



LA CONTRACTUALISATION INFRA-REGIONALE DES REGIONS



Gwénaél Doré,
avec la collaboration
de Michaël Restier (APFP)
et Christophe Bernard (AdCF)
Octobre 2010
gwenael.dore@yahoo.fr
www.pays.asso.fr

Le débat au Sénat en première lecture sur le projet de loi de réforme des collectivités territoriales a été marqué par des critiques de la contractualisation entre les Régions et les territoires de projets (notamment Pays). Dans ce contexte et afin de disposer d'une vision des modalités de la contractualisation infrarégionale¹, l'APFP et l'AdCF ont lancé au printemps 2010 une enquête sur les pratiques de contractualisation des Régions. Fin juillet 2010, la totalité des Régions "métropolitaines" avaient répondu à l'enquête, (à l'exception de l'Île de France peu concernée par les Pays et des DOM). Une première synthèse provisoire a été soumise pour "validation" aux responsables des services ayant répondu. Nous remercions l'ensemble des collaborateurs des conseils régionaux pour les informations et précisions qu'ils ont bien voulu apporter. Par ailleurs, soulignons que **lorsque le point de vue d'une région est donné, il s'agit bien entendu de la reprise de la réponse du responsable de service ou chargé de mission.**

Dans cette étude, nous abordons successivement la durée des contrats (1), les aspects juridiques : signataires, structure juridique requise, maîtrise d'ouvrage (2), les financements, la répartition entre investissement et fonctionnement (ingénierie), les priorités d'intervention thématique et les montants budgétaires (3), le rôle du Pays et la visibilité de l'action régionale (4), et enfin la question d'une éventuelle tutelle (5). De ce travail, il ressort en particulier une quasi-généralisation actuelle de pratiques de contractualisation infra-régionale des Régions et de leur apport en ingénierie aux territoires, parallèlement au rôle de coordination des Pays. Il conviendra d'examiner comment ces interventions des Régions au profit de l'aménagement du territoire et de l'équité entre zones rurales et urbaines évolueront dans un contexte de réduction de leur capacité budgétaire et de volonté de resserrement de leur capacité d'action.

¹ Cf. Etude ETD, *Politiques territoriales régionales*, juin 2007, www.projetdeterritoire.com

SOMMAIRE

1 -	LA DUREE DES CONTRATS	3
2 -	LES ASPECTS JURIDIQUES.....	5
2.1.	Les signataires	5
2.2.	Une structuration juridique du contractant local peu contraignante	5
2.3.	Les maîtres d’ouvrage	6
3 -	LES FINANCEMENTS.....	6
3.1.	Modalités de financements des contrats.....	6
3.1.1.	Rarement des subventions globales	6
3.1.2.	Plutôt des engagements	7
3.1.3.	Des financements attribués aux projets et aux maîtres d’ouvrage.....	7
3.2.	Répartition entre investissement et fonctionnement/ingénierie.....	7
3.2.1.	Des financements très majoritairement centrés sur l’investissement	7
3.2.2.	Le financement de l’ingénierie	8
3.3.	Les priorités thématiques	9
4 -	LE RÔLE DU PAYS	16
4.1.	L’attribution de subventions au titre du contrat de Pays.....	16
4.1.1.	Avis préalable	16
4.1.2.	Dépôt des demandes de subventions au titre du contrat.....	16
4.1.3.	Première instruction des dossiers	17
4.2.	Les autres dossiers relevant de politiques sectorielles (et hors contrat) ...	18
4.3.	La visibilité de l’action régionale	18
5 -	LA QUESTION DE LA TUTELLE	19
5.1.	La liberté de la Région de définir ses modalités d’intervention	20
5.2.	Une démarche concertée et cohérente au service de l’efficacité.....	21
5.3.	Néanmoins vigilance.....	22
	CONCLUSION : POUR UNE APPROCHE PLUS STRATEGIQUE ET SELECTIVE	23
	ANNEXES.....	25
	Tableau comparatif - Compétences des Régions et des Départements	25
	Tableau - Régions, Nombre de Départements, de Pays et d'EPCI	26

1 - LA DUREE DES CONTRATS

En dehors de la Corse et de la Lorraine² (depuis 2006) qui déclarent ne pas contractualiser avec les Pays, les Régions (hors Ile de France qui ne compte qu'un Pays et les DOM) disposent de contrats signés avec les Pays, pour des périodes pouvant aller de 3 ans (Aquitaine, Auvergne, Picardie, Limousin, Nord Pas de Calais, Pays de Loire, Picardie, Provence - Alpes - Côte d'Azur) ou 4 ans (Centre, Champagne Ardenne), à 6 ans (Basse-Normandie, Franche Comté, Rhône Alpes), voire 7 ans : Bourgogne, Bretagne, Midi-Pyrénées, Poitou-Charentes.

Plusieurs Régions se calent sur l'échéance des CPER et Fonds européens (horizon 2013) pour faciliter les cofinancements notamment sur les projets de long terme, comme le souligne la réponse de Poitou Charentes.

Tableau 1 - Les contrats des Régions avec les Pays ou équivalents

REGION	Appellation du Contrat	Durée
ALSACE	Contrat de Pays	2007-2010 (4 ans)
AQUITAINE	Contrat de Pays	3 ans
AUVERGNE	Contrat Auvergne +	3 ans
BOURGOGNE	Contrat de Pays	2007-2013 (durée CPER)
BRETAGNE	Contrat Région/Pays	2006-2012
BASSE NORMANDIE	Convention territoriale (déclinée en 2 conventions de programmation)	2008-2013
CENTRE	Contrat régional de Pays	4 à 5 ans
CHAMPAGNE ARDENNE	Convention d'aménagement	4 ans
CORSE	Pas de contractualisation	
FRANCHE COMTE	Contrat de Pays	2008-2013
HAUTE NORMANDIE	Contrats de Pays	2007-2010, ou 2007-2013 pour contrats signés en 2009
LANGUEDOC ROUSSILLON	Contrat territorial Région-Pays	programmation annuelle sur la période 2005-2009
LIMOUSIN	Convention territoriale	3 ans
LORRAINE	Pas depuis 2006	
MIDI PYRENEES	Convention territoriale	2007-2013
NORD PAS DE CALAIS	Convention pluriannuelle dans le cadre du dispositif régional Pays	3 ans en principe, possibles ajustement par avenants
PAYS DE LA LOIRE	Contrat territorial unique (CTU)	3 ans
PICARDIE	Fonds régional d'appui aux Pays de Picardie	3 ans
POITOU CHARENTES	Contrats régionaux de développement durable (CRDD)	2007-2013 (durée CPER, Fonds européens)
PACA	Contrat d'aménagement solidaire et de développement durable	3 ans renouvelables
RHONE ALPES	Contrat de Développement Durable Rhône Alpes (CDDRA)	6 ans

(hors Ile-de-France et DOM)

Rappelons que cette politique de contractualisation s'inscrit dans une longue histoire (cf. tableau ci-après), depuis le transfert des premiers contrats de Pays du milieu des années 1970 aux Etablissements Publics Régionaux. Elle a été réactivée par la LOADDT de 1999 à laquelle par exemple la Région Poitou-Charentes fait référence

² S'agissant de la Lorraine, une réflexion serait en cours en vue de la future phase de programmation.

dans les visas de contrats des Pays et des Agglomérations (7 Agglomérations bénéficiant également de CRDD). A noter toutefois que cette Région (Poitou-Charentes) prévoit des conventions spécifiques pour les territoires dits "blancs", c'est-à-dire non couverts par un Pays ou une Agglomération.

Tableau 2 – Historique des politiques régionales (1977-1995)

ALSACE	1984-1989 1989-1993	CIAD et 1 ^{re} génération des programmes locaux de développement CIAD et 2 ^e génération des programmes locaux de développement
AQUITAINE	1977-1983 1983-1990	1 ^{re} génération des contrats de Pays 2 ^e génération des contrats de Pays : les contrats de revitalisation (COREV) et les contrats de développement économique local (CODEL)
AUVERGNE	1975-1984 1984-1988	Contrats de Pays Contrats de «Pays de 1 ^{re} génération» et contrats de «Pays de 2 ^e génération»
BASSE-NORMANDIE	1977-1984	Contrats de Pays peu suivis
BRETAGNE	1978-1984 1984-1988	«Contrat de Pays nationaux» et «contrats de Pays régionalisés» Contrats de Pays
BOURGOGNE	1984 1989	CIAD (en cours) Programmes régionaux de développement concerté (en cours)
CENTRE	1976-1984 1987-1994	Contrats régionaux d'aménagement rural (CRAR) Contrats régionaux d'initiative locale (CRIL)
CHAMPAGNE-ARDENNE	1977-1989 1989-1995	Contrats de Pays PACT-urbains et ruraux et fonds régional d'aménagement du territoire - (FRAT) - regroupement et territoire
CORSE	1977 1984	Développement microrégional dans le cadre du PNR Généralisation de la politique de développement microrégional
FRANCHE-COMTE	1977-1993 1984-1994	Contrats de Pays CIAD, programmes locaux de développement et PACT-urbains
HAUTE-NORMANDIE	1975-1988 1989	Contrats de Pays PACT-ruraux
ILE-DE-FRANCE	1977-1994	Contrats ruraux et régionaux (la place intercommunalité est mineure)
LANGUEDOC-ROUSSILLON	1984-1988	CIAD et programmes locaux d'aménagement et de développement (PLAD)
LIMOUSIN	1978-1987 1987-1994	Contrats régionaux de Pays Contrats régionaux de développement local (CRDL)
LORRAINE	1982-1987 1988-1993	Protocoles de développement local PACT-urbains
MIDI-PYRÉNÉES	1982-1989 1989-1993	Plans pluriannuels de développement local (PPDL) Programmes de développement coordonné
NORD-PAS-DE-CALAIS	1977-1984 1984-1989* (*surtout)	Contrats régionaux d'aménagement rural (CRAR) Politique des projets d'agglomération et PACT-urbains
PAYS DE LA LOIRE	1976-1980 1980-1986 1987-1992	Contrats de Pays Contrats régionaux d'aménagement rural et d'animation (CARA) 1 ^{re} et 2 ^e générations des contrats régionaux de développement (CRD)
PICARDIE	1983-1987	Programmes de développement local (PDL)
POITOU-CHARENTES	1975-1984 1984	Contrats de Pays CIAD
PACA	1978-1986 1984-1986	Programmes locaux d'aménagement concerté (PLAC) Contrats de plans locaux
RHÔNE-ALPES	1975-1982 1982-1987	Contrats de Pays Contrats de Pays de développement économique et politiques contractuelles thématiques

Source : *La Place de l'intercommunalité dans les politiques régionales*, document du Crédit local de France, *op. cit.*

Extrait de B. Leurquin, 1997, *La politique des Pays*, Syros

2 - LES ASPECTS JURIDIQUES

2.1. Les signataires

Les contrats sont signés généralement entre la Région et la structure porteuse du territoire (le Pays, ou en Rhône Alpes, CDDRA passés avec des territoires proches des Pays).

Ils peuvent être également co-signés par :

- les Présidents d'EPCI à fiscalité propre composant le Pays dans 2 régions : Auvergne, Bretagne,
- par le Conseil de développement, dans le seul cas de l'Auvergne,
- par les Conseils généraux dans 5 régions : Bourgogne, Haute Normandie, Limousin, Languedoc Roussillon (sauf Lozère), Midi-Pyrénées, en Aquitaine avec 2 départements sur 5,
- par l'Etat dans 4 régions : Basse-Normandie, Bourgogne, Limousin, Midi-Pyrénées, régions disposant généralement d'un volet territorial du CPER étroitement articulé à la politique de contractualisation infrarégionale de la Région³ (et en l'Aquitaine, pour la Convention Territoriale avec le Pays Basque).

Tableau 3 – Les signataires des contrats

Région-Pays	+ EPCI à fiscalité propre	+ Conseils Développement	+ Conseils Généraux	+ Etat
Toutes				
	Auvergne	Auvergne		
				Basse-Normandie
	Bretagne			
			Bourgogne	Bourgogne
			Haute Normandie	
			Languedoc Roussillon	
			Limousin	Limousin
			Midi-Pyrénées	Midi Pyrénées

2.2. Une structuration juridique du contractant local peu contraignante

Seules 4 Régions exigent que la structure locale signataire revête une forme juridique spécifique : Région Centre (syndicat mixte ou syndicat intercommunal), Champagne Ardenne (Etablissement public de coopération intercommunale ou association), Rhône Alpes (syndicat mixte, groupement d'intérêt public-AT, conventions entre collectivités et Pays de la Loire (tout type de structures publiques ou association). Mais dans ces trois derniers cas, la structure juridique recouvre une large palette, et dans le cas de la Région Centre, l'exigence de syndicat mixte ou de syndicat intercommunal a été décidée dans les années 1990 à une époque de faible organisation d'Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Tout en apportant une réponse négative à cette question, le Nord-Pas-de-Calais précise que les territoires sont de fait structurés juridiquement en association ou syndicats mixtes depuis le CPER 2000-2006 (et son volet territorial). Ce qui

³ Cf. APFP, 2008, *Le volet territorial des CPER*, La Gazette des Communes, cahier spécial

correspond à une situation assez répandue : ainsi en Aquitaine, 25 Pays correspondent à 14 syndicats mixtes, 7 associations, 3 groupements d'intérêt public, et 1 est sans structure.

2.3. Les maîtres d'ouvrage

Les bénéficiaires des contrats recouvrent la diversité des maîtres d'ouvrage : structure porteuse du contrat (syndicats mixtes souvent cités), communautés de communes, communes, associations... Le Limousin mentionne aussi les SEM d'aménagement.

Mais comme le signale la Franche-Comté, les maîtres d'ouvrage sont majoritairement les Communautés de communes. En Bretagne, le Pays ne peut être maître d'ouvrage que pour des actions relevant de l'ingénierie et de réflexions sur les projets de territoire (mais jamais pour l'investissement, considérant qu'il ne revient pas à un Pays de porter un projet d'investissement et de se substituer à d'autres acteurs) ; tous les autres bénéficiaires du contrat (qui sont divers : EPCI, commune, association, SEM, privé...) peuvent être maîtres d'ouvrage d'investissement.

Sont cités également comme maîtres d'ouvrage privés en Région Centre les agriculteurs, les artisans et commerçants, les prestataires touristiques, les associations, dans le cadre d'ORAC en Champagne-Ardenne, en Pays de la Loire ou en Aquitaine (OCMAC), des petites entreprises, en Provence - Alpes - Côte d'Azur, des groupements d'employeurs. Selon le Limousin, le cas des entreprises privées reste assez rare, car seule l'animation des dispositifs territorialisés d'aide aux entreprises est inscrite dans les conventions territoriales (la comptabilisation des aides directes en tant que telles s'avérant trop complexe). L'Auvergne précise que les associations sont des "associations d'économie sociale et solidaire".

D'autre part, à l'exception de la Champagne-Ardenne, la Haute-Normandie et l'Auvergne (pour le FRADDT), les Communautés de communes ou communes maîtres d'ouvrage ne doivent pas être obligatoirement membres de la structure porteuse du Pays pour bénéficier d'une subvention régionale au titre de politiques sectorielles. Toutefois, comme le signale la Basse-Normandie, toutes les Communautés de communes de la Région appartiennent à un Pays, ou presque. Ce qui est aussi le cas par exemple de l'Alsace, de l'Aquitaine ou du Limousin, sachant que dans ce dernier cas, les autres sont membres d'un Parc naturel régional).

3 - LES FINANCEMENTS

3.1. Modalités de financements des contrats

3.1.1. Rarement des subventions globales

Seules deux Régions accordent une subvention globale aux Pays. La Champagne-Ardenne prévoit une subvention globale réservée, ensuite individualisée par opération sur la base d'une programmation proposée par le territoire et validée par la Région. La Région Provence - Alpes - Côte d'Azur propose un engagement contractuel décliné sous la forme d'une subvention globale pour le fonctionnement et l'animation et une enveloppe indicative sur des crédits dédiés (fonds d'initiative locale, prospective territoriale, agenda 21 de Pays, évaluation...) auquel s'ajoutent des financements sur projet.

3.1.2. Plutôt des engagements

Pour la plupart des Régions, il s'agit donc plutôt d'engagements pluriannuels en direction des Pays :

- Alsace : dotation spécifique pluriannuelle,
- Auvergne : potentiel mobilisable pour le Pays sur 3 ans et potentiel mobilisable par Etablissement public de coopération intercommunale, dans le cadre du FRADDT,
- Bretagne : financement garanti pluri-annuellement (276 M€ sur la période pour les 21 Pays bretons),
- Franche-Comté : enveloppe indicative actée,
- Limousin : enveloppe financière allouée à chaque pays pour la période 2008-2013 à partir de laquelle la convention territoriale triennale est négociée, mais dépôt d'un dossier de demande de subvention par chaque maître d'ouvrage pour l'engagement de la participation financière de la Région,
- Nord-Pas-de-Calais : réservation des subventions (engagements sur la base de la programmation pluriannuelle à partir de laquelle la convention a été négociée),
- Pays de la Loire : financement des projets directement aux maîtres d'ouvrage y compris Pays pour l'ingénierie ou les projets directement portés,
- Poitou-Charentes : délégation de crédits sur 7 ans à la structure porteuse sur certaines thématiques (manifestations, tourisme, "Bourses Régionales Désir d'Entreprendre"...), mais subventions projet par projet en dehors,
- Rhône Alpes : montant maximum de participation de la Région sur une durée de 6 ans fixée, au bénéfice des actions figurant dans le contrat (mais cette somme ne fait pas l'objet d'une attribution à la structure porteuse du contrat de territoire).

3.1.3. Des financements attribués aux projets et aux maîtres d'ouvrage

Les financements (inscrits dans le contrat de Pays) sont le plus souvent attribués projet par projet et opération par opération en faveur des maîtres d'ouvrage. Ainsi :

- en Alsace, dans la limite du plafond de la dotation spécifique pluriannuelle (plus possibilité de bonifier des crédits sectoriels pour des projets d'investissement structurants et/ou innovants) ;
- en Nord-Pas-de-Calais, crédits réservés affectés au fur et à mesure de la mise en œuvre de la programmation, projet par projet ;
- en Provence - Alpes - Côte d'Azur, opérations mobilisant des financements de droit commun (programmes territorialisés dénommés AGIR, PAS, Territoires numériques...) ou relevant du CPER (Contrat de Projet Etat-Région) ou du PO (Programme Opérationnel) des fonds européens FEADER ou FEDER ;
- en Rhône Alpes ou en Aquitaine, financements accordés dès lors que les opérations entrent dans le contrat et une fois qu'elles ont été validées par le comité de pilotage mis en place au niveau local, ce qui est également le cas en Midi-Pyrénées qui précise que la validation relève du comité territorial et des financeurs.

3.2. Répartition entre investissement et fonctionnement/ingénierie

3.2.1. Des financements très majoritairement centrés sur l'investissement

Les financements visent en grande majorité des investissements, pouvant aller jusqu'à 80% des contributions régionales en Picardie. En Nord-Pas-de-Calais, alors que les enveloppes de subventions sont plafonnées par territoire et par an (1 M€ maximum), 750.000 € sont constituées de crédits d'investissement, assorties des taux

de subventions suivants : taux de subvention de 75% maximum (investissement et fonctionnement) pour les opérations des "figures imposées" (cf. infra) et de 50% maximum pour les opérations des "figures libres", sauf pour 4 territoires considérés comme étant très en difficulté (taux porté à 60%). En Poitou-Charentes, la priorité affirmée en faveur de l'investissement peut toutefois comporter un maximum de 50% consacré au fonctionnement.

3.2.2. Le financement de l'ingénierie

L'ingénierie semble financée par toutes les Régions. Ceci peut prendre parfois la forme d'une convention spécifique sur le soutien à l'ingénierie des Pays (en dehors des conventions de programmation) comme en Basse-Normandie. Sont également financées des études, par exemple en Champagne-Ardenne.

Ce financement peut revêtir plusieurs formes :

- le financement d'un chef de projet : Limousin, prise en charge d'un chef de projet Pays (et en plus, des animations thématiques et des études) ; Nord-Pas-de-Calais, subventionnement d'un chef de projet par territoire et éventuellement d'une ingénierie spécialisée complémentaire (100.000 € de crédits de fonctionnement, auxquels s'ajoutent 150.000 € en fonctionnement pour des mesures agri-environnementales (MAE) territoriales paysagères) ;
- le financement d'une équipe : Midi-Pyrénées finance une équipe Pays avec à minima un coordonnateur et un gestionnaire à concurrence de cinq agents ;
- une dotation forfaitaire d'animation générale et de fonctionnement/Pays/an en Alsace ou en Auvergne (40.000 €/an pour les Pays sans Agglomération, 20 000 €/an pour les Pays avec Agglomération) ;
- un pourcentage de l'enveloppe du contrat : Pays de la Loire selon un plafond de 10% de l'enveloppe ;

La subvention peut comporter certaines conditions :

- Picardie : dégressive sur 3 ans et au bénéfice uniquement de nouveaux projets d'envergure Pays ou inter-EPCI,
- Midi-Pyrénées : contribution du territoire à hauteur de 1,5 € par an et par habitant.

D'autres actions peuvent également être financées :

- Aquitaine : financement d'autres actions collectives (schémas économique, habitat ou de services –dont la santé–, OPAH, OCMAC, PCET, SCOT, Animations culturelles),
- Haute Normandie : financement de l'animation Pays ou d'actions culturelles.

Au demeurant, sur la base d'une enquête APFP⁴ sur 72 Pays en 2009, les ressources des Pays (dont les fonctions portent principalement sur l'ingénierie) sont apportées en moyenne pour plus d'un quart (27%) par les financements régionaux, pour 32% par les contributions des communautés, pour 18% par les crédits européens, pour 9% par le Département, et pour seulement 5% par l'Etat.

⁴ Note "Le fonctionnement des Pays", 2009, APFP

3.3. Les priorités thématiques

Un large spectre d'interventions figure dans les contrats financés par les Régions : la Bretagne indique intervenir en "tous domaines", Rhône Alpes mentionne des "thématiques diversifiées", alors que la Franche-Comté soutient prioritairement des "projets innovants collectifs" et la Picardie, des "projets d'échelle Pays ou inter-EPCI".

Les services et le développement économique (étendus parfois au tourisme et à l'agriculture) constituent les premières priorités des actions soutenues dans les contrats par les Régions, mais on observe aussi dans de nombreuses Régions un appui aux interventions en matière d'habitat et logement. Ainsi l'Aquitaine privilégie son intervention autour du tryptique « économie-logement-services » et de 2 priorités transversales : innovation opérationnelle ou partenariale et développement durable.

Parmi les particularités, on peut citer :

- Basse Normandie : appui aux villes moyennes,
- Centre : paysage, préservation de la biodiversité et de l'eau, plan isolation des bâtiments publics,
- Bretagne : culture et langues régionales, sport,
- Picardie : réussite éducative,
- Nord-Pas-de-Calais : 3 thématiques prioritaires sont des "figures imposées" : agriculture durable, patrimoine naturel et bâti, foncier (maîtrise de la périurbanisation) et habitat ; 50% des crédits doivent être consacrés à des projets relevant des figures imposées, l'autre moitié de l'enveloppe mobilisée pouvant être consacrée à des initiatives locales autres,
- Poitou-Charentes prévoit un fléchage contractuel de crédits sur des priorités régionales dites "émergentes" : agriculture, environnement, éducation, santé - handicap - adolescence, logement social.

L'éco-conditionnalité peut découler du contrat Pays/Région, par l'intermédiaire d'une grille de critères à respecter (ex : Bretagne). Pour la construction de nouveaux bâtiments, notamment d'équipements destinés à accueillir des services (crèches, haltes garderies, etc.), le respect de critères HQE est dans un certain nombre de régions indispensable pour bénéficier d'aides financières ou de bonifications augmentant le subventionnement potentiel (ex : Franche Comté qui majore ses subventions de 5 points dans les contrats de Pays pour des projets intégrant une dimension environnementale, également en région Provence-Alpes-Côte d'Azur ou Rhône Alpes).

Des évolutions peuvent intervenir : ainsi la Région Provence-Alpes-Côte d'Azur fait référence au "développement durable" sur la période 2007-2010, alors que la génération (en cours de finalisation) pour 2011-2013 sera orientée autour de l'"intelligence territoriale" de la démocratie de proximité, de la résistance et de l'adaptation aux changements climatiques, des nouveaux services à la population et de l'avenir des territoires.

La démarche contractuelle en région Nord-Pas-de-Calais

La période 2000-2006, correspondant à la première génération des contrats de Pays en Nord-Pas-de-Calais, s'était donnée pour ambition d'établir avec les territoires organisés des contrats globaux, traitant de l'ensemble de leurs problématiques d'aménagement et de développement.

A la fin de l'année 2005 a été validé le SRADT ; au-delà des enjeux prioritaires d'aménagement et de développement régional, celui-ci retenait l'idée de créer des outils spécifiques permettant sa mise en œuvre : les Directives Régionales d'Aménagement notamment. Deux enjeux principaux étaient ciblés comme sujet de DRA : la trame verte et bleue régionale, ainsi que la maîtrise de la périurbanisation.

La redéfinition de la politique des Pays dès 2006 (par le biais d'un dispositif cette fois-ci strictement régional), s'est donc naturellement inspirée de ces réflexions et priorités, et les « figures imposées » dans les conventions de Pays découlent de cette nouvelle posture/ambition régionale. Afin d'assurer la mise en œuvre du nouveau dispositif, les modalités mêmes de la contractualisation avec les Pays ont été profondément rénovées : abandon du contrat global, incitation à la mise en œuvre des priorités régionales - d'où des figures imposées (foncier-habitat, patrimoine naturel et bâti, agriculture durable territoriale) et des « figures libres ».

Si les contrats de Pays sont donc orientés clairement vers des problématiques et enjeux d'aménagement du territoire, cela ne signifie pas pour autant que le volet développement de ces mêmes territoires n'est pas pris en compte par ailleurs. Un autre dispositif, appelé PLDE (Plan Locaux de Développement Economique), fait l'objet de contrats signés par la Région et les Pays et/ou les Agglomérations. Ce dispositif est régi par ses propres règles. Si l'objectif premier de la politique des PLDE est la mise en œuvre plus efficiente des politiques régionales en matière de développement économique, ses modalités de mise en œuvre (diagnostic et projet stratégiques de développement économique, gouvernance et ingénierie, programmes de mise en œuvre pluriannuels ...) comportent un ensemble d'éléments méthodologiques qui peu ou prou permettent d'assimiler les PLDE à des démarches contractuelles territoriales.

Tableau 4 - Les priorités thématiques des contrats

	Développement éco / Emploi	Agriculture	Tourisme	Solidarité / Services à la pop.	Aménagement	Habitat / logement	Foncier	Patrimoine naturel et bâti	Environnement / cadre de vie	Energie	Accessibilité déplacements	Formation	Culture, langues rég.	Sport	Accueil	Innovation	DD	AUTRES CARACTERISTIQUES
ALSACE	x			x								x				x		
AQUITAINE	x			x		x										x	x	
AUVERGNE																		Pas de priorité, au regard du SRADDT
BRETAGNE	x	x	x	x	x		x	x	x	x	Transp. TIC	x	x	x	x			Document cadre : « Le Contrat pour la Bretagne », 10 chantiers fédérateurs
BASSE NORMANDIE	x		x		Villes moy.				Villes moy.				x	x				
BOURGOGNE	x			x														
CENTRE	x			x		x			Paysage biodiv.	x	Mobilité							
CHAMPAGNE ARDENNE				x		x			x									
FRANCHE COMTE	Parcs activités Friches			x							Etude mobilité		x					
HAUTE NORMANDIE	x			x Santé					x		x		x	x				Orientations SRADT
LANGUEDOC ROUSSILLON																		Politiques régionales en vigueur
LIMOUSIN	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	Projets structurants
MIDI-PYRENEES	x	x				x			x				x					
PAYS DE LE LOIRE	x			x Santé					x		x						X	SRADT- dimension intercommunale
N-PAS DE CALAIS (voir annexe)		durable				x	Maîtrise périurb	x										
PICARDIE	x			Réussite éducative		x					Intermod alité	x	x					
P-CHARENTES(*)	x	durable	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x		x	x	Fléchage contractuel de crédits sur priorités régionales "émergentes"
PACA	x			x	x											x	x	
RHONE ALPES	x	x				x			x		Transp. TIC		x					

3.4 Des éléments budgétaires de comparaison inter-régionale

Afin de mesurer l'effort respectif en faveur de l'aménagement de son territoire, nous reprenons ci-après les données de la DGCL résultant de l'exploitation des comptes administratifs 2008 (dernière étude disponible⁵). Les valeurs moyennes des ratios sont calculées à partir des comptes administratifs 2008 des régions selon les concepts de la nouvelle instruction comptable M71 (mise en place à partir de 2005) qui est appliquée par l'ensemble des régions métropolitaines et d'outre-mer depuis 2007. Pour le calcul des valeurs en euros par habitant, les données démographiques utilisées sont la population totale légale entrée en vigueur au 1er janvier 2009 (millésimée 2006).

Pour compléter ces données, dans un objectif de comparaison inter-régionale, nous avons ajouté une étude de la DGCL parue en septembre 2010⁶ et relative aux budgets primitifs des Régions. Toutefois, ces données portent sur des prévisions généralement supérieures aux dépenses effectivement réalisées. En 2010, les dépenses répertoriées au titre de l'aménagement du territoire représentent une moyenne de 5,3 % (face à 8,1% pour l'action économique) et un investissement particulier est relevé dans le domaine de l'habitat (+15,2 %) et de l'espace rural (+13,1 %).

Avertissement important

La communication de ces chiffres a soulevé de nombreux commentaires critiques de la part des services concernés des Régions. Ces chiffres ne reflètent pas toujours la totalité de l'engagement des régions car sous le même vocable "aménagement du territoire", tous les budgets ne regroupent pas ou ne prennent pas en compte les mêmes chapitres, et par conséquent l'ensemble des politiques concernés. Ainsi pour le service concerné en Poitou-Charentes, sur la période 2007-2013, « il conviendrait d'ajouter les contrats de territoires, le soutien aux opérations de rénovation urbaine, ainsi que le Fonds Régional d'Initiative Locale (FRIL), soit 259,4 M€ sur 7 ans (37 M€/an et 20,7€/an/hab.) ; la répartition entre Agglomérations/Espace rural/Logement serait sans doute à revoir en conséquence ». La Région Centre souhaite également préciser que ces données ne sont pas comparables, car certaines interventions (ex : ZAE-Zones d'Activités Economiques, ou sport) sont intégrées dans les contrats alors qu'elle ne sont pas dans d'autres Régions. Pour l'Aquitaine, ce vocable ne recouvre que la ligne dédiée aux Pays (largement abondées par d'autres lignes sectorielles), plus la politique de la ville, plus le foncier et les espaces naturels : d'autres lignes sectorielles (sport, culture, TIC notamment) pouvant être prises en compte dans d'autres régions ne le sont pas dans cette région, et le logement fait partie intégrante des lignes "pays" et "politique de la ville" alors qu'il est noté 0. Enfin s'il n'y a pas de ligne spécifique "agglomérations" en Aquitaine, les projets des contrats sont imputés directement sur l'ensemble des lignes sectorielles y compris enseignement supérieur, recherche, transport, pôle multimodal, culture, sport, etc... Plus globalement, les chiffres en question dépendent de l'importance des dépenses localisées, rattachées à telle nomenclature. On notera par exemple que dans les tableaux de la DGCL, une rubrique "environnement" des dépenses régionales comprend une part consacrée au patrimoine.

Enfin, ces chiffres varient tous les ans : le montant des crédits de paiement demandés chaque année dépend des échéanciers des projets contractualisés, et par conséquent, ce qui est important, c'est le montant garanti sur la période. Mais nous ne disposons pour les comparaisons que de chiffres par année...

⁵ Direction générale des collectivités locales, 2010, *Les finances des régions 2008*, mars

⁶ Direction générale des collectivités locales, 2010, *Les budgets primitifs 2010 des régions*, septembre

Tableau 5 – Dépenses des Régions en matière d'aménagement du territoire ; par ordre croissant de % du budget régional

Source : Comptes administratifs 2008, DGCL

REGIONS	Aménagement territoire En millions €	Dépenses totales En millions €	Aménagement du territoire : % du budget total
Réunion	10,4	686,2	1,51
Languedoc-Roussillon	18,7	1 002,90	1,87
Haute-Normandie	16,8	840,7	1,99
Alsace	17,8	725,9	2,45
Aquitaine	27,5	1 027,70	2,68
F-Comté	12,8	473,4	2,71
Limousin	14,7	437,1	3,35
Champagne-Ardenne	19,4	580,3	3,35
Midi-Pyrénées	40,6	1 080,60	3,75
Nord-Pas-de-Calais	75,1	1 768,60	4,25
Bourgogne	30,8	687,6	4,47
Bretagne	46,1	994,9	4,63
Poitou-Charentes	30,5	618,9	4,93
Rhône Alpes	110,2	2 212,60	4,98
Corse	29,4	581,7	5,06
Basse-Normandie	31	570,3	5,43
Pays de la Loire	74,2	1 362,10	5,45
Lorraine	47,7	848,6	5,63
PACA	102,4	1 763,40	5,81
Picardie	61,2	931,4	6,57
Guadeloupe	22,7	344,1	6,6
Auvergne	42,9	626,1	6,85
Ile-de-France	342,4	4 622,20	7,41
Centre	86,6	1 051,90	8,24
Martinique	27,2	294,3	9,24
Guyane	12,7	117,5	10,81
Total France	1 351,8	26 251,0	5,1

Tableau 6 – Dépenses des Régions par compétences

(Budgets Primitifs 2009, en M€, source : DGCL)

Type de compétences	En M€	%
Compétences exclusives	17312	73 %
Formation professionnelle et apprentissage	5247	
Lycées publics et privés	5643	
Transports	6422	
Compétences intermédiaires	3584	15%
Aménagement des territoires	1409	5,9
Action économique	2175	9,1
Compétences non exclusives	2797	12%
Enseignement hors lycées	1001	
Culture, sport, loisir	989	
Santé et action sociale	166	
Environnement	641	
Dépenses ventilées	23694	100%
Dépenses non ventilées	5639	
Total général	29633	

Tableau 7 – Décomposition de la rubrique aménagement du territoire
Source : comptes administratifs 2008, DGCL

En € par habitant	Aménagement des territoires				
	Régions	Total	Politique de la ville	Agglomérations et villes	Espace rural
Alsace	9,6	1,2	1,9	3,8	2,2
Aquitaine	8,6	1,7	0	3,7	0
Auvergne	31,1	0	0	10,8	4,7
Bourgogne	18,3	3,7	2,2	3,1	5,9
Bretagne	14,4	0	0,5	11,3	2,6
Centre	33,4	0,6	9,2	12,4	8,3
Champagne-Ardenne	14,1	1,3	3	7,9	0,4
Corse	98,2	1	33,2	41,2	7
Franche-Comté	10,8	1,9	6,2	1,5	0,3
Ile-de-France	29,3	2,8	5,1	0,9	16,9
Languedoc-Roussillon	7,2	0,6	1,9	2,1	1,8
Limousin	19,5	0	4,7	8,9	4,9
Lorraine	20	2,2	5,3	10,5	0
Midi-Pyrénées	14,2	0,9	1,3	6	0,4
Nord-Pas-de-Calais	18,4	9,4	2,4	5	0,1
Basse-Normandie	20,6	4,4	2,8	8,4	0,7
Haute-Normandie	9,1	3,3	1,8	1,6	0,6
Pays de la Loire	20,9	0	10,4	8,1	2,3
Picardie	31,5	0	11	12,7	4,4
Poitou-Charentes	17,2	0	2,8	10,9	0,3
PACA	20,9	4	1,1	5,9	1,9
Rhône Alpes	17,9	3,5	0	7,5	3,6
France "Métropolitaine"	20,4	2,5	3,6	6,1	5
Guadeloupe	55,7	11	12,6	6,1	20,5
Guyane	61	2,2	0,2	2,9	3,1
Martinique	67,3	0,9	21	1,2	32,4
Réunion	13,1	0	1,1	0,3	0,2
Outre-mer	40,3	2,9	8	2,1	12,3
France	20,9	2,5	3,7	6	5,2

**Tableau 8 – Les dépenses d’aménagement du territoire
selon les budgets primitifs 2010 (source : DGCL)**

En €/habitant	Aménagement des territoires				
	Régions	Total	Politique de la ville	Agglomérations et villes	Espace rural
Alsace	8,3	1,4	1,9	2,5	2,0
Aquitaine	11,0	2,4	0,0	3,6	0,0
Auvergne	29,1	0,0	0,0	10,1	3,0
Bourgogne	30,1	5,5	3,9	5,0	7,1
Bretagne	16,2	0,0	0,0	10,9	4,2
Centre	32,7	0,2	8,4	10,8	8,5
Champagne-Ard.	18,0	2,4	3,6	8,7	0,7
Corse	76,3	0,7	29,2	29,9	7,4
Franche-Comté	10,7	1,3	6,3	1,5	0,4
Ile-de-France	29,0	2,9	6,0	0,9	15,4
Languedoc-Rous.	13,4	0,1	2,2	2,4	3,5
Limousin	19,4	0,0	3,0	10,6	4,8
Lorraine	33,7	1,3	1,5	26,6	0,0
Midi-Pyrénées	12,4	0,9	2,8	4,4	0,3
Nord-Pas-de-Calais	21,6	9,4	0,1	9,6	0,0
Basse-Normandie	20,0	3,7	1,5	7,5	0,5
Haute-Normandie	13,2	5,6	2,7	2,2	1,9
Pays de la Loire	20,8	0,0	2,9	9,9	7,9
Picardie	28,2	0,0	6,2	11,4	6,0
Poitou-Charentes	25,0	0,0	5,7	10,6	0,6
PACA	27,0	3,2	0,7	5,4	1,9
Rhône-Alpes	22,7	4,2	0,0	9,2	4,9
Métropole*	22,8	2,6	2,9	7,0	5,3
Guadeloupe	58,6	10,4	12,7	5,9	23,3
Guyane	37,5	0,7	0,0	9,0	8,5
Martinique	51,2	0,6	20,5	2,4	12,9
Réunion	16,4	0,0	1,4	1,0	0,9
Outre-mer	36,0	2,5	7,9	3,4	9,4
France	23,1	2,6	3,1	6,9	5,5

4 - LE RÔLE DU PAYS

Avant la signature du contrat, une délibération de la structure porteuse sur les projets inscrits dans le contrat de Pays, est prise dans près de la moitié des Régions (Auvergne, Bretagne, Franche-Comté, Centre, Haute-Normandie, Limousin, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire, Basse-Normandie). En Bretagne, tous les signataires (Pays, EPCI, Région) doivent avoir délibéré avant la signature. En Poitou-Charentes, la délibération (avant signature du contrat) ne porte que sur les projets structurants, et pour les autres projets, il y a seulement une répartition en grandes enveloppes arrêtée avant la signature du contrat (projets "vie quotidienne", bourses régionales "désir d'entreprendre", priorités émergentes, animation-ingénierie). En Provence Alpes Côte d'azur, le pays co-élabore le contrat et le projet est donc approuvé par l'instance porteuse, mais le contrat porte d'avantage sur des objectifs partagés que sur des opérations précises.

4.1. L'attribution de subventions au titre du contrat de Pays

4.1.1. Avis préalable

Pour l'attribution d'un financement en faveur d'opérations figurant dans le contrat de Pays, l'avis préalable du territoire est prévu sauf dans 3 régions : Bourgogne, Picardie et Provence - Alpes - Côte d'Azur (mais dans cette dernière, une consultation est effectuée par courrier). Pour la Haute-Normandie, "signature du contrat vaut acceptation du Pays". En Aquitaine, le contrat de pays se traduit par un programme pluriannuel d'actions identifiées validées sur le principe en comité de pilotage local et en Assemblée Plénière du conseil régional, et relevant de la ligne dédiée "politique contractuelle" et de lignes sectorielles.

A noter que pour la Région Rhône Alpes, l'avis n'est pas formulé par la structure juridique porteuse du contrat, mais par un comité de pilotage mis en place au niveau local et coprésidé par un représentant de la Région. En Bretagne, existe également des comités locaux de programmation associant un conseiller régional référent aux côtés des Présidents d'Etablissements publics de coopération intercommunale du Pays. En Poitou-Charentes, c'est un avis (non décisionnel) du "Comité local d'examen des projets", structure *ad hoc* mise en place dans le cadre des contrats, qui regroupe, sur chaque territoire, le Pays, les communautés de communes (et communes associées membres), le Conseil de développement, et qui est présidée par la Région.

4.1.2. Dépôt des demandes de subventions au titre du contrat

Pour les projets relevant du contrat, les dossiers de demande de subvention sont déposés auprès du Pays qui ensuite les transfère à la Région dans la plupart des Régions, sans que cela soit forcément obligatoire (Aquitaine et Limousin, où c'est variable selon les Pays). En Alsace et dans le Centre, ce devrait être systématiquement le cas (mais la Région peut recevoir à la marge des demandes "en ordre dispersé"). En Aquitaine le Pays fait transiter le projet vers la Région dans la mesure où le projet est inscrit au contrat.

Deux Régions répondent par la négative :

- la Franche-Comté, mais une copie du dossier est adressée au Pays dans le cadre du contrat de Pays,
- Provence - Alpes - Côte d'Azur, mais un avis est sollicité sur la mobilisation des crédits dédiés et de ceux figurant aux CPER et aux PO (Programmes Opérationnels) du FEADER et du FEDER (volet territorial).

4.1.3. Première instruction des dossiers

Le Pays assure une première instruction des demandes de subvention éligibles aux règlements d'intervention dans le cadre du contrat (sans être toujours obligatoire : variable selon les Pays en Aquitaine et en Franche Comté), sauf dans 5 Régions (Auvergne, Limousin, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais, mais dans cette dernière région et en Auvergne, un travail préalable est mené en partenariat entre les techniciens du territoire et les techniciens régionaux de manière à caler (pré-instruction) les programmations avant que chaque partenaire ne s'engage dans les procédures de validations telles qu'elles sont prévues par le dispositif Pays). Cette première instruction est également plus ou moins effectuée en Pays de la Loire.

Quelques pratiques régionales

En Nord-Pas-de-Calais, le Pays est signataire de la convention et des avenants à cette convention. "La convention de Pays et la programmation font apparaître les opérations bénéficiant des seuls crédits spécifiques Pays. Ces documents permettent de suivre les arbitrages rendus par le territoire sur l'usage et la destination des crédits régionaux de Pays. C'est cet engagement qui vaut validation de la structure porteuse". "Les dossiers inclus dans la programmation sont donc montés avec sa participation, quand ce n'est pas lui-même qui les prépare. Cela étant dit, chaque territoire dispose de son propre mode de faire et les modalités internes aux pays sont donc laissées à la libre appréciation des territoires".

En Rhône Alpes, le comité de pilotage, composé de représentants élus du territoire et de la société civile et coprésidé par la Région, arrête les projets qui ont vocation à être présentés au financement de la Région au titre du contrat. L'élu local chef de projet, interlocuteur politique local pour le contrat, cosigne avec le représentant de la Région les bordereaux de transmission des dossiers de demande de subventions.

En Bretagne, le Pays choisit de solliciter ou non la Région : transmission de la demande par le Pays à la Région et examen après instruction technique régionale par une structure ad' hoc (comité local de programmation) composé des élus du Pays (donc des Présidents d'Etablissements publics de coopération intercommunale) et de la Région (un conseiller régional référent pour chaque Pays).

En Basse-Normandie, pour la convention de programmation 2008-2010, le Pays proposait à la Région, un programme d'actions qui étaient pour la plupart sous maîtrise d'ouvrage des communautés de communes ou des communes. Cette proposition devait faire l'objet d'une délibération de la structure porteuse du

Pays. Pour plusieurs Pays, cela était également discuté au sein du conseil de développement.

En Centre, est effectuée une validation en bureau (de la structure porteuse) pour vérification de la conformité avec les modalités du contrat.

En Champagne Ardenne, il y a appréciation de la conformité à la convention signée entre la Région et le territoire.

En Franche-Comté, un avis de la structure porteuse est formulé sur les dossiers prioritaires ainsi que le montant à prélever sur l'enveloppe du Pays.

En Midi-Pyrénées, un comité de pilotage territorial réunit les représentants de la structure porteuse, du Conseil de Développement un représentant du Conseil Régional, du Conseil Général et de l'Etat pour débattre des projets présenté par le Pays.

4.2. Les autres dossiers relevant de politiques sectorielles (et hors contrat)

Pour les autres dossiers relevant de politiques sectorielles (et hors contrat), le dépôt auprès du Pays n'est pas effectué, à l'exception de la région Provence - Alpes - Côte d'Azur pour des appels à projets sectoriels à destination des Pays et parfois en Alsace pour l'examen de l'éligibilité. En Poitou-Charentes, l'instruction par le Pays peut orienter le maître d'ouvrage vers une demande de subvention hors contrat.

Pour les opérations hors contrat mais concernant le territoire du Pays, il n'y a pas d'avis préalable du Pays, sauf en Alsace dans de rares cas, pour des opérations hors contrat concernant le territoire, en Basse-Normandie pour certaines politiques (tourisme, zones numériques multiservices) et ceci peut être variable en Provence Alpes - Côte d'Azur, en fonction des dispositifs contractualisés, (dans cette Région, une information au Pays peut parfois être apportée par courrier). En Aquitaine le Pays est amené à négocier et donner un avis sur des opérations "sectorielles" tel que le volet "tourisme" qui fait l'objet d'une convention annexée au contrat de Pays.

A noter qu'en Limousin, les actions inscrites dans les conventions territoriales peuvent mobiliser tant des crédits territoriaux que des crédits relevant des politiques sectorielles.

4.3. La visibilité de l'action régionale⁷

Huit Régions considèrent la visibilité de l'action régionale satisfaisante : Aquitaine (visibilité renforcée grâce à PQA), Auvergne, Franche-Comté, Limousin, Midi-Pyrénées, Rhône Alpes, Picardie, Poitou-Charentes, cependant qu'une Région la trouve insatisfaisante : la Bourgogne. Sept Régions estiment qu'elle doit être améliorée : Bretagne, Basse-Normandie, Centre, Champagne-Ardenne, Nord-

⁷ Rappelons qu'il s'agit ici de la reprise de la réponse du responsable de service ou chargé de mission de la Région considérée.

Pas-de-Calais, Pays de la Loire, et Provence-Alpes-Côte d'Azur. L'Alsace souligne que la visibilité est très partielle, car "toutes les politiques ne sont pas territorialisées et encore moins territorialisées à l'échelle des Pays".

Les Régions se posent parfois la question de la visibilité de leur action sur le territoire, notamment dans la mesure où "l'aide régionale dans le cadre des conventions territoriales passées avec les Pays peuvent, dans certains cas, apparaître comme une aide du Pays" (Basse-Normandie et Centre). La Région Poitou-Charentes considère ainsi qu'il y a souvent écran des territoires entre le porteur de projet et la Région, malgré les clauses de publicité du financement régional insérées dans les conventions et arrêtées.

Toutefois, selon Provence - Alpes - Côte d'Azur, "le contrat de Pays facilite la lisibilité mais ce n'est pas le seul mode. Il nous donne une grille de lecture et de pertinence pour retenir ou pas certains projets". Pour Champagne-Ardenne, "globalement le processus gagnerait à être rendu plus lisible auprès de l'ensemble des acteurs locaux. Mais le remettre en cause conduirait à rétablir un système de guichet qui serait nettement moins performant en terme d'aménagement et de développement cohérent des territoires".

Des actions peuvent être en cours pour rendre l'intervention de la Région plus lisible, comme en Bretagne : changement d'appellation des contrats ("Contrats Région/Pays" et non plus "contrats de Pays"), envoi d'une plaque faisant état de la participation régionale à apposer sur l'équipement financé (plaque pérenne), vérification sur pièce et sur place du respect des obligations de communication sur l'intervention régionale (panneaux de chantiers...), ou en région Centre : appellation de "Contrats régionaux de Pays", signature de conventions locales d'attribution, panneaux de chantier régionaux, co-animation du projet de territoire avec un élu régional référent...

5 - LA QUESTION DE LA TUTELLE⁸

Les pratiques de contractualisation ont pu être taxées de tutelle (cf. débats au Sénat en première lecture sur l'article 25 du projet de loi de réforme des collectivités locales visant à supprimer l'article 22 de la LOADDT sur les Pays).

Extrait des débats au Sénat en première lecture sur l'article 25 du projet de loi de réforme des collectivités locales (suppression de l'article 22 de la LOADDT sur les Pays) :

Alain MARLEIX, Secrétaire d'État : "Il faut mettre fin à une pratique consistant à forcer les communes à se regrouper en pays si elles veulent obtenir certaines subventions, ce qui, comme le disait tout à l'heure M. le rapporteur, est tout à fait inacceptable. Cette pratique est une forme de tutelle, contraire à notre Constitution. Elle contraint les collectivités à déposer des dossiers d'une taille disproportionnée, à faire des études redondantes, à réunir des comités, à créer des structures : telles sont les conditions pour obtenir des subventions".

⁸ Rappelons qu'il s'agit ici de la reprise de la réponse du responsable de service ou chargé de mission de la Région considérée.

Jean-Jacques HYEST, Président de la Commission des Lois : "Aux termes de l'alinéa 3 de l'article 28, l'attribution par une collectivité territoriale à une autre collectivité territoriale d'une aide financière ne peut être subordonnée à des conditions tenant à l'appartenance de la collectivité bénéficiaire à une association, à un établissement public de coopération intercommunale ou à un syndicat mixte, existant ou à créer" (...) "personne ne sera obligé de passer par la structure du pays pour contractualiser...Au nom de la libre administration des collectivités territoriales, je me demande même comment de telles dispositions ont pu passer. Sans doute les dispositions de la loi du 4 février 1995 relatives aux pays n'ont-elles pas été examinées par le Conseil constitutionnel. Il est paradoxal que l'attribution d'une subvention à une collectivité soit conditionnée à l'accord d'une structure qui n'est même pas une collectivité".

Ainsi un article 28 a été adopté pour viser le "renforcement de l'interdiction des tutelles entre collectivités territoriales pour l'attribution d'aides financières". Selon le rapport Perben (Commission Lois, 1^{ère} lecture, Assemblée Nationale, p. 304), "Cet article vise à compléter l'article L. 1111-4 du CGCT pour renforcer, en matière d'attribution d'aides financières, l'interdiction faite à toute collectivité territoriale d'exercer une tutelle sur une autre collectivité territoriale. Conformément au cinquième alinéa de l'article 72 de la Constitution, qui pose le principe de cette interdiction générale, le troisième alinéa de l'article L. 1111-4 du CGCT précise qu'une collectivité ne peut utiliser son pouvoir de décision relatif à l'octroi d'une aide financière à une autre collectivité lorsque cela aurait « pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit », sur cette seconde collectivité. (...) Il reste toutefois difficile d'interpréter et d'appliquer cette disposition, en raison de sa généralité même, ce qui génère des incertitudes juridiques. Le juge administratif considère, par exemple, qu'un département peut décider de subventionner davantage les communes qui n'ont pas délégué la gestion d'un service public. Aussi le 2^o de cet article propose-t-il, dans le prolongement de cette prohibition générale de toute instrumentalisation des aides financières pour exercer une tutelle de fait, de préciser que la collectivité bénéficiaire de l'aide financière ne peut être contrainte, pour en bénéficier, d'adhérer à une association, à un EPCI ou à un syndicat mixte. Il s'agit, par ce biais, de prévenir des pressions qui pourraient être exercées sur des communes par des départements ou des régions pour mettre en place de nouvelles structures syndicales, ou participer aux entités juridiques tenant lieu de « pays », en dépit de la suppression du statut législatif spécifique de ceux-ci prévue par l'article 25 du projet de loi. Cette dernière crainte a conduit le Sénat, à l'initiative de sa commission des Lois, à ajouter au texte gouvernemental la référence aux associations, forme juridique que revêtent effectivement près d'un tiers des actuels pays".

5.1. La liberté de la Région de définir ses modalités d'intervention

Pour l'Auvergne, "la Région est libre de choisir des critères dans l'attribution de ses subventions. Les communes et Etablissements publics de coopération intercommunale ne sont pas obligés de demander des subventions à la Région, s'ils le font, ils doivent se plier aux règles de la Région dont ils ont connaissance bien en amont". La Région Auvergne est aussi souvent attaquée sur la règle instituant un fonds de concours de 10% de l'Etablissement public de coopération intercommunale pour le cofinancement d'un projet porté par une commune.

Pour l'Aquitaine, cela n'a pas de sens puisque seuls les crédits dédiés "politique contractuelle" sont réservés aux projets inscrits dans le contrat selon un règlement d'intervention connu et concerté ; mais l'accès aux autres crédits sectoriels reste toujours possible, et d'autre part l'ensemble des territoires est couvert par des contrats de pays ou d'agglomération. Egalement pour Provence-Alpes-Côte d'Azur, il n'y a pas tutelle puisque "le contrat a pour objet de mettre en œuvre le projet de territoire, librement réalisé. En dehors de ce cadre il existe d'autres sources de financement".

Cette critique est sans objet pour la réponse de la région Centre, car "la Région doit être libre de définir ses modalités d'intervention". Selon le Nord-Pas-de-Calais, "la tutelle - si elle existe - relève ici du souhait de l'Etat de voir disparaître des associations libres de collectivités locales engagées dans des démarches collectives d'aménagement et de développement, et de décider en lieu et place des collectivités territoriales (dont les Régions) les conditions (ou l'absence de condition) de mobilisation des politiques régionales et crédits correspondants" ; or "la contractualisation fait sens si et seulement si l'ensemble des parties concernées accepte les différentes dispositions relevant de l'objet, de l'objectif et de la mise en œuvre du dit-contrat".

Pour l'Alsace, cette critique, sauf exception, est largement exagérée, dans la mesure où un contrat est signé librement par les deux parties et peut être remis en cause. En pratique, le fait de fixer des priorités régionales et ou partagées, tout en laissant une marge pour des projets autres est un classique des contrats. Exiger une forme juridique de structure est en revanche "limite". Le rapprochement SCoT / Pays pourrait donner l'avantage à la formule du syndicat mixte, mais cette pression est le fait des évolutions législatives et du rôle réaffirmé dévolu aux préfets en matière de rationalisation de la carte intercommunale et non celui de la Région. Les prises de position laissant entendre que les communes auraient été "forcées" de se constituer en Pays relèvent largement du mythe, voire du procès d'intention. Comme dans le cas des SCoT, l'initiative de proposition revient à des communes et communautés de communes qui ont un projet en commun sur un périmètre qu'elles choisissent de soumettre ensuite aux instances compétentes.

Pour Midi-Pyrénées, cette critique est infondée, puisque la condition d'inscription dans le contrat ne concerne que les actions du projet de territoire validée par l'ensemble des partenaires.

En Languedoc-Roussillon, cette critique n'est pas fondée puisque les aides ne sont pas conditionnées à l'appartenance à un Pays, le contrat étant un support de coordination des projets émergents sur un territoire. Toutefois, il est signalé que "certains services ont joué le jeu pour des motivations différentes et encouragé les porteurs de projets à se rapprocher de la structure Pays".

5.2. Une démarche concertée et cohérente au service de l'efficacité

La critique est totalement infondée pour Champagne-Ardenne, car "la contractualisation s'appuie sur un processus d'arbitrages et de mise en cohérence établis au plan local". En principe l'ensemble des communes est partie prenante de ces processus. Ceci aboutit à des programmations locales qui

rendent les initiatives locales plus cohérentes entre elles. In fine c'est la Région qui tranche en cas de difficulté locale ou d'anomalie dans le processus de participation" (Champagne-Ardenne). Franche-Comté précise que "les subventions sont attribuées aux maîtres d'ouvrage (majoritairement communautés de communes), après un travail de concertation et de collaboration entre Pays et communautés de communes". Pour Rhône- Alpes, "la politique des Contrats de Développement Durable de Rhône Alpes reste fondée sur l'initiative des acteurs locaux, dans le cadre d'une démarche ascendante, et sur la contractualisation, c'est-à-dire le dialogue entre la Région et le Territoire aboutissant à une vision partagée des enjeux et à un accord sur les priorités d'action qui seront développées durant les 6 années du contrat. La gouvernance est un élément fondamental dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement local...".

Pour la Bretagne, il ne s'agit pas de tutelle mais de "cohérence et efficacité de l'action publique" : "La démarche de pays permet l'inscription des projets dans une stratégie plus large. Elle aide les acteurs à s'interroger sur les doublons éventuels de projets, d'équipements et évite ainsi l'éparpillement de l'intervention publique. La réflexion pays permet l'efficacité de l'action publique et la bonne utilisation des fonds publics". Selon Nord-Pas-de-Calais, "du point de vue de la Région, les Pays constituent une échelle territoriale pertinente tant au regard d'un certain nombre de priorités régionales (Directives Régionales d'Aménagement relatives à la trame verte et bleue, à la maîtrise de la périurbanisation), qu'au regard des questions d'interterritorialité (entre communautés de communes au sein d'un même Pays, entre espaces ruraux et urbains, entre Pays et PNR, etc.).

Pour le Limousin, la contractualisation est librement consentie entre les territoires et la région, elle constitue un outil de planification et de gouvernance – elle permet de dégager un projet répondant aux objectifs communs des parties mais en aucun cas une tutelle.

En Poitou-Charentes, les contrats constituent "un cadre négocié et partenarial pour des projets au plus près des besoins des habitants et des spécificités de chaque territoire" : ils "croisent axes de développement des Pays et Agglomérations avec les priorités et politiques de la Région, dans une démarche *gagnant-gagnant*, et "les enveloppes pluriannuelles offrent une visibilité financière pour les territoires leur permettant d'engager des actions dans la durée d'une part, assurent un cadrage budgétaire de l'action régionale d'autre part".

5.3. Néanmoins vigilance...

La Picardie estime avoir été toujours sensible à cet aspect : "les dispositifs et leur mise en œuvre ont été pensés pour éviter que cette tutelle s'exerce sur les territoires lors de l'élaboration et réalisation des contrats de Pays".

Pour la Basse-Normandie, "le Pays n'a la fonction d'intermédiaire entre la Région et les intercommunalités ou communes que pour les aides allouées dans le cadre des conventions territoriales. Pour la plupart des aides régionales sectorielles, les demandes sont déposées directement par les porteurs de projet. Par conséquent pour les aides sectorielles, il ne peut pas être question de tutelle. Dans le cas des

conventions territoriales, demander aux pays de travailler à la cohérence du programme d'opérations peut en effet conduire à la critique de tutelle dans le sens où les liens entre la Région et les communautés de communes et les communes ont été distendus. C'est pourquoi, pour la deuxième génération de conventions de programmation, les communautés de communes et les villes moyennes seront davantage impliquées dans la négociation entre le Pays et la Région".

Selon la Bourgogne, "les élus régionaux en ont une perception inverse : les Pays font ce qu'ils veulent avec les subventions régionales et ils sont tenus par les élus locaux".

CONCLUSION : POUR UNE APPROCHE PLUS STRATEGIQUE ET SELECTIVE

Globalement la contractualisation infra-régionale apparaît comme une forme moderne d'action publique et de rationalisation de la dépense. Parfois, un manque de visibilité de l'action régionale est déploré du côté de l'institution régionale, et le souhait d'une relation plus marquée avec les EPCI à fiscalité propre s'affirme. Cependant, le grand nombre de communautés dans chaque région (de 74 en Alsace à 234 pour Rhône Alpes : cf. tableau en annexe) plaide en faveur du maintien du Pays comme niveau de contractualisation.

Si la loi sur la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT) devrait entraîner l'élargissement des communautés, actuellement souvent de petite taille, et la diminution de leur nombre actuel, toutefois subsistera souvent la nécessité d'une coopération "intercommunautaire" à une échelle d'aménagement du territoire infra-départemental et infra-régional. Aussi pour remédier parfois à un manque de visibilité de l'action régionale pour l'action du conseil régional, le Pays doit fonctionner comme une fédération des communautés et ces dernières doivent être associées aux négociations préalables du contrat et à sa mise en œuvre (ce qui fait tomber la critique de "filtre" et conforte la reconnaissance du rôle du Pays).

Pour la Région, l'aménagement du territoire (au même titre que l'action économique) constitue actuellement une compétence « intermédiaire » selon l'étude d'impact du projet de loi de réforme des collectivités locales, aux côtés de compétences « exclusives » représentant près de 75% de ses dépenses (et de compétences non exclusives d'une valeur de 12%). La loi RCT pourrait impacter la contractualisation infra-régionale, en fonction de la répartition des compétences entre Région et Département et de l'établissement d'un schéma d'organisation des compétences entre ces deux niveaux prévu à l'horizon 2015 par la loi (article 35 bis). Ce schéma devrait porter entre autres sur l'aménagement des territoires ruraux (avec toutes les imprécisions de la définition du rural), et limiter les financements croisés (article 35 quater), à l'exception du sport, de la culture et du tourisme et d'opérations inscrites au CPER (mais quid des CPER au-delà de 2013 ?). Mais au final, l'article 35 de la loi RCT ne supprimerait pas les dispositions issues de la loi de décentralisation de 1982 relatives aux compétences des Régions, parmi lesquelles "l'aménagement de son territoire" selon la rédaction de l'article L.4221-1 du code général des collectivités territoriales (cf. tableau comparatif en annexe ci-après).

D'autre part, la rédaction finale de la loi RCT (texte CMP, article 35 ter) prévoit que la Région pourra "contribuer au financement des opérations d'intérêt⁹ régional des départements, des communes et de leurs groupements, ainsi que des groupements d'intérêt public".

En réalité, l'évolution de l'accompagnement des territoires par les Régions pourrait surtout dépendre des contraintes financières et fiscales, et s'exprimer dès la révision de dispositifs d'aide (qui pourraient anticiper la loi de réforme des collectivités et les financements en baisse). Toutefois, il convient de ramener ces contraintes budgétaires au poids effectif de l'effort en question (un peu plus de 5% en moyenne nationale) et à une certaine nécessité pour les Régions d'affirmer une visibilité sur les territoires¹⁰.

Dans l'actuel contexte de raréfaction budgétaire, une voie plus prometteuse serait certainement de concevoir une plus grande sélectivité autour de quelques enjeux prioritaires de cohésion territoriale, alors même que certaines Régions revendiquent encore une politique d'intervention thématique très large (cf. tableau 4). Une approche stratégique des Régions pourrait par exemple encourager l'élévation de l'ambition des projets portés par les Pays au service du développement durable, de l'excellence et de l'innovation (non réductible à la compétitivité), le développement des coopérations inter-territoriales et des liens entre espaces ruraux et agglomérations (au-delà des périmètres des contrats), le maillage numérique, la recherche d'une taille critique pour certains Pays (à partir de l'évolution de certains périmètres trop étroits), l'articulation des dispositifs et procédures (notamment Pays et SCOT)...

Cette contractualisation renouvelée pourrait être aussi, en lien avec la généralisation des SCoT, une occasion de mieux s'articuler avec les SRADT (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire). La Région apparaît en effet comme le bon niveau pour éviter la concentration des efforts sur les métropoles et assurer un maillage entre villes et espaces ruraux. Si l'apport des compétences fondamentales des Régions (lycées, TER) et la territorialisation des politiques de développement économique et de formation professionnelle contribuent fortement à cet aménagement du territoire, la contractualisation infra-régionale constitue un soutien au développement et à l'attractivité de tous les territoires en fonction de leurs spécificités.

⁹ et non d'"envergure" comme rédigé dans des versions antérieures, ce qui aurait posé problème pour le financement de projets locaux

¹⁰ Cette contractualisation infra-régionale est également nécessaire pour assurer un lien après 2013, avec les financements européens (FEDER, FSE, FEADER) et les CPER (en souhaitant qu'ils existent). La capacité des territoires notamment ruraux d'utiliser ces fonds européens nécessite en effet de pouvoir mobiliser des contreparties, de préférence sous forme de ligne dédiée comme des Régions l'ont déjà fait pour Leader.

ANNEXES

Tableau comparatif - Compétences des Régions et des Départements

Texte en vigueur	Texte RCT (CMP)
Conseil général	
Art. L. 3211-1. — Le conseil général règle par ses délibérations les affaires du département	L'article L. 3211-1 du code général des collectivités territoriales est ainsi modifié : 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue » ;
Il statue sur tous les objets sur lesquels il est appelé à délibérer par les lois et règlements et, généralement, sur tous les objets d'intérêt départemental dont il est saisi.	2° Le deuxième alinéa est ainsi rédigé : « Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt départemental pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique. »
Conseil régional¹¹	
Art. L. 4221-1. — Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements et des communes. Il peut engager des actions complémentaires de celles de l'État, des autres collectivités territoriales et des établissements publics situés dans la région, dans les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'État, les communes, les départements et les régions.	L'article L. 4221-1 du même code est ainsi modifié : 1° Le premier alinéa est complété par les mots : « dans les domaines de compétences que la loi lui attribue » ; 2° Le deuxième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique. »
Art. L. 4433-1. ¹² — Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. Il a compétence pour promouvoir le développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région et l'aménagement de son territoire et pour assurer la préservation de son identité, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des départements	La première phrase de l'article L. 4433-1 du même code est remplacée par deux alinéas ainsi rédigés : « Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région dans les domaines de compétences que la loi lui attribue. « Il peut en outre, par délibération spécialement motivée, se saisir de tout objet d'intérêt régional pour lequel la loi n'a donné compétence à aucune autre personne publique. »

¹¹ Un article L4221-3 du CGCT prévoit également : "Le conseil régional délibère en vue d'émettre des avis sur les problèmes de développement et d'aménagement de la région au sujet desquels il est obligatoirement consulté. Conformément à la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification, il concourt à l'élaboration et à l'exécution du plan de la nation et il élabore et approuve le plan de la région. Il concourt, dans le cadre de ses compétences, à l'aménagement du territoire. Il propose aux collectivités territoriales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements publics locaux dans la région.

¹² Dans le Titre du CGCT relatif aux Régions d'outre-mer

Tableau - Régions, Nombre de Départements, de Pays et d'EPCI
(extrait Rapport Perben, Commission des Lois, Assemblée Nationale,
1^{ère} lecture du Projet de Loi de Réforme des Collectivités Locales)

Nom de la région ⁽¹⁾	Population régionale ⁽²⁾	Nombre de départements	Nombre de pays reconnus ⁽³⁾	Nombre d'EPCI (à fiscalité propre) ⁽⁴⁾	Nombre de communes ⁽⁵⁾	Population communale moyenne
Alsace	1 815 493	2	9	74	904	2008
Aquitaine	3 119 778	5	25	184	2 296	1 359
Auvergne	1 335 938	4	12	104	1 310	1 020
Bourgogne	1 628 837	4	16	134	2 046	796
Bretagne	3 094 534	4	21	119	1 270	2 437
Centre	2 519 567	6	26	144	1 842	1 368
Champagne-Ardenne	1 338 850	4	23	121	1 949	687
Corse	294 118	2	1	20	360	817
Franche-Comté	1 150 624	4	16	96	1 785	645
Ile-de-France	11 532 398	8	1	109	1 281	9 003
Languedoc-Roussillon	2 534 144	5	16	130	1 545	1 640
Limousin	730 920	3	16	67	747	978
Lorraine	2 335 674	4	15	146	2 339	999
Midi-Pyrénées	2 776 822	8	31	214	3 020	919
Nord-Pas-de-Calais	4 018 644	2	13	91	1 547	2 598
Basse-Normandie	1 456 793	3	13	127	1 812	804
Haute-Normandie	1 811 055	2	13	71	1 420	1 275
Pays-de-la-Loire	3 450 329	5	20	131	1 502	2 297
Picardie	1 894 355	3	16	84	2 291	827
Poitou-Charentes	1 724 123	4	25	97	1 462	1 179
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4 815 232	6	15	98	963	5 000
Rhône-Alpes	6 021 293	8	14	234	2 879	2 091
Total métropole	61 399 521	96	357	2 595	36 570	1 679

Sources : INSEE, DGCL, APFP.

(1) Collectivité territoriale de Corse comprise.

(2) Recensement de 2008.

(3) Chiffres au 31 mars 2010, fournis par l'Association de promotion et de fédération des pays (APFP).

(4) Au 1^{er} janvier 2010.

(5) Ibid.