

Les politiques territoriales d'aménagement menées par des régions et départements

Des outils contractuels pour une meilleure articulation entre stratégies régionales et territoriales

Depuis le vote de la loi d'orientation pour l'Aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT) en juin 1999, régions et départements implantent une nouvelle génération de politiques territoriales d'aménagement. Quels dispositifs de contractualisation ont-ils mis en place ? Quels changements cela implique-t-il dans les rapports avec les territoires ?

Les régions, auxquelles la décentralisation (acte II) a donné un rôle moteur en matière d'aménagement du territoire, mais aussi certains départements qui estiment avoir une place centrale dans ce domaine, mènent des politiques d'aménagement déclinées sur des espaces pluri-communaux (c'est le sens qui sera donné à «territoire») depuis maintenant plusieurs années.

Ces dispositifs d'appui au développement de territoires sont d'une grande complexité. D'une part, les procédures sont multiples et, d'autre part, elles s'adressent à des territoires très divers, par la taille comme par le statut. Surtout, les quatre niveaux institutionnels que sont l'Europe, l'État, les régions et les départements ont chacun leur propre politique contractuelle territoriale, qui se recoupe plus ou moins avec les autres. Il apparaît désormais urgent à l'ensemble des parties prenantes de ces contrats de mieux articuler les stratégies de chacun, tout en rendant plus visible leur politique. Aujourd'hui, pour l'ensemble des collectivités régionales ou départementales, les grands enjeux de la politique territoriale se rejoignent :

- contractualiser avec des territoires qui correspondent mieux aux enjeux régionaux ou départementaux ;
- affirmer la stratégie régionale ou départementale et permettre son articulation avec les projets des territoires ;
- proposer des contrats qui permettent véritablement la mise en œuvre de la politique régionale ou départementale d'aménagement ;
- adapter les services chargés du suivi de la politique territoriale des régions ou départements à l'ensemble de ces nouvelles ambitions.

À ce constat général et partagé, s'ajoute un contexte spécifiquement francilien. L'Île-de-France occupe une place à part dans la politique territoriale observée en France : la couverture en éta-

blissements publics de coopération intercommunale (EPCI) y est très incomplète et, surtout, les pays, partenaires privilégiés des régions, y sont pour le moment absents. Par ailleurs, la mise en révision du schéma directeur dont le projet a été voté le 15 février 2007 par le conseil régional, signe la volonté d'une nouvelle donne en matière d'aménagement.

Contractualiser avec des territoires qui correspondent mieux aux enjeux régionaux ou départementaux

Contractualiser avec des territoires plus étendus est l'objectif de la quasi-totalité des collectivités étudiées. Sur ces dix dernières années, les évolutions ont été très lentes. Pour tenter d'accélérer l'élargissement des territoires cocontractants, les régions ou départements semblent tentés de dessiner eux-mêmes les périmètres pertinents pour leurs actions. Il n'est pas possible de dire aujourd'hui si cette impulsion débouchera sur une contractualisation à l'échelle voulue et si ces découpages auront une certaine pérennité. L'exemple de la Picardie semble montrer que c'est possible. Cette Région a clairement fait le choix du «pays» et incité les quarante-quatre territoires partenaires de la précédente contractualisation (territoires d'échelle quasi cantonale) à se regrouper en seize pays de Picardie.

Parallèlement, une certaine souplesse dans l'éligibilité du territoire est toujours très présente dans les départements et régions, au point que le soutien direct aux communes est rarement abandonné (c'est cependant le cas en Picardie). La tradition contractuelle de chaque collectivité est prise en compte.

Les politiques territoriales d'aménagement menées par des régions et départements

Aussi départements et régions sont-ils dans une contradiction dont ils sortent avec peine : perpétuer la contractualisation avec les territoires, même petits, mais avec lesquels les actions s'enclenchent, et faire évoluer les périmètres vers des territoires plus grands et en théorie plus pertinents pour l'action régionale ou départementale. La Région Rhône-Alpes prône le libre choix – à condition de ne pas descendre à un découpage inférieur à celui des précédents contrats –, tout en affirmant que l'échelle idéale est celle des bassins d'emplois.

La stratégie régionale ou départementale : une quête de visibilité et de lisibilité

Généralisation des grandes opérations de communication-concertation

La plupart des régions organisent désormais de grandes conférences territoriales initiées, en principe, à l'occasion de l'élaboration du document stratégique cadre : schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) ou autre. Portées par le président de région ou de département, elles sont l'occasion de présenter leur stratégie et de tenter d'en partager les objectifs ; elles permettent également d'affirmer que la politique contractuelle est désormais envisagée comme le moyen privilégié de mise en œuvre de cette stratégie. Ces opérations de communication-concertation semblent incontournables et débouchent souvent sur des rendez-vous réguliers avec les territoires. Tout l'enjeu est alors, pour la collectivité départementale ou régionale, de s'assurer de la maîtrise du jeu de ces conférences.

La région bretonne a mis en place deux instances qui semblent particulièrement dynamiques. «La conférence territoriale» réunit au moins chaque trimestre les présidents de région, de départements, des intercommunalités et de la confé-

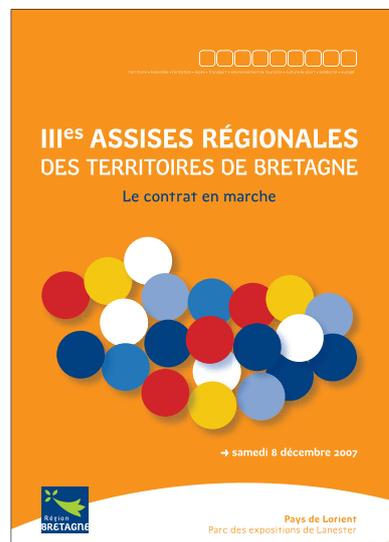
rence des villes de Bretagne sur des sujets d'intérêt régional. Ces réunions doivent permettre de présenter «un front commun» dans le dialogue avec l'État. «Les assises régionales des territoires» rassemblent, une fois par an, élus et acteurs économiques, sociaux et culturels des pays bretons. C'est plus particulièrement à cette occasion que le projet régional, son articulation avec les projets locaux, ainsi que la nouvelle politique contractuelle, ont été présentés.

Rester visible au-delà des grandes étapes de l'élaboration de la politique territoriale

Les départements et plus encore les régions éprouvent des difficultés à rester visibles localement une fois les contrats signés. En 2005, le conseil régional de Bretagne estimait qu'il y avait un décalage important entre l'effort financier, jugé conséquent, consenti aux territoires et la faible connaissance des orientations régionales, dans un contexte où l'origine régionale des subventions versées au maître d'ouvrage n'était pas toujours identifiée, du fait de la superposition des subventions mobilisées par les pays (fonds de l'État, fonds européens). La solution désormais expérimentée par la Bretagne consiste à signer un contrat unique par territoire, en présence de la presse à laquelle est présenté le contenu du contrat.



Signature, devant les photographes, du contrat de pays du Pays de Rennes, le 26 mars 2007.



Près de 650 personnes ont participé, le 8 décembre 2007, aux III^{es} assises des territoires organisées par la Région Bretagne.

La stratégie régionale ou départementale : affirmer ses objectifs

Permettre une lecture territoriale de la stratégie départementale ou régionale

De plus en plus de régions ou de départements sont amenés à proposer leur propre découpage territorial, afin de décliner localement leurs objectifs. Cela leur permet de rendre plus lisible leur

Les politiques territoriales d'aménagement menées par des régions et départements

politique territoriale, mais aussi d'évaluer plus efficacement l'intérêt d'une demande locale. La validation et la diffusion d'une cartographie de la politique territoriale restent cependant un exercice difficile. Aussi cette lecture territoriale des stratégies départementales ou régionales est-elle rarement totalement explicite.

Dans les régions étudiées, la lecture territoriale de la stratégie régionale se prépare selon des modalités très variables. En 2006, la région picarde se lançait dans la réalisation de programmes régionaux d'appui aux pays de Picardie (PRAPP), conçus comme la déclinaison locale des orientations régionales. Sur la base d'un diagnostic partagé avec les pays, ces documents devaient permettre l'articulation entre les chartes des pays et les objectifs régionaux portés dans les différents schémas en cours de définition (en particulier SRADT et agenda 21). Leur réalisation devait être l'occasion d'une négociation en vue des futurs contrats avec les pays. La demande de signer rapidement des contrats, sans attendre de disposer des PRAPP, n'a cependant pas permis à la collectivité d'aller au bout de l'exercice. La prise en compte des contraintes de calendriers demeure essentielle dans ce genre de projet.

Territorialiser une partie des politiques thématiques

Au dire de l'ensemble des départements et régions, c'est un chantier essentiel à mettre en œuvre. La « territorialisation » reste un objectif pour certains, quand d'autres s'y sont déjà concrètement engagés. Ce chantier recouvre en fait plusieurs aspects :

- la déclinaison, par territoire, d'une partie des projets issus des politiques sectorielles, et leur articulation avec ceux de la politique proprement territoriale, quand elle existe ;

- la mobilisation d'une partie des fonds sectoriels dans les contrats de territoire ;
- et, enfin, les solutions testées dans certaines collectivités par différents services pour travailler de façon transversale.

La Région Rhône-Alpes s'est lancée, depuis 2004, dans le chantier de la territorialisation des politiques régionales, identifié comme une des cinq priorités par le président de région. En lien avec l'évolution du dispositif contractuel, la territorialisation, plus ou moins poussée, d'une partie des politiques de l'emploi et de la formation, mais aussi de l'agriculture, de l'habitat, de la politique foncière et du tourisme, a été engagée. Cette territorialisation de certains aspects des politiques citées se traduit en Rhône-Alpes par leur déclinaison sur les périmètres des pays ou des parcs naturels régionaux (PNR). Le pays de l'Ardèche méridionale semble particulièrement investi, puisque son syndicat a mobilisé la nouvelle politique de l'habitat, un projet stratégique agricole et de développement durable (PSADER), un contrat territorial emploi formation (CTEF) et s'apprête à mobiliser les prêts à taux bonifiés de la politique foncière.

La stratégie régionale ou départementale : trouver l'adéquation avec les objectifs des territoires

La politique contractuelle, tout en mettant en œuvre la politique régionale ou départementale, ne peut se développer que si elle est en mesure de satisfaire les objectifs des territoires. La région, ou le département, doit donc trouver les moyens de faire converger les points de vue. Quant à l'articulation entre régions et départements, elle peut constituer un sujet délicat, mais ce n'est pas systématique.

Pas de règle générale pour l'articulation entre région et départements

D'un côté, la répartition des rôles entre une région et les départements qui la composent est facilitée par le fait que, souvent, l'échelle de contractualisation est bien distincte : les pays pour la première, les EPCI pour les seconds. D'un autre côté, les lois de décentralisation successives autorisent un chevauchement des compétences en matière d'aménagement du territoire et des concurrences peuvent naître. Le plus souvent, les régions invitent les départements concernés à signer les contrats de territoire, qu'ils contribuent ou non au financement du contrat en question, mais les modalités d'associations, quand elles existent, sont très variées et mises en place au cas par cas.

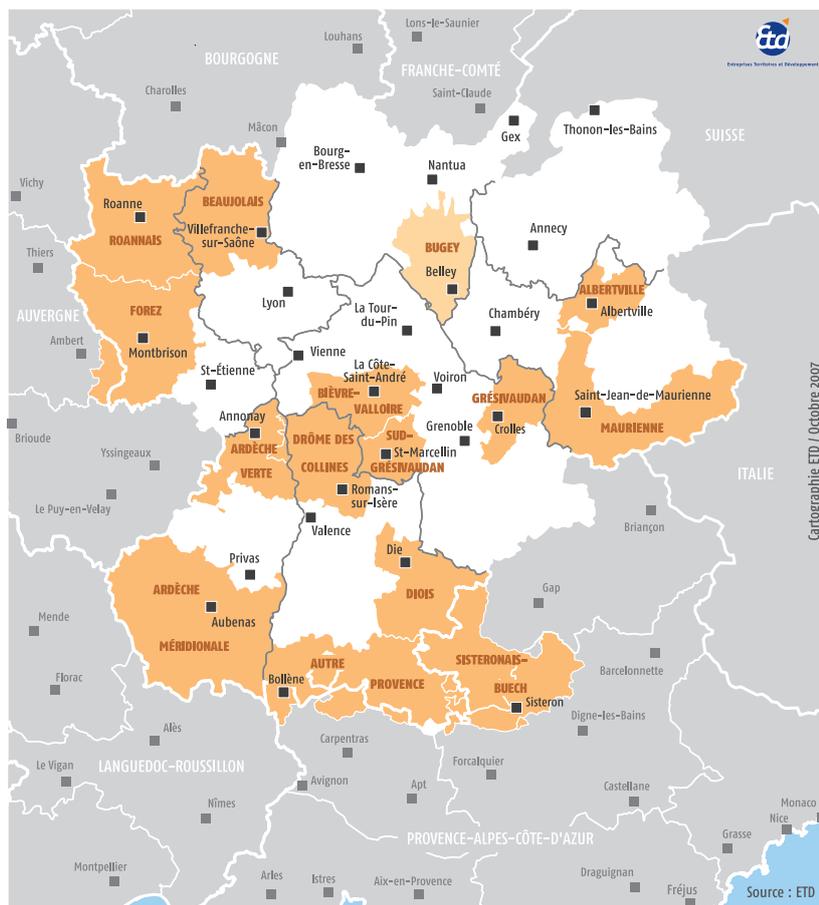
La Région Nord-Pas-de-Calais cherche à redéfinir son partenariat avec les départements sur la base, notamment, d'une répartition des champs d'actions et sur la définition commune de territoires de référence. Le partenariat devrait en particulier concerner l'aide à l'ingénierie dédiée aux territoires.

Une recherche active de convergence avec les territoires

Des convergences stratégiques peuvent être recherchées très en amont de la contractualisation, dès l'élaboration du projet de territoire, même s'il n'est pas encore question de négocier le financement des projets opérationnels.

Dans ce contexte, la Région Bretagne a demandé aux pays de déterminer, dans le cadre des « dix grands chantiers fédérateurs », expressions de la stratégie régionale, leur « vocation », c'est-à-dire leurs grandes orientations de développement. Afin de déterminer ces « vocations », la Région a envoyé un questionnaire à tous les pays. Les premiers résultats de l'enquête, présentés à l'occasion d'assises territoriales, ont notamment mon-

Pays en Rhône-Alpes au 1^{er} octobre 2007



■ Pays reconnu ■ Pays en projet

tré que, si les pays craignent de se trouver trop étroitement encadrés par les orientations régionales, ils attendent fortement que la Région les aide à atteindre un niveau d'excellence dans les domaines de leur choix. Le partenariat avec la Région semble donc porteur d'espoirs importants.

Au moment de la rédaction du contrat, la tendance générale va dans le sens d'une discussion facilitée par l'identification claire de ce à quoi la région ou le département s'engage en fonction d'enjeux propres (pour des projets parfois appelés très structurants) et de ce qu'il finance pour le développement du territoire, à la demande de ce dernier. De façon générale, toutes les collectivités reconnaissent que la mise en

place d'un bon partenariat nécessite du temps. En dehors de cette indispensable maturation, les améliorations que départements et régions peuvent apporter pour négocier de meilleurs contrats consistent notamment à être plus précis dans leurs attentes et à garantir la cohérence entre stratégie et actions.

Une autre tendance observée est le renforcement du rôle de l' élu régional. Il semble de plus en plus important pour les élus locaux qu'un conseiller général et surtout qu'un conseiller régional, moins bien identifié que l' élu du département, soit reconnu comme l'interlocuteur privilégié durant tout le processus d'élaboration et de suivi du contrat de territoire.

Afin d'améliorer la communication entre niveau régional et territoires, la Région Rhône-Alpes a mis en place, depuis 2004, pour les contrats de territoire de type contrat de développement Rhône-Alpes, une «équipe de référents» composée de quatre personnes : l' élu local, chef de projet ; l' élu régional, rapporteur du contrat ; le président du conseil local de développement et un coordonnateur de l'équipe d'animation technique. Le rapporteur régional, désigné par le président de région, assure, avec cinq autres conseillers régionaux, le portage politique du projet. Il doit renforcer la lisibilité de la politique régionale et assurer la liaison avec le territoire et avec les conseils locaux de développement.

Ces derniers, auxquels sont conférés un rôle d'interface entre société civile et monde politique, sont de plus en plus fréquemment sollicités, pour avis et propositions, au moment de la négociation et du suivi des contrats. Certaines régions versent parfois directement des financements pour leur animation.

Des contrats révisés pour mettre en œuvre la politique régionale ou départementale

Politiques «intégratrices» ou politiques «d'appoint» ?

En 2006, pour le ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire, le domaine d'action «Aménagement des territoires» ne représente que 4 % à 7 % des budgets régionaux. Sur ce budget «Aménagement des territoires», la part de la politique contractuelle territoriale n'est pas précisément évaluable à ce jour.

Les nouveaux dispositifs mis en place permettront-ils de dépasser la contradiction entre, d'une part, les orientations de ces politiques, dont l'ambition semble d'être «intégratrice» –

Les politiques territoriales d'aménagement menées par des régions et départements

voulant embrasser tous les aspects de l'aménagement et du développement des territoires –, et, d'autre part, leur réalité qui, jusqu'à présent, les fait concrètement arriver en complément des autres politiques sectorielles ?

Vers le principe du contrat unique ?

La refonte des procédures contractuelles vise plusieurs objectifs : réduire le nombre de types de contrats, rechercher une meilleure articulation avec les politiques des parcs naturels régionaux, parvenir à une articulation adéquate entre départements et région, trouver la bonne association avec l'État (contrats de pays, contrat de plan État-Région).

En Rhône-Alpes, l'articulation entre contrats de développement de pays Rhône-Alpes et politique des parcs naturels régionaux comprend désormais plusieurs aspects :

- association du PNR à l'élaboration du contrat ;
- convention d'articulation entre les deux structures ;
- éventuellement, pilotage conjoint de contrats régionaux relevant de politiques sectorielles. Ce pilotage conjoint est actuellement en cours d'expérimentation dans les politiques régionales agricole et de l'habitat.

Vers des investissements plus sélectifs ?

Départements et régions utilisent assez souvent la notion de «projet structurant» afin d'éviter que le contrat ne soit un catalogue d'opérations ponctuelles, cette sélectivité étant le gage d'une plus grande efficacité de leurs politiques. Plusieurs collectivités divisent leurs contrats en volets, qui distinguent les projets structurants ou co-décidés et les projets d'intérêt plus local. Toutefois, les exemples concrets démontrent la grande souplesse dont font preuve les collectivités par rapport à cet objectif.



Conseil régional de Picardie, session du 28 mars 2008. Débat sur le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire.

DRRégion Picardie

Mobilisation et distribution des fonds

Vers le renforcement d'un «fonds territorial» ?

Aujourd'hui, dans la plupart des collectivités, le financement des politiques contractuelles territoriales se fait à partir de lignes budgétaires de droits communs et de lignes spécifiques, sortes de «fonds territoriaux». La répartition dans la mobilisation des deux fonds est organisée selon des modalités différentes selon les régions.

Si l'usage de fonds sectoriels peut être présenté comme un bon moyen pour amorcer la territorialisation des politiques sectorielles, l'identification d'une ligne «territoriale» permet cependant d'évaluer précisément le budget dont dispose la politique territoriale contractuelle. Les montants dépensés par les différentes collectivités dans le cadre de leur contrats de territoire ne peuvent être comparés à ce jour. Mais nombreux sont les départements et régions qui communiquent sur la hausse des budgets relevant des politiques territoriales (affichage d'une augmentation de la dépense par habitant).

Les enveloppes attribuées aux territoires

Les modes de calcul sont très variables d'une collectivité à l'autre. Dans les collectivités qui veulent pratiquer la péréquation, la recherche des indicateurs pertinents, la «critérisation» est un souci constant. Les régions et départements qui utilisent des critères cherchent à les faire évoluer de façon à mieux prendre en compte leurs objectifs, à permettre un suivi et une évaluation des contrats et à disposer d'arguments concrets face aux groupes d'opposition des conseils généraux et régionaux ainsi qu'aux territoires, qui pourraient contester la répartition des enveloppes. Toutefois, la difficulté à trouver les indicateurs pertinents est réelle.

Certaines collectivités ont fait le choix de proposer, en plus des dotations, des bonifications de la subvention. Attribuées dans des cas assez différents, les bonifications semblent particulièrement se prêter à la demande de prise en compte des questions environnementales dans les projets subventionnés, qu'il s'agisse des démarches haute qualité environnementale (HQE) ou, de façon plus globale, du développement durable.

Les politiques territoriales d'aménagement menées par des régions et départements

En Rhône-Alpes par exemple, au regard des projets proposés, la Région affecte des bonifications spécifiques «développement durable», allant jusqu'à 10 % de l'enveloppe globale de chaque contrat. La région met à disposition des territoires sa «Méthode d'appréciation de l'intégration du développement durable». Les territoires, par le biais des conseils locaux de développement, établissent leurs propres grilles d'analyse, plus précises, qui sont mises à la disposition des maîtres d'ouvrage et qui permettent ensuite au conseil local de développement d'apprécier la «durabilité» des projets présentés.

Il en va différemment en Ile-et-Vilaine, où l'instauration d'une bonification sert à «prioriser» des territoires. Pour cinq territoires (sur vingt-neuf au total) jugés prioritaires au vu d'un panel de critères, l'intervention du département dans le contrat de territoire passe de 50 % à 70 %.

À la recherche d'une meilleure organisation des services de suivi

Habituellement, le service en charge des politiques territoriales, souvent rattaché à la direction en charge de l'aménagement, assure le suivi technique et financier du contrat. Le travail de suivi devrait même augmenter dans les années à venir, puisque toutes les collectivités réclament désormais une véritable évaluation des contrats, avec parfois des évaluations à mi-parcours. De façon générale, la demande des élus en matière de politique territoriale semble croissante, les enjeux affichés dont elle serait porteuse, toujours plus importants. Pour autant,

les effectifs de ces services n'ont pas, pour le moment, augmenté de façon significative. Toutes les collectivités sont actuellement à la recherche d'une meilleure organisation.

Les services se dotent d'outils techniques de plus en plus nombreux pour faciliter le suivi des contrats. L'extranet, notamment, permet une relation plus étroite avec les territoires.

La recherche d'une meilleure articulation avec les services sectoriels

Une meilleure articulation avec les services sectoriels est recherchée tant au moment de l'instruction des dossiers que plus en amont, au moment de l'élaboration de la stratégie générale.

En Rhône-Alpes par exemple, l'instruction technique du contrat est assurée par la direction des Politiques territoriales, mais les directions sectorielles sont consultées pour avis. Cette collectivité est cependant encore à la recherche d'un meilleur fonctionnement.

L'un des nœuds du problème dans la mise en place de politiques territoriales efficaces relève clairement du positionnement des services en charge de l'aménagement vis-à-vis des services sectoriels.

La solution de la décentralisation des services

Certaines collectivités tentent de décentraliser leurs services avec des «maisons» des territoires. C'est notamment l'objectif en Picardie. Le développement des intercommunalités et des pays qui se sont dotés de moyens humains propres a conduit la région à réintégrer les chargés de missions mis à disposition des «territoires» quand ceux-ci étaient encore en cours de structuration, pour

les regrouper en «missions régionales déconcentrées», calées sur les périmètres des pays de Picardie. Ces missions régionales pourraient devenir, à terme, des «maisons régionales de pays» regroupant non seulement les chargés de missions de la direction des Territoires, mais également d'autres personnels régionaux, en particulier responsables de la formation et de l'économie, les deux thèmes prioritaires de la Région.

À l'heure actuelle, il ne saurait être question de procéder à un bilan, puisque aucun modèle contractuel n'est assez ancien pour avoir fait l'objet d'une évaluation. En revanche, des tendances ont pu être dégagées, des dispositifs innovants relevés.

D'un côté, certains territoires s'affirment avec de plus en plus de force comme auteurs de leur propre stratégie, fait que les collectivités ne peuvent pas ignorer. D'un autre côté, régions et départements ont également à conduire leurs missions spécifiques, dans l'intérêt général, et doivent légitimement le faire reconnaître. Ce contexte conduit les différents partenaires à trouver les modalités de coordination de leurs actions, voire à co-élaborer une partie de leurs politiques. Toutes les collectivités n'en sont pas au même stade, mais toutes sont confrontées aux mêmes exigences.

Pour en savoir plus :

Valérie Constanty, Linda Da Costa, *Analyse comparative des politiques territoriales des régions et départements. Quels outils contractuels pour une meilleure articulation entre les stratégies régionales et territoriales*, Iaurif, mars 2007.