

Conférence du 27 avril 2021

***L'avenir des territoires de montagne.
Favoriser leur aménagement et leur développement
en améliorant le recours aux outils administratifs et financiers existants***

André Marcon
Ancien président de CCI France¹

Compte rendu²

Contexte

André Marcon a présenté en avant-première les préconisations de son rapport réalisé dans le cadre de la mission qui lui a été confiée par Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires, et par son secrétaire d'État, Joël Giraud. Il appelle cette mission « mission ingénierie », en rappelant l'objectif qui lui a été donné : faire des propositions pour améliorer l'intégration, la mobilisation et l'articulation des capacités d'ingénierie présentes sur le territoire, et pour favoriser l'offre globale d'ingénierie mise à disposition des porteurs de projets dans les territoires de montagne.



*Paysage du nord de l'Aveyron et monts du Cantal
(photo Patrick Aubert)*

Pour ce faire, il est parti de tous les outils spécifiques mis en place en termes de montagne et de ruralité, et a réuni un groupe composé de « sachants » de l'ingénierie et de « sachants » des territoires.

Lors de la conférence, il a annoncé que son rapport était quasiment terminé.

Celui-ci porte sur six points :

1. *Expérimenter et pérenniser une organisation de l'ingénierie adaptée au Massif central*

¹ Ancien président de CCI France, ancien maire de Saint-Bonnet-le-Froid (Haute-Loire), président de MACEO (association de développement économique du Massif central), président de l'École nationale supérieure d'architecture de Clermont-Ferrand

² REALISE par Clément Jeanneau

2. *Accompagner les porteurs de projets stratégiques et complexes dans la conduite de leurs projets*
3. *Améliorer la compétence en ingénierie des collectivités territoriales*
4. *Redonner aux corps intermédiaires un rôle central dans le développement du Massif central*
5. *Faciliter l'accès au financement pour les petites collectivités et entreprises*
6. *Rassembler les forces de l'ingénierie du Massif central*

Il s'est proposé, durant cette conférence, de présenter une synthèse des travaux de cette mission.

Rappel historique

André Marcon a commencé son propos par un retour en arrière, en rappelant qu'en 1968, l'Etat a décidé, suite à la pression des agriculteurs, d'agir en faveur des territoires de montagne : cette action a donné lieu au plan Massif central de 1975 signé par Valéry Giscard d'Estaing au Puy, plan qui a été à la charge des Commissaires de massif pour application.

Dans ce plan Massif central étaient donnés des crédits (additionnels aux subventions habituelles) pour améliorer les infrastructures, encourager l'artisanat et l'industrie, aider l'élevage bovin, etc. Cette politique, très importante, a mis à son service les acteurs de terrain composés d'une myriade d'associations, d'hommes et de femmes qui ont voulu faire avancer, sur le terrain, le développement du Massif central.

Elle a conduit à réfléchir en réseau, à penser système, à concrétiser des alliances au niveau rural, et à être sensible à l'équité, à la péréquation des ressources, au maillage des villes petites et moyennes, etc. Cette solidarité propre au Massif central a permis toutes les innovations venues du Massif. Cela a permis, par exemple, de faire bénéficier le Massif de subventions venant de l'Europe.

Qu'est-ce que l'ingénierie ?

André Marcon définit l'ingénierie comme étant la matière grise qui permet de construire des projets. En d'autres termes, il s'agit de la recherche et du développement qui précède des expérimentations susceptibles de devenir des modèles pour des politiques dédiées.

Il distingue plusieurs types d'ingénierie.

Il existe d'une part l'ingénierie locale, de base, dont ont besoin notamment les collectivités locales. Cette ingénierie était le plus souvent apportée par les services de l'Etat, et se retrouve désormais, à la suite de la décentralisation de l'équipement, de la responsabilité des départements. Nombre de départements ont mis en place des structures d'ingénierie. Cependant il est indéniable que cette ingénierie de base est trop déconnectée du monde académique. Un rapide sondage montre que très peu de collectivités ont fait appel aux universités, aux grandes écoles et même à la Caisse Des Dépôts et Consignation pour préparer leurs projets.

Il existe d'autre part l'ingénierie des projets stratégiques, qui sont inscrits dans le cadre du Contrat de plan Etat région (CPER). Il s'agit de la base quand on commence à faire du développement : quels moyens déployer, sur quels axes se positionner, quelle ingénierie financière développer ? Cette ingénierie comprend aussi les projets collectifs, qui se retrouvent

dans des expériences entre plusieurs communautés d'acteurs, souvent séparés géographiquement, en inter-régionalités : l'ingénierie des projets stratégiques consiste à les regrouper collectivement pour que ces acteurs soient à même de développer des projets.

Enfin, il existe l'ingénierie de projets complexes, qui peuvent présenter les caractéristiques suivantes : multi acteurs, mix public-privé, accès aux financements européens...Il manque aujourd'hui un lien de mise en réseau de ces grands opérateurs.

De façon générale, les offres d'ingénierie sont bien présentes dans les territoires mais très inégales et souvent inexploitées.

Panorama des propositions

Le groupe de travail mené par André Marcon formule plusieurs propositions pour dépasser les écueils actuels et capitaliser sur les savoir-faire.

Il rappelle d'abord que les nombreux programmes proposés par l'Europe, l'Etat, les régions se doivent d'être complémentaires et de s'appuyer sur des transitions écologiques et sociales.

Le groupe propose d'expérimenter un aménagement de l'ingénierie adapté au Massif, conforme aux prérogatives et aux structures mises en place par l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT), qui répond à 6 objectifs :

1. Faciliter la connaissance de l'offre d'ingénierie,
2. Accompagner les porteurs de projets stratégiques ou complexes,
3. Rendre disponibles sur l'ensemble du Massif les ressources d'ingénierie,
4. Renforcer et mettre à jour les compétences en ingénierie territoriale,
5. Reconnaître la place centrale des corps intermédiaires dans le développement du Massif,
6. Réduire pour les petites collectivités les difficultés d'accès au financement.

Proposition n°1

Afin de mettre en place un accès simplifié à toutes les ingénieries disponibles, la mission propose de **mettre en place une plateforme virtuelle des acteurs qualifiés de l'ingénierie**. Cette plateforme regrouperait pour le Massif central toutes les informations qui concernent l'ingénierie interne des collectivités.

Cette plateforme devrait être pensée à partir des expériences finalisées des projets de développement. Son objectif est de partager les bonnes pratiques et les écueils rencontrés, de sensibiliser les élus à la nécessité de recourir à l'ingénierie, ou encore d'aider les porteurs de projets à trouver des partenaires pour les aider. Cette plateforme serait animée par une petite équipe afin d'assurer un fonctionnement optimal.

Elle devra aller chercher les bonnes informations, les sélectionner, les qualifier, identifier les personnes ressources, mobiliser des correspondants professionnels identifiés (dans les régions, les Commissariats de Massif, etc.), promouvoir les expériences, etc. Elle devra aussi être alimentée en continu, avec des indicateurs de performance de chaque initiative, et devra avoir une ligne éditoriale connue et acceptée en aval de la plateforme ANCT.

Proposition n°2

Pour André Marcon, toutes les ingénieries pour aboutir aux montages de projets stratégiques complexes doivent être challengées et évaluées. Aujourd'hui les ingénieries fonctionnent le plus souvent sur leur propre domaine de compétence et de financement. André Marcon souligne un manque de communication et un manque de rencontres et de convivialité entre acteurs et appelle à plus de synergie. Pour y remédier, le groupe préconise de mettre en place un outil mutualisé à même de jouer un rôle notamment d'entremetteur, pour ouvrir des portes.

Concrètement, l'idée serait de **créer un atelier permanent d'ingénierie**. Sa vocation serait d'appuyer l'émergence et la construction de projets stratégiques et complexes. Cet atelier serait mobilisé pour des projets à dimension économique, multi-partenariaux, concernant une ou plusieurs filières, et qui nécessitent de faire travailler une équipe spécifique. Les porteurs de projets pourraient avoir recours à l'atelier dès le stade de la conception, mais aussi sur l'accompagnement.

L'atelier ciblerait prioritairement des opérations collectives pour assurer un regroupement de plusieurs projets. Pour y parvenir, il s'agirait de passer du micro (idée de base) au macro (idée qui pourra être mise en place sur un territoire).

L'atelier faciliterait la réflexion et la combinaison des différentes ingénieries, et notamment les outils juridiques.

André Marcon évoque également l'idée de **mettre en place des bons d'échange** (qui pourraient être gérés par la même équipe) pour permettre aux porteurs de projet d'aller puiser de l'ingénierie chez Action Logement, dans les Chambres de Commerce et d'Industrie, d'agriculture, à l'université, etc.

Il précise enfin que cette initiative pourrait impliquer les associations de filières, les réseaux de parcs naturels régionaux, les universités et grandes écoles du Massif central qui pourraient mobiliser des expertises, etc.

Proposition n°3

Selon André Marcon, les collectivités territoriales dans le Massif central n'ont pas assez de matière grise, de collaborateurs dédiés à cette ingénierie. Il faut donc améliorer les capacités des techniciens et des élus sur les sujets qui sont porteurs dans le cadre du CPER (écodéveloppement et numérique en particulier).

Le groupe préconise donc de former des binômes élus - technicien, **dédiés aux projets décidés dans les plans stratégiques** ; de sensibiliser les élus aux enjeux ; de sensibiliser les intercommunalités ; de favoriser les projets stratégiques ; de rendre accessible l'ingénierie complexe et multi partenariale.

L'équipe d'animation serait chargée d'aider les porteurs de projets à se poser les bonnes questions, en s'écartant d'un travail de maîtrise d'ouvrage qu'ils n'ont pas à faire : il s'agit ici d'un rôle de conseil, de passeurs entre les uns et les autres.

Il évoque aussi l'idée de **créer un workshop d'ingénierie** pour que les porteurs de projet puissent venir trouver les bonnes adresses, les bonnes compétences, « faire leur marché » en compétences en ingénierie.

L'équipe d'animation aurait aussi le devoir de rendre compte à la commission permanente du comité de Massif.

Dans cette perspective, deux options de formation sont souhaitées :

1. Etant donné que de nombreux projets sont déjà engagés et que des plans stratégiques ont été élaborés, avec des techniciens déjà recrutés, il **s'agit à très court terme de pouvoir répondre à cette demande d'ingénierie**. André Marcon souligne le **besoin de mettre en place de la formation continue** par le biais du CNFPT, pour que les techniciens et les élus puissent avoir une approche plus globale et plus technique des problèmes.
2. A plus long terme, le groupe préconise de **mettre en place un diplôme d'architecte paysagiste urbaniste dédié aux collectivités territoriales**. Les contacts sont avancés avec le ministère de l'Agriculture dans cette optique pour cumuler ces compétences. Les grands réseaux comme les réseaux consulaires ont vocation aussi à rentrer dans cette dynamique de formation, de même que les universités et les grandes écoles pour qu'elles mettent à disposition des étudiants et thésards à disposition des territoires. Les parcs régionaux pourraient également accéder à d'autres compétences par ces moyens-là.

Proposition n°4

Une ambiguïté réside dans le financement de l'ingénierie par les collectivités. Si dans tous les programmes d'Etat il est bien noté que l'ingénierie est importante, le groupe préconise, plutôt plus de souplesse sur le financement en préconisant des bons d'échange plutôt que des appels à projets systématiques. Cependant une autre problématique apparaît : le crédo des régions est maintenant de financer de l'investissement. Les régions considèrent le plus souvent que l'ingénierie relève du fonctionnement et que les structures intermédiaires financent **leur** fonctionnement par ce biais-là. Or nous savons bien, nous, que si on veut former l'ensemble des gens sur le territoire, c'est bien par le financement de ces structures que l'on pourra y arriver.

Dès lors, pour le groupe de travail, il faut **conforter les Commissariats de Massif et réseaux d'acteurs par des missions dédiées de service public d'assistance et d'émergence des projets et de soutien sur la mise en œuvre collective**.

Il estime qu'il faut que les Commissariats de Massif soient confortés car il est nécessaire d'avoir des acteurs intermédiaires entre l'ANCT et les compétences des préfets.

Proposition n°5

Le groupe souligne le besoin d'un levier financier adapté, simplifié, et accessible. Il est notamment nécessaire de **simplifier les procédures de dépôt de dossiers**. « Il conviendrait de **prévoir une première phase de manifestation d'intérêts avant de se lancer dans de grands projets**, car nous croyons que c'est à partir de petits projets que se développera le Massif central » explique André Marcon.

Le groupe préconise aussi la **création d'un fonds de dotation Massif central**, pour aider l'ensemble des acteurs du Massif central, qu'ils soient institutionnels ou non, afin de pouvoir développer les projets. Plusieurs grandes entreprises ont déjà été approchées en ce sens.

Proposition n°6:

Le groupe préconise la création d'un Pacte dit « Massif Central Ingénierie » MCI afin de rassembler les forces d'ingénierie du Massif central. Ce Pacte serait reconnu par l'Etat et reconnu comme partenaires de tous les fournisseurs d'ingénierie. Il ne s'agirait pas d'une structure à créer ex nihilo : il serait d'abord une association d'acteurs (la plateforme virtuelle, l'atelier permanent, le réseau des territoires engagés, etc.).

« Massif central ingénierie » aurait une capacité à prendre des décisions ce qui suppose une certaine indépendance. Il mobiliserait le réseau des professionnels, le réseau des collaborateurs, et les correspondants désignés par les financeurs.

Le groupe souhaite qu'il y ait un Président à la tête de ce Massif Central Ingénierie (MCI). En effet, explique André Marcon, « jusqu'ici les structures fonctionnent en silo et passent leur temps à arbitrer entre les unes et les autres et à rendre compte de leur mandat avant de prendre des décisions. Si nous voulons que ce Pacte soit efficace, il faut qu'il soit mené par une personnalité reconnue, qui n'aurait pas un rôle de décision mais d'animation et d'entremetteur entre toutes les structures, avec une petite équipe dédiée pour l'animation de tous les correspondants et réseaux. ».

Le groupe privilégie un portage par le Commissariat de l'Aménagement du Massif central, « parce que nous avons un historique dans ce Commissariat avec un excellent commissaire et son adjoint » estime André Marcon. L'ANCT avec ses commissariats devraient donc être renforcée. D'autres solutions seraient possibles, mais la préférence du groupe de travail est le portage par le Commissariat de l'Aménagement du Massif central, reconnu par les réseaux d'acteurs comme la porte d'entrée pour le développement des territoires.

André Marcon termine son propos en rappelant que son objectif est de soutenir l'émergence de projets collectifs et complexes. « C'est à ce titre que nous pourrions être dignes de nos aînés pour permettre à un territoire qui était promis à la désertification de rester accroché au train du développement », conclut-il.

Débat

Lors des questions-réponses, suite à sa présentation, André Marcon a notamment :

- expliqué la différence entre l'atelier et le Comité de massif. Le Comité de massif est une instance qui regarde la façon dont les programmes sont mis en place et propose des pistes de programmes aux décideurs. L'atelier, lui, est un outil fonctionnel, qui vise à gérer la plateforme virtuelle, suivre les dossiers présentés pour les flécher vers les fournisseurs d'ingénierie, suivre les projets, etc.

- rappelé que le Massif central concerne 4 régions : la région AURA principalement, mais aussi l'Occitanie (plus de 25% du Massif central), Nouvelle Aquitaine (avec tout le Limousin) et la Bourgogne-Franche-Comté (avec le Morvan). Il précise d'ailleurs que la Bourgogne Franche Comté est très active dans le commissariat de massif.

- souligné que « l'important est de pouvoir faire travailler en réseaux les différents acteurs car individuellement nous n'y arriverons pas ».

-estimé que « l'interconsulaire du Massif central fonctionne moins bien aujourd'hui » et qu'il a besoin d'une cure de rajeunissement. Les CCI sont devenues des grands opérateurs avec beaucoup moins de moyens et donc beaucoup moins de service des entreprises ». Il considère toutefois que « désormais il y a plus d'effet réseau qu'auparavant ».

-indiqué que la création de l'atelier permanent a vocation à être prise en compte dans le nouveau programme de Massif 2021-2027 : « c'est bien le but ».

-souligné l'importance de parvenir à bien qualifier les acteurs de l'ingénierie, ce qui est un vrai défi.

-informé que les CESER des quatre régions n'avaient pas participé à la mission car la mission avait un temps réduit. En outre, les membres de la mission étaient souvent des membres des CESE (national).

-indiqué que le rapport s'apprête à être remis la semaine suivante à Paris après d'ultimes corrections de forme.