanier M (2008) *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*. Anthropos.

Notes

- 1 - La réduction du nombre de régions métropolitaines de 22 à 13 est intervenue à compter de 2015, par regroupement des régions Alsace-Champagne-Ardenne-Lorraine (Grand Est), des régions Aquitaine-Limousin-Poitou-Charentes (Nouvelle-Aquitaine), des régions Auvergne-Rhône-Alpes (nom inchangé), de la Basse-Normandie et de la Haute-Normandie (Normandie), des régions Bourgogne-Franche-Comté (nom inchangé), des régions Nord-Pas-de-Calais-Picardie (Hauts-de-France) et des régions Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées (Occitanie).
- 2 - Nous n'avons pas pris en compte les départements d'Outre-Mer pour 2017, compte-tenu de l'hétérogénéité de leur statut et de leurs dépenses (deux régions étant collectivités uniques, depuis décembre 2015, cumulant des compétences départementales et régionales : la Guyane et la Martinique). Ce qui est aussi le cas pour la Corse depuis le 1^{er} janvier 2018, année postérieure aux données disponibles en matière budgétaire.
- 3 - Voir : <https://www.nouvelle-aquitaine.fr/toutes-actualites/politique-contractuelle-agir-pour-tous-territoires.html>