

# Les politiques territoriales dans les régions françaises

Champagne - Ardenne

La **politique territoriale du conseil régional** s'inscrit dans la **continuité** des dispositifs mis en place au cours de la période précédente, avec la réaffirmation du rôle structurant des territoires (pays, parcs naturels régionaux et agglomérations) qui se sont constitués progressivement de 2000 à 2006.

Plusieurs **caractéristiques** de cette politique demeurent ainsi **inchangées** :

- attribution d'une **dotations financière à chaque territoire**,
- principe d'**équité territoriale** conduisant à pondérer la dotation selon le poids de population et la richesse du territoire,
- **signature d'un contrat avec chaque territoire** pour une durée de 4 ans.

On peut cependant noter **certaines évolutions** sur le plan stratégique et sur les modalités de contractualisation :

- Les priorités régionales sont recentrées pour les agglomérations et les pays sur **quelques thèmes principaux** : services à la population, foncier, habitat social, qualité environnementale, TIC, cadre de vie.
- Des **accords cadres** sont signés avec chacun des territoires et déclinés systématiquement en une **convention d'aménagement** (portant sur tout ou partie des thématiques prioritaires du conseil régional) **et, pour les pays** uniquement, une **convention d'ingénierie**.
- Des conventions peuvent être éventuellement signées avec les territoires sur d'autres thématiques (développement économique, culture, climat et énergie, solidarité urbaine...), selon les enjeux repérés spécifiquement ; ces conventions sont alors financées en dehors de la dotation territoriale sur des crédits sectoriels, attestant d'une volonté du conseil régional d'approfondir la territorialisation de ses politiques.

Plusieurs **exigences** sont posées aux territoires pour la signature des conventions d'aménagement : prise en compte significative des priorités régionales, recentrage sur des projets à vocation intercommunale ou collective, respect d'un équilibre territorial (entre la ville centre et le reste du territoire), prise en compte des critères de qualité environnementale et de l'économie sociale et solidaire.

Le constat de la poursuite du déclin démographique, du maintien de fortes disparités territoriales et sociales et de la fragilité du tissu économique – caractérisé notamment par un secteur tertiaire peu développé – a conduit **le conseil régional et l'État à poursuivre leur soutien aux territoires organisés** (en particulier dans ce qui a trait au renforcement de la cohésion sociale et territoriale), aussi bien dans le volet territorial du CPER que dans les **programmes européens** (FEDER et FEADER notamment).

Pourtant, au-delà d'une articulation affichée entre le volet territorial du CPER notamment et la politique territoriale régionale, **la mise en œuvre des orientations de l'État** peut se faire de manière spécifique ou conjointe avec le conseil régional, par le biais :

- de **conventions territoriales signées avec l'État uniquement**, suite à un appel à projets, pour les projets concernant l'amélioration des services, la dynamisation des activités économiques de proximité, la valorisation économique du patrimoine et l'amélioration de l'offre touristique ; seuls les pays et PNR sont visés à ce titre ;
- de **contrats d'objectif territorial** déclinant l'accord-cadre État-Région-ADEME, dans la perspective du développement de politiques énergétiques et environnementales territoriales ; pays, PNR et agglomérations sont concernés, mais aussi le cas échéant les communautés de communes ;
- de **dispositifs spécifiques** s'adressant aux pays et PNR pour certains volets du développement touristique, les TIC et l'économie sociale et solidaire ;
- d'un **appel à projets urbains FEDER**, piloté conjointement par l'État et le conseil régional, destiné aux espaces urbains de plus de 15 000 habitants – sur les thématiques du développement économique, des services, des déplacements et de l'environnement.

## Politique territoriale du Conseil régional

### ● Les cadres et types d'intervention

		Période	Durée du conventionnement	Types de territoires concernés			
				CA <sup>1</sup>	Pays	PNR <sup>2</sup>	EPCI <sup>3</sup>
Accord-cadre	Conventions d'aménagement	2007-2010	4 ans maximum	●	●		
	Conventions PNR		3-5 ans			●	
	Conventions thématiques			●	●	●	
	Conventions d'ingénierie		annuelle		●		

1. Communautés d'agglomération

2. Parcs naturels régionaux

3. Etablissements publics de coopération intercommunale

Un **accord cadre** est signé par le conseil régional avec chacun des territoires champardennais (pays, agglomérations, PNR) et décliné ensuite systématiquement en une **convention d'aménagement** (pour les pays et les agglomérations) ou une **convention PNR**.

2

Ces conventions prévoient l'intervention financière du conseil régional en soutien à des opérations d'**investissement**, et aux **études** qui y sont liées, correspondant aux priorités régionales :

- services, foncier, habitat social, aménagement, cadre de vie, TIC,
- en plus pour les PNR : aménagement et gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager, aménagements et équipements dont le PNR est propriétaire ainsi que tous les projets liés aux enjeux identifiés dans la charte.

Les conventions d'aménagement permettent également d'apporter un soutien aux **conseils de développement** ou à leurs groupes de travail par le financement de prestations extérieures portant en priorité sur les TIC et l'économie sociale et solidaire.

Le financement des conventions d'aménagement repose sur une **dotation calculée pour chaque territoire** (cf. modalités financières de mise en œuvre).

L'accord cadre peut également prévoir la signature ultérieure de **conventions thématiques** répondant à des enjeux spécifiques du territoire, notamment en ce qui concerne la solidarité urbaine, la qualité environnementale et l'énergie, la culture, le développement économique, la formation professionnelle. Ces conventions d'application sont passées avec les services du conseil régional concernés.

Afin de les aider à définir et à mettre en œuvre leurs projets, le conseil régional propose par ailleurs à chacun des **pays** la signature d'une **convention d'ingénierie** destinée à cofinancer :

- des **postes généralistes** (chefs de projets ou chargés de mission) **et/ou thématiques** (chargés de mission en priorité sur les thématiques habitat, cadre de vie, tourisme, environnement et services),
- des **postes liés à des dispositifs spécifiques** : ORAC, tourisme, environnement, Leader,
- des **études généralistes** (liées à l'élaboration du projet de territoire) **et/ou thématiques** (liées à des thèmes spécifiques émergents des chartes) confiées à des prestataires externes.

Globalement **95 M€** sont consacrés par le conseil régional au financement des **conventions d'aménagement** et aux **conventions d'ingénierie** pour l'ensemble de la période.

## ● Exigences, éligibilité et priorités

Les conventions d'aménagement font référence à un principe d'« **équilibre général de la convention** », selon lequel les programmes d'actions proposés par les territoires doivent :

- comporter des projets significatifs dans les domaines prioritaires du conseil régional (foncier, habitat social, TIC) ;
- mobiliser une part majoritaire de la dotation régionale pour des projets à vocation intercommunale ou collective (au sens maîtrise d'ouvrage, gestion ou portée de projet) ;
- assurer une répartition équilibrée des projets entre ville-centre et autres communes ;
- répondre aux critères de qualité environnementale définis par le conseil régional et comporter au moins une opération significative et à caractère démonstratif conçue selon les critères de la haute qualité environnementale (HQE).

Deux exigences supplémentaires s'appliquent aux **pays** :

- leur programme d'action doit porter sur au moins trois des cinq thématiques prioritaires ciblées ;
- un projet unique ne peut engager à lui seul plus de 50 % de la dotation territoriale.

En ce qui concerne les **PNR**, le même principe conduit à ce que le programme d'action comporte des projets significatifs dans les domaines de la protection et gestion du patrimoine naturel, culturel et paysager, de l'accueil, éducation et information à l'environnement et de l'expérimentation et transfert d'expérience.

À travers ces exigences, le conseil régional incite notamment les territoires à définir des **stratégies globales** : mise en valeur touristique du patrimoine naturel et culturel à l'échelle des pays (en cohérence avec le schéma régional du tourisme), fonctions de centralité des bourgs ou villages.

## ● Modalités financières de mise en œuvre

### • Calcul de la dotation par territoire

Dans le cadre des **conventions d'aménagement**, le conseil régional intervient en faveur de chaque territoire dans la limite d'une dotation financière globale pour les 4 années. Dans un objectif d'équité territoriale, cette dotation est calculée en prenant en compte le potentiel fiscal, le revenu moyen des ménages et le nombre d'habitants du territoire ; pour les pays s'ajoute à ces critères le nombre de communes.

### • Règles concernant les investissements

- sont exclus des dépenses éligibles les travaux préparatoires et démolitions préalables, les travaux d'essai-nissement, de VRD, les acquisitions foncières ponctuelles, l'équipement mobilier, les travaux effectués en régie ;
- des seuils planchers sont définis pour les aides (20 000 € pour les agglomérations, 1 600 € pour les pays et des seuils plafonds pour les frais de maîtrise d'œuvre (prise en compte jusqu'à 15 % du montant HT de la dépense subventionnable).

### • Règles concernant l'ingénierie

- la **dotation de fonctionnement** attribuée à chaque pays est plafonnée à 50 000 € par an, dans la limite de 40 % du budget de fonctionnement de la structure porteuse ; le territoire doit de plus financer au minimum 20 % de ce budget ;
- en plus de cette dotation de fonctionnement, les **missions d'animation ORAC** peuvent être soutenues pendant la mise en œuvre de l'opération, le conseil régional apporte par ailleurs une aide financière forfaitaire à l'ingénierie des GAL Leader de 20 000 €/an ; le financement du suivi-animation d'OPAH est fait au titre des crédits Habitat ;
- pour les **études**, le seuil plancher est de 2 500 € pour les agglomérations et de 1 000 € pour les pays.

## ● Dispositifs d'appui aux territoires

**Actions de mise en réseau :** la direction de l'aménagement du territoire du conseil régional publie périodiquement par message électronique un point d'information à destination des techniciens des territoires (pays, agglomérations, parcs naturels régionaux) : la lettre d'information trimestrielle « RCA Territoires ». Celle-ci comporte deux parties : une partie actualité et une partie échanges d'expériences.

**Dispositif de formation :** dans le but de contribuer à la définition et à l'animation des conventions de développement économique des accords-cadres Région-territoires, la direction de l'aménagement du territoire a organisé, en partenariat avec ETD, un cycle d'échanges et de formation, intitulé Formadev, destiné aux chargés de mission des territoires sur la thématique du développement économique. Six journées de formation, chacune axée sur un enjeu, ont permis de développer l'information et la formation des chargés de mission des territoires sur les différents volets du développement économique, à favoriser les échanges d'expériences, à définir un cadre de travail et un processus d'échanges durables, et à déboucher sur la production d'outils pédagogiques.

### *Organisation des services du conseil régional*

**Nom du service chargé des politiques territoriales :** Service Territoires

**Direction de rattachement du service :** Direction de l'aménagement du territoire

**Organisation du service :** 1 chef de service, 8 chargés de mission et 4 assistantes répartis par territoire

**Relation avec les directions sectorielles :** la direction de l'aménagement du territoire reçoit l'ensemble des programmes d'action et évalue la nécessité d'établir des conventions thématiques mais n'intervient pas ensuite dans la négociation entre le territoire et la direction sectorielle concernée. Par ailleurs, le service Formation professionnelle dispose de chargés de mission qui suivent 6 à 7 territoires.

## Volet territorial du CPER et programmes européens

### ● Les cadres et types d'interventions concernant les territoires

	Période	Type de dispositif	Durée du conventionnement	Types de territoires concernés				
				CA	Pays	PNR	EPCI	Ville
Conventions territoriales État	2007 – 2011	Appel à projets (CPER convention territoriale)	4 ans		●	●		
FEDER	2007 – 2013	Appel à projets urbain donnant lieu à convention-cadre (FEDER)	7 ans	●			●	●
FEADER axe 4 LEADER		Appel à projets			●	●		

Le volet territorial du CPER prévoit la signature de **conventions territoriales État** uniquement avec les pays et les **PNR**, suite à un appel à projets. L'État est seul signataire de ces conventions, même si le conseil régional est consultée pour leur définition. L'intervention de l'État est concentrée sur **deux thématiques** : services à la population et diversification économique (principalement en matière de développement touristique) ; elle peut porter sur du soutien aux **investissements**, mais aussi sur des **études** (études de faisabilité, études techniques sur projets, réalisées soit en interne par les territoires, soit par un prestataire externe). Sur l'ensemble de la période l'État consacre **8,3 M€** à ces conventions territoriales.

À noter qu'en dehors de ces conventions territoriales, sont intégrés au volet territorial du CPER des **dispositifs spécifiques** : contrats d'objectifs territoriaux énergie climat COTEC (crédits ADEME-Région), opérations territoriales en matière de tourisme, de TIC et d'économie sociale et solidaire.

Au titre des **programmes européens**, seuls le PO FEDER et l'axe 4 du FEADER ont pour le moment donné lieu à la publication d'un appel à projets concernant les territoires :

- suite à l'**appel à projet FEDER**, 5 projets d'espaces urbains ont été retenus (communautés d'agglomération et villes moyennes de plus de 15 000 habitants), avec une enveloppe minimale de 5 M€ pour chaque projet de territoire (investissements et ingénierie de conception et de mise en œuvre de projets intégrés) ; les thèmes concernés portent sur l'économie, l'entrepreneuriat, les services et l'inclusion sociale, les transports et le développement durable, en lien avec les quartiers sensibles ;
- l'**appel à projet Leader** qui décline au plan régional le cadre national, prévoit le financement de 4 à 6 Groupes d'action locale pour une enveloppe globale de 8 M€ de FEADER.

### ● Exigences, éligibilité et priorités

Les **conventions territoriales** supposent de la part des territoires la présentation d'une stratégie centrée sur un ou deux enjeux prioritaires et correspondants aux priorités thématiques de l'État, ainsi que la mise en place d'un dispositif local de pilotage, de suivi et d'évaluation.

Les **critères de sélection des projets** portent sur :

- le caractère structurant des actions (évalué à partir de l'impact territorial des projets, c'est-à-dire de leur vocation intercommunale, de leur caractère innovant, de leur utilisation des TIC et de leur impact sur le développement économique et l'emploi local),
- la prise en compte du développement durable,
- la coordination et la mutualisation des moyens au niveau local.

Par ailleurs des **critères d'éligibilité** (distinguant candidatures recevables et candidatures irrecevables) et de sélection (permettant d'établir un ordre de préférence parmi les candidatures recevables) sont définis pour chaque type de projets.

En ce qui concerne l'**appel à projets FEDER**, les critères sont :

- la pertinence du territoire et la qualité de son diagnostic ;
- l'inscription du projet dans une démarche intégrée : lien entre compétitivité et cohésion, lien entre dimension économique, sociale, urbaine et environnementale, ciblage prioritaire sur les quartiers en difficulté, caractère innovant ou effet levier des opérations ;
- le respect des priorités thématiques : 20 % du montant total doit être consacré aux thématiques « entre-preneuriat et développement durable » ;
- la qualité de la gouvernance : partenariat, animation...

## Pilotage et articulation des cadres d'intervention

Coordination du pilotage du CPER et des programmes européens	●
Existence d'un dispositif de pilotage spécifique au VT du CPER	●
Existence d'un dispositif de pilotage local pour les conventions territoriales	●
Existence d'un dispositif de pilotage local pour la politique territoriale du CR	

### ● Coordination CPER / Programmes européens

L'articulation entre le CPER et les programmes européens se fait **au niveau des « comités thématiques »** propres à chaque « grand projet » et au volet territorial, et non à celui du « comité plénier de suivi et d'évaluation » qui s'occupe de l'ensemble du CPER.

### ● Dispositif de pilotage du volet territorial

Un « comité technique » est créé au niveau régional (secrétariat assuré par le SGAR). Il est co-présidé par le SGAR et par la Direction de l'aménagement du territoire du conseil régional. Ce comité est également composé des quatre préfetures de département, de la DRT, de l'ADEME et des services gestionnaires des fonds européens (FEADER et FEDER). Il se réunit autant que de besoin en prenant en compte les exigences liées à la programmation des fonds européens. Une de ses fonctions est de veiller à la bonne **articulation** des financements État-Région du CPER prévus dans les **conventions État-Territoires et Région-Territoires** : cette recherche d'articulation s'est traduite dans l'adoption de **fiches actions communes** aux deux dispositifs.

### ● Dispositif de pilotage local des conventions territoriales

Un **comité local** de pilotage de chaque convention territoriale est organisé. Il est composé des représentants du pays, du conseil de développement, de l'**État** (SGAR, DRT, Préfecture de Département et/ou sous préfet, DRDAF / DDAF) et des représentants du **conseil régional**. Ce comité a pour fonction de faire le bilan de l'année n au regard des actions prévues et de proposer une programmation précise de l'année n+1, opération par opération.

### ● Pilotage de la politique territoriale du conseil régional

Pour les conventions d'aménagement passées avec les agglomérations ou les pays, **aucun pilotage local** n'est prévu.

Le territoire doit adresser **chaque année** au conseil régional un rapport d'exécution du programme **et, si nécessaire**, une révision du programme peut être effectuée une fois par an à l'initiative du territoire.

Pour ce qui est de l'**évaluation**, un dispositif doit être défini par le conseil régional et le territoire au moment de la signature de la convention.