

EVALUATION DES DEMARCHES CONTRACTUELLES DE PAYS

FEVRIER 2006

N° 2391

René CLUNIAT

Jean-Pierre ROUBAUD

Alain ROUX

Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts

SOMMAIRE

RESUME	4
INTRODUCTION	6
I – DEMARCHE EVALUATIVE	8
1-1. Champ de l'évaluation	8
1-2. Finalités de la démarche contractuelle de pays	8
1-3. Questions évaluatives	10
1-3.1 Questions relatives aux finalités.....	10
1-3.2 Questions relatives à la mise en œuvre.....	10
1-4. Remarques méthodologiques	11
1-5. Moyens utilisés	11
1-6. Déroulement de la mission	13
II – CONSTATS	14
2-1. Un incontestable succès quantitatif	14
2-2. Une grande adaptabilité, face à la diversité des situations	16
2-3. Une réelle valeur ajoutée, malgré des lacunes	20
2-3.1 Un dialogue de qualité entre les acteurs.....	20
2-3.2 Une bonne coordination entre les partenaires.....	20
2-3.3 Peu de projets structurants.....	20
2-3.4 Une sélectivité insuffisante.....	21
2-3.5 Une articulation charte / contrat / programmation souvent peu évidente.....	21
2-3.6 Un réel effet de levier financier.....	22
2-4. Des impacts nuancés sur les territoires	22
2-4.1 L'articulation urbain / rural.....	23
2-4.2 Les relations avec les territoires voisins.....	24
2-4.3 Les contrats de pays et les SCOT.....	24
2-4.4 Les contrats de pays et les PNR.....	25
2-4.5 Les contrats de pays et les programmes LEADER+.....	25
2-4.6 L'organisation des territoires.....	26
2-4.7 La territorialisation des politiques et des organisations.....	26
2-5. Une difficile intégration du développement durable	27
2-5.1 La participation des acteurs à l'élaboration du contrat de pays.....	28
2-5.2 La gouvernance.....	28
2-5.3 L'innovation et le progrès.....	29
2-5.4 La transversalité des projets.....	30
2-5.5 L'évaluation.....	31
2-6. Le rôle capital de l'ingénierie territoriale	33
2-7. Malgré ses insuffisances, des attentes fortes vis à vis de l'Etat	34
2-8. Conclusion	34

III – PRECONISATIONS	36
3-1. Mobiliser les marges de progrès	36
3-1.1 Réviser la charte si nécessaire.....	36
3-1.2 Mobiliser l'ingénierie territoriale.....	36
3-1.3 Renforcer la sélectivité.....	36
3-1.4 Ancrer la démarche dans le développement durable.....	37
3-1.5 Harmoniser les procédures d'élaboration des contrats et de programmation.....	39
3-1.6 Favoriser l'élaboration d'un contrat unique agglomération – pays.....	40
3-1.7 Favoriser l'articulation entre les démarches contractuelles.....	40
3-2. Réussir l'évaluation	40
3-2.1 L'évaluation de la deuxième génération de contrats de pays.....	41
3-2.2 L'évaluation finale de la première génération.....	43
3-3. L'Etat doit poursuivre la démarche contractuelle de pays	44
3-4. Liste récapitulative des préconisations	45
CONCLUSION	47
ANNEXES	48
Annexe n°1 : cahier des charges.....	49
Annexe n°2 : réponses au questionnaire adressé aux SGAR et aux conseils régionaux.....	54
Annexe n°3 : analyse typologique.....	69
Annexe n°4 : analyse thématique.....	87
Annexe n°5 : financement des contrats de pays.....	92
Annexe n°6 : les services au public mutualisés et innovants dans les contrats de pays.....	97
Annexe n°7 : proposition de définition partagée d'un projet structurant.....	99
Annexe n°8 : liste des personnes rencontrées.....	102
Annexe n°9 : bibliographie.....	107
Annexe n°10 : liste des sigles utilisés.....	110

RESUME

La DATAR (devenue DIACT depuis janvier 2006) a confié au Conseil Général du GREF l'évaluation "in itinere" des démarches contractuelles de pays. Parallèlement, une évaluation des démarches contractuelles d'agglomération, aux termes de référence très voisins, a été confiée au cabinet ACADIE.

Le cahier des charges de l'étude, présenté au comité de pilotage le 11 avril 2005, retient pour objectifs et finalités « de formuler rapidement des préconisations relatives à l'élaboration d'un volet territorial renouvelé dans la prochaine génération contractuelle ». Pour répondre à cette demande, quatre moyens ont été utilisés :

- une lecture exhaustive des 283 contrats de pays signés par l'Etat en métropole, permettant de renseigner une grille de lecture
- l'envoi d'un questionnaire aux SGAR et conseils régionaux concernés
- la visite d'un échantillon de 15 pays (acteurs et partenaires) répartis à raison de trois dans chacune des régions Auvergne, Bourgogne, Bretagne, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées
- un entretien avec les responsables des organisations nationales les plus concernées

Ces démarches ont permis d'établir tout d'abord un constat, décliné en sept points principaux.

La démarche contractuelle de pays a connu un succès tardif mais incontestable : après un démarrage lent, de nombreuses signatures sont intervenues entre le 1er janvier et le 30 juin 2005. A l'exception de deux régions où l'Etat est absent, les contrats sont, la plupart du temps, signés par l'Etat et la Région, et les Départements s'associent souvent, même si leur degré d'engagement réel est variable.

Les documents signés et leur contenu sont d'une grande diversité, et tous les contrats n'ont pas été signés par le même nombre de partenaires. Il faut ajouter la diversité structurelle liée notamment à la géographie des pays et au statut juridique de leur structure porteuse, ce qui rend impossible l'établissement d'une typologie synthétique pertinente.

La valeur ajoutée des contrats de pays réside essentiellement dans le développement du dialogue, interne entre élus et société civile, et externe entre partenaires financiers. On peut toutefois regretter le manque de sélectivité et le caractère peu structurant des projets retenus, conduisant parfois à une dérive vers une procédure de guichet, qui peut s'expliquer en partie par l'urgence. L'articulation charte/contrat/programmation n'est pas non plus toujours évidente. En revanche, bien que contrasté, l'effet de levier financier est réel.

Le progrès dans l'articulation urbain/rural reflétée principalement par la qualité de l'interface pays/agglomération n'est pas toujours au rendez-vous. L'ouverture vers les territoires voisins est assez faible. La démarche SCOT tient peu compte de l'existence du pays. Lorsque ce dernier en est le porteur, les espoirs placés en sa réalisation seront souvent difficiles à satisfaire.

La cohérence des pays avec les PNR et les programmes Leader+ est très inégale mais souvent insatisfaisante. Les PNR se montrent particulièrement inquiets de la complexité engendrée par les recoupements de territoires.

Le renforcement de l'intercommunalité est à mettre au crédit de la démarche des pays bien que son impact soit plus faible que celui de la loi Chevènement.

La territorialisation des politiques publiques est encore peu influencée par les pays. C'est dans le domaine des services au public qu'elle est la plus avancée. Les services des Régions ont tiré plus de conséquences de l'émergence des pays, en terme d'organisation interne, que ne l'a fait l'Etat.

Les cinq principes qui fondent le développement durable n'ont été que très peu pris en compte dans les contrats de pays. La transversalité des projets est peu apparente et la réalisation d'une évaluation effective est douteuse, sauf dans les cas où la Région a pris l'initiative. L'engagement dans une démarche Agenda 21 n'a pas encore eu de traduction concrète.

Le rôle capital de l'ingénierie territoriale dans la préparation des chartes, des contrats et dans l'animation est unanimement ressenti. Les zones rurales en grande difficulté demandent un effort particulier dans ce domaine.

Malgré ses insuffisances, en particulier sur le respect de ses engagements financiers, des attentes fortes sont exprimées vis-à-vis de l'Etat. Le maintien de sa présence est souhaité par une majorité d'acteurs.

A partir de ces constats, le rapport formule des préconisations.

La démarche contractuelle des pays s'inscrit dans une politique territoriale qu'il convient de poursuivre. Les pays (avec d'autres) constituent un dispositif pionnier en matière de gouvernance moderne, fondée sur le dialogue entre acteurs, qui demande de la durée pour pouvoir s'installer de manière efficace. Sa valeur ajoutée en matière de conjugaison des efforts et de rationalisation dans l'utilisation des fonds publics suppose une continuité dans l'action.

Des marges de progrès existent et doivent être mobilisées pour la deuxième génération de contrats. La révision de la charte peut s'avérer nécessaire pour assurer une meilleure sélectivité des projets et les inscrire dans le développement durable. Une ingénierie territoriale efficace, donc renforcée si nécessaire, est indispensable à l'amélioration du dispositif des pays qui doivent toutefois rester un échelon de réflexion et d'animation et n'exercer qu'un petit nombre de maîtrises d'ouvrage.

L'adoption d'un programme d'actions triennal, révisable annuellement, doit permettre de mettre en œuvre les orientations de la charte tout en préservant la possibilité d'adaptations indispensables liées aux changements de l'environnement.

L'articulation entre agglomérations et pays doit être améliorée par la conclusion, chaque fois que possible, de contrats uniques et de conventions précises dans les autres cas. PNR, programmes Leader+ et pays doivent mieux se coordonner.

L'information des citoyens doit être améliorée, en particulier par la rédaction de documents plus lisibles. Le dispositif d'évaluation doit être renforcé et conçu comme un élément d'une chaîne allant du local au national. Un appui méthodologique en direction des animateurs et des élus est indispensable.

L'Etat doit maintenir sa participation à la démarche contractuelle des pays sous sa forme actuelle et signer un contrat unique, gage de cohérence, avec les autres partenaires financiers. Dans ce but, il doit se mettre en situation de meilleure efficacité sur les plans financier, administratif et technique pour participer effectivement à la construction en commun des contrats.

INTRODUCTION

Le mot *pays* vient du latin *pagus*, qui désignait une unité territoriale gallo-romaine plus petite que la cité (*civitas*). Ce mot fut ensuite employé pour désigner l'assise territoriale des comtés médiévaux.

Plus près de nous, des contrats de pays ont été mis en place entre 1975 et la fin des années 70. Très centralisée au départ, puis régionalisée dans un deuxième temps, cette première génération de contractualisation territoriale avait essentiellement pour but de mettre un frein au saupoudrage des crédits du Fonds interministériel de développement et d'aménagement rural (FIDAR). Cette tentative ayant échoué, l'Etat a abandonné cette démarche contractuelle, mais plusieurs régions, notamment la région Centre, l'ont reprise à leur compte et l'ont poursuivie.

C'est la loi d'orientation et d'aménagement du territoire du 4 février 1995, dite "loi Pasqua", qui a défini au plan national la conception moderne des pays et leur a accordé une première reconnaissance légale.

Mais c'est la loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999, dite "loi Voynet", qui a ouvert aux pays la possibilité de contractualiser avec l'Etat et la Région (voire le Département) pour mettre en œuvre leur projet de développement durable. Les modifications apportées à la loi Voynet par la loi "urbanisme et habitat" du 2 juillet 2003 portent sur une simplification des modalités de reconnaissance des pays, mais pas sur l'esprit même de cette loi.

Qu'est-ce qu'un pays, au sens de la loi Voynet modifiée ? C'est un territoire à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi, présentant une cohésion géographique, culturelle ou sociale, constitué d'une ou plusieurs intercommunalités qui ont décidé de valoriser les atouts de ce territoire en mettant en œuvre, avec la participation des acteurs locaux, un projet commun de développement durable axé notamment sur le renforcement des solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

Qu'est ce qu'un contrat de pays ? C'est l'engagement des partenaires (Etat et/ou Région et/ou Département) d'un pays dont le périmètre a été approuvé, à coordonner leurs actions et à faire converger leurs moyens pour réaliser un projet de territoire, matérialisé préalablement par l'élaboration d'une charte.

Pour permettre le financement des contrats de pays, mais aussi des autres démarches contractuelles territoriales (agglomérations, PNR, réseaux de villes), la loi Voynet a prévu d'inclure, dans les contrats de plan Etat-région (CPER) 2000-2006, un volet territorial, ce qui n'exclut pas la mobilisation de crédits de droit commun.

A la mi-2005, la DATAR, devenue DIACT le 2 janvier 2006, devant l'approche du terme des CPER, a souhaité que soit réalisée une évaluation *in itinere* (intermédiaire) des démarches contractuelles de pays, afin de préparer leur évaluation *ex post*, (finale) et de recueillir des

préconisations pour l'élaboration d'un volet territorial renouvelé dans la prochaine génération des CPER 2007-13. Le cahier des charges figure à l'annexe n°1.

Au delà de l'évaluation proprement dite, la DIACT a souhaité disposer d'éléments plus analytiques et d'une proposition de définition partagée de la notion de projet structurant. Ces éléments figurent en annexe.

En parallèle, mais avec un certain décalage dans le temps, la DIACT a demandé à un autre prestataire d'effectuer le même travail pour les contrats d'agglomération.

Première partie

DEMARCHE EVALUATIVE

1-1. Champ de l'évaluation

L'évaluation porte sur les seuls contrats signés par l'Etat avec des pays situés en métropole, au nombre de 283. Elle ne porte ni sur la charte, ni sur le périmètre des pays.

1-2. Finalités des démarches contractuelles de pays

Evaluer, c'est porter un jugement sur la mise en œuvre et les résultats, par référence aux objectifs, dont l'identification constitue donc un préalable indispensable à l'évaluation.

A cet égard, la principale source est bien sûr la loi Voynet modifiée, le décret du 19 septembre 2000 relatif aux pays n'apportant pas de précisions supplémentaires. Mais les contrats de pays étant partie intégrante du volet territorial des contrats de plan Etat-région, il convient de prendre également en compte les objectifs assignés à ce volet territorial dans la circulaire qui lui est propre.

Loi Voynet modifiée (articles 2 et 25)

Comme indiqué en introduction, le contrat de pays a pour but de favoriser la mise en œuvre du projet commun de développement durable, qui a lui même pour objectifs de

- « *développer les atouts du territoire considéré* »
- « *renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural* »

On peut donc considérer qu'il s'agit là des deux principales finalités de la démarche contractuelle.

Circulaire du 14 septembre 2000 relative au volet territorial des CPER

« *Placés dans une perspective de développement durable* », les différents contrats faisant partie du volet territorial des CPER doivent être « *fondés sur l'encouragement des démarches de projet et le renforcement de l'intercommunalité* ». Ils doivent également :

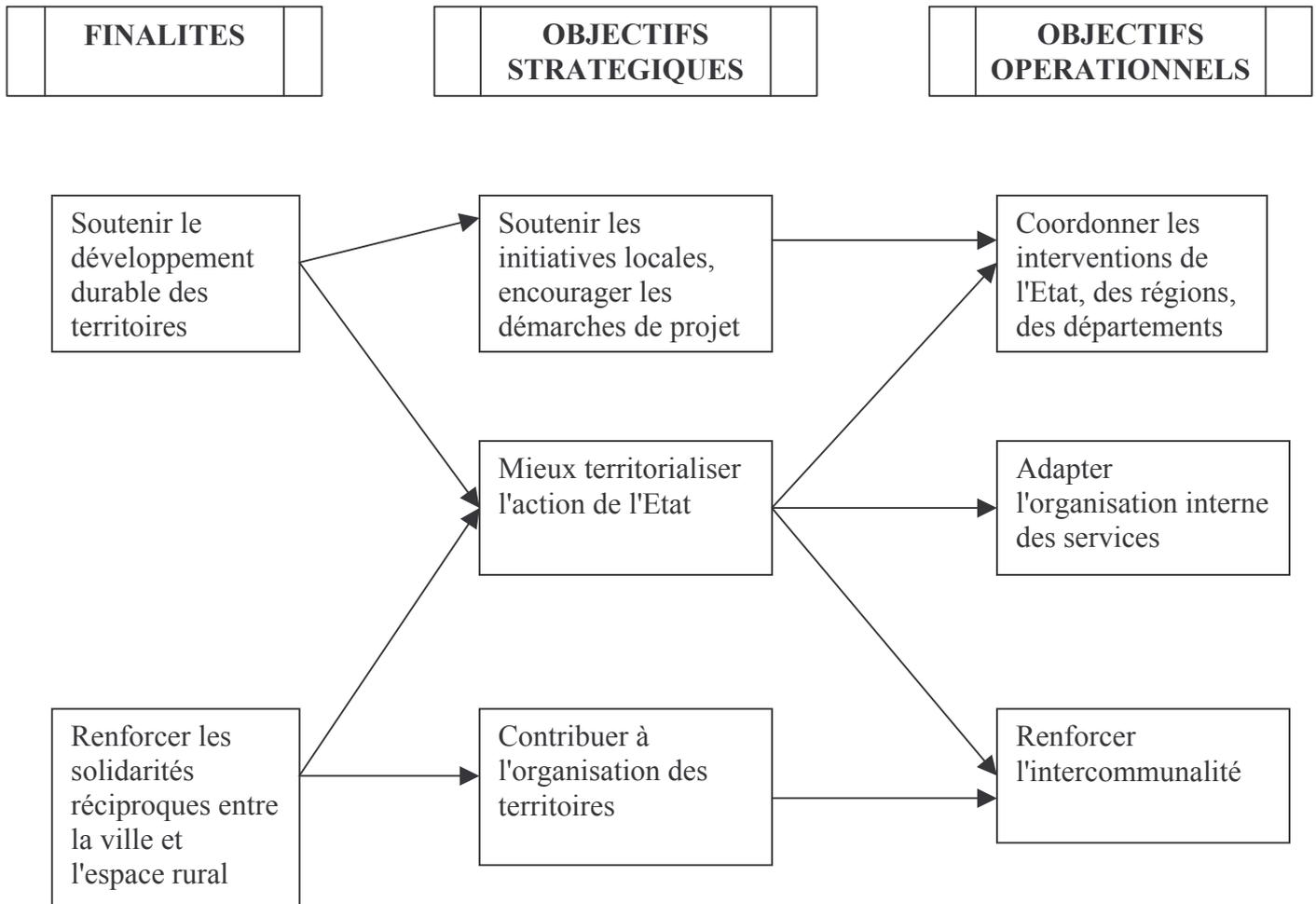
- *constituer le cadre d'une coordination des interventions de l'Etat, de la Région et du Département autour de la charte du pays*

- « *contribuer à l'organisation des territoires* »
- « *soutenir les initiatives locales porteuses de création d'emplois, de richesses et d'activités nouvelles, notamment dans le domaine des services ; répondre aux enjeux croissants de gestion des ressources naturelles, d'amélioration du cadre de vie et de renforcement de la cohésion sociale* »
- permettre de « *mieux territorialiser l'action de l'Etat en adaptant aux contextes locaux les enjeux et les objectifs des politiques nationales ainsi que l'organisation des services publics* »

Parmi ces objectifs, l'organisation des territoires, la territorialisation de l'action de l'Etat et l'encouragement des démarches de projet constituent plutôt des objectifs stratégiques, c'est à dire les leviers principaux à actionner pour répondre aux finalités ; le renforcement de l'intercommunalité et la coordination des interventions constituent plutôt des objectifs opérationnels, des moyens d'action.

La logique d'action de la démarche contractuelle de pays peut donc être représentée assez simplement par le graphe d'objectifs suivant.

GRAPHE D'OBJECTIFS DES CONTRATS DE PAYS



1-3. Questions évaluatives

A partir du graphe d'objectifs ainsi que du cahier des charges, deux séries de questions évaluatives ont été établies, selon qu'elles se rapportent directement aux finalités décrites ci-dessus, ou sont plutôt spécifiques à la mise en œuvre des contrats de pays.

Elles ont constitué les axes majeurs de l'évaluation.

Bien entendu, dans ces questions, l'expression "contrat de pays" (CP) doit être prise au sens large, c'est à dire celui de la démarche contractuelle matérialisée par la signature du contrat.

1-3.1 Questions relatives aux finalités

- 1 - Les CP renforcent-ils les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural ?**
- 2 - Les CP apportent-ils une valeur ajoutée au développement durable des territoires ?**
- 3 - Les CP contribuent-ils à l'organisation des territoires ?**
- 4 - Les CP ont-ils un impact sur la gouvernance locale ?**
- 5 - Les CP permettent-ils une meilleure territorialisation des politiques publiques ?**
- 6 - Les CP ont-ils un impact sur l'organisation interne des services de l'Etat et de la Région ?**
- 7 - Résultent-ils d'une réelle démarche de projet se situant au delà de l'opportunité financière ?**

1-3.2 Questions relatives à la mise en oeuvre

L'expression "mise en œuvre" doit être prise au sens large, puisque, sous cette rubrique, elle inclut des questions touchant à la nature même des contrats.

- 8 - Quel est le degré de cohérence entre les contrats de pays et les autres démarches territoriales existantes ?**
- 9 - Les CP constituent-ils un réel cadre pour la coordination des interventions de l'Etat, de la Région et du département autour de la charte ?**
- 10 – Le suivi des contrats de pays est-il convenablement assuré ?**
- 11 – Leur évaluation est-elle convenablement assurée ?**

La plupart des ces questions évaluatives fait référence au critère d'efficacité (résultats / objectifs). Toutefois les questions n° 9 à 11 font référence à la cohérence interne, et la question n° 8 à la cohérence externe.

L'efficience (résultats/moyens) est difficile à appréhender dans une évaluation intermédiaire lorsque, comme ici, on ne dispose pas d'informations suffisantes sur les moyens mis en œuvre.

Quant à la pertinence, elle semble assurée par construction, la démarche contractuelle de pays se définissant comme un outil au service du développement durable des territoires.

1-4. Remarques méthodologiques

Bien qu'en apparence assez simple, cette évaluation intermédiaire des démarches contractuelles de pays se heurte à quelques difficultés sur le plan méthodologique :

- comme indiqué au § 1-1, elle ne porte pas sur les pays eux-mêmes, notamment sur leur charte, leurs conditions de création, leur périmètre, donc sur tout ce qui est en amont du contrat, même si ces sujets ont été parfois abordés de manière incidente, notamment lors des visites sur le terrain.
- plus de la moitié des contrats a été signée en 2005, et, de ce fait, aucune évaluation spécifique à un pays n'était disponible
- il n'y a pas eu préalablement d'évaluation ex ante
- dans certaines régions, il y a eu des expériences antérieures de contractualisation territoriale avec le conseil régional, et il n'est donc pas toujours aisé de déterminer ce qui revient à celles-ci de ce qui revient à la génération actuelle de contrats.

1-5. Moyens utilisés

Conformément aux dispositions du cahier des charges, outre l'indispensable travail bibliographique, trois outils principaux ont été utilisés :

	Approche quantitative	Approche qualitative
Approche sélective		<i>Echantillon</i>
Approche exhaustive	<i>Grille de lecture des contrats</i>	<i>Questionnaire SGAR - Régions</i>

La totalité des contrats de pays signés par l'Etat en métropole a été analysée en fonction d'une grille de lecture, qui figure dans l'annexe n°3. Les résultats de cette analyse ont permis de constituer une base de données, complétée par des données structurelles fournies par l'association ETD.

Un questionnaire a été adressé aux SGAR et aux Régions. Il figure dans l'annexe n°2.

Un échantillon de 15 pays a été déterminé. Chaque pays a fait l'objet d'entretiens avec les instances du pays (président du pays, président du conseil de développement, directeur du pays ou chef de projet), et, dans la mesure de leur disponibilité, avec les référents Etat et Région, le SGAR, et les responsables du Département et de la Région. Certains directeurs des PNR et des GAL Leader+ présents sur tout ou partie du territoire du pays ont également été contactés.

Afin de favoriser l'exploitation des résultats de ces entretiens, un questionnaire directif a été élaboré, en fonction de chaque catégorie d'interlocuteur.

L'objectif de ces entretiens n'était pas d'évaluer la démarche contractuelle dans chacun des pays, mais de recueillir des avis, ainsi que de mieux cerner les logiques d'action et le jeu des acteurs.

Le choix des pays n'a pas été effectué dans un souci de représentativité statistique. Ce sont tout d'abord cinq régions qui ont été choisies, sur les bases suivantes :

- **Auvergne**, car la Région n'a pas signé les contrats aux côtés de l'Etat
- **Bretagne**, car il s'agit de la seule région dont le territoire est entièrement couvert par des contrats de pays et de la région où ces contrats ont été signés le plus tôt.
- **Midi-Pyrénées**, car il s'agit de la région où le plus grand nombre de contrats ont été signés (32, avec le pays du Lauragais)
- **Languedoc-Roussillon**, car le pays du Lauragais, à cheval sur Midi-Pyrénées, est administrativement rattaché à cette région et celle-ci contient un pays transfrontalier
- **Bourgogne**, car dans cette région le conseil régional conduit activement une évaluation des contrats de pays

Ensuite, trois pays ont été choisis à l'intérieur de chaque région. L'articulation urbain / rural a prévalu, puisque 7 pays sont à dominante urbaine : Aurillac, Brest, Morlaix, Tarbes et Haute-Bigorre, Nevers Sud-Nivernais, Chalonnais, ainsi que Pyrénées-Méditerranée qui, contrairement aux 6 autres, ne contient pas de communauté d'agglomération, ou de communauté urbaine comme le pays de Brest.

Avec Pyrénées-Méditerranée, six pays à dominante rurale sont soumis à l'influence d'une ou plusieurs agglomérations proches : Issoire-Val-d'Allier Sud, Brocéliande, Coteaux, Uzège-Pont du Gard, ou d'une métropole : Girou-Tarn-Frontonnais, Lauragais.

Enfin, deux pays font partie du "rural profond" : Saint-Flour-Haute-Auvergne et Nivernais-Morvan.

Un deuxième niveau de critères a été utilisé, afin d'avoir dans l'échantillon plusieurs types de structure porteuse, de recoupement avec un PNR ou un GAL Leader +, au moins un pays "loi Pasqua", un pays ayant prévu l'élaboration d'un agenda 21, un pays transfrontalier, un pays inter-régional, un pays peu peuplé...

Les caractéristiques détaillées des pays retenus figurent dans les fiches consultables sur le site de l'association ETD, www.paysagglomeration.com

Enfin, des entretiens non directifs ont été conduits avec des responsables d'instances nationales.

La liste de toutes les personnes rencontrées aux différents niveaux figure dans l'annexe n°8.

Par ailleurs, la DIACT a organisé le 31 mai un échange entre les responsables de l'évaluation et des représentants des SGAR.

Par souci de concision, dans le reste du présent rapport, il sera fait référence à l'analyse des contrats sous la forme "l'étude exhaustive", au questionnaire SGAR-Régions sous la forme "le questionnaire" et à l'échantillon des 15 pays sous la forme "l'échantillon". Dans le même souci, les termes "Régions" et "Départements" seront le plus souvent utilisés à la place de "conseils régionaux" et "conseils généraux".

1-6. Déroulement de la mission

Le cahier des charges a été présenté le 11 avril 2005 au comité de pilotage constitué par la DIACT (dont la composition figure dans l'annexe n°1). Ce comité de pilotage n'est pas une instance d'évaluation, la DIACT assurant la maîtrise d'ouvrage.

A partir d'un échantillon aléatoire d'une vingtaine de contrats de pays transmis par l'association ETD, a été établie une grille d'analyse, soumise au comité de pilotage du 9 juin, en même temps qu'un projet de questionnaire aux SGAR et Régions et les questions évaluatives.

L'analyse des contrats, transmis par les SGAR à la demande de la DIACT, a alors débuté et elle s'est poursuivie jusqu'à la mi-septembre, à réception du dernier contrat.

La DIACT a transmis le 27 juin le questionnaire aux SGAR et aux Régions. Après relance début septembre, les réponses des 20 SGAR concernés et de 13 Régions ont été reçues à temps pour être exploitées avant le comité de pilotage du 27 septembre. Une réponse d'une Région supplémentaire a été reçue début octobre et a été intégrée dans l'exploitation figurant en annexe n°2.

Au cours du même comité de pilotage a été présentée une analyse des 274 premiers contrats reçus des SGAR (les neuf restants ont été pris en compte dans l'exploitation figurant en annexe n°3) ainsi que la liste des 15 pays proposés pour faire partie de l'échantillon.

Les visites sur le terrain ont commencé le 25 octobre et se sont poursuivies jusqu'au 16 décembre. Quelques entretiens avec des responsables départementaux ou régionaux ont dû être reportés à janvier 2006, leur agenda étant particulièrement chargé durant la première quinzaine de décembre. Il en a été de même pour certains responsables nationaux.

Les principales conclusions ont été présentées au comité de pilotage le 10 janvier 2006.

Mmes A. Boutet, M. Krouri et K. Michel, de l'association ETD, doivent être particulièrement remerciées pour leur aide précieuse dans la fourniture de documents, de données, et de la carte figurant à la page 19.

Deuxième partie

CONSTATS

2-1. Un incontestable succès quantitatif

Alors qu'au lancement de l'évaluation, en avril 2005, il était prévu que 220 à 230 contrats soient signés par les pays avec l'Etat avant la date butoir du 30 juin, ce sont en fait 283 contrats qui ont été signés en métropole.

Pour mémoire, il faut mentionner que trois contrats de pays ont été signés par l'Etat dans les DOM (deux en Guadeloupe et un en Martinique), et que, en métropole, pour deux pays, on a, comme lors des conseils européens il y a quelques lustres, arrêté les horloges, puisque les contrats ont été signés le 3 juillet dans un cas et le 4 juillet dans l'autre.

Dans la région Centre, la totalité des 22 pays reconnus et des dix pays en projet a signé un contrat avec la Région, mais pas avec l'Etat. Le processus s'est échelonné de 1999 à 2004. Le conseil régional, fort d'une vingtaine d'années d'expérience en matière de contractualisation territoriale, a préféré démarrer rapidement la démarche contractuelle de pays, sans attendre son articulation avec le CPER, et donc sans la participation de l'Etat.

Si l'on excepte les pays de la région Centre, seuls 11 pays reconnus n'ont pas signé de contrat avec l'Etat (dont six n'ont pas signé non plus avec la Région), ce qui représente un taux de signature de 96 %.

Quand on observe la répartition géographique des contrats (cf. page 19), on s'aperçoit que si la Bretagne est la seule région entièrement couverte, d'autres n'en sont pas loin notamment dans le quart Sud-Ouest (Aquitaine, Midi-Pyrénées, Limousin...) et dans le quart Nord-Est (Alsace, Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté), sans oublier la Basse-Normandie.

A l'inverse, on remarque l'absence de l'Ile de France et le faible taux de couverture de la Picardie, sauf pour le département de l'Aisne. En particulier, aucun contrat n'est rattaché administrativement au département de la Somme. Les façades côtières des régions PACA et Languedoc-Roussillon sont peu concernées, et il n'y a aucun contrat dans le Vaucluse et la Lozère. La Corse n'est concernée que par un seul contrat, et la région Rhône-Alpes est peu couverte : aucun contrat dans les départements de l'Ain et de la Haute-Savoie.

La population totale concernée s'élève à 21,2 millions d'habitants (au recensement de 1999) pour une surface de 343 300 km², soit près des deux tiers du territoire métropolitain.

La date limite pour la contractualisation avait été initialement fixée au 31 décembre 2003, mais elle a dû être reportée une première fois au 31 décembre 2004, compte tenu du démarrage très lent de la démarche contractuelle : seulement 34 contrats signés au 31/12/03, dont 1 en 2000, aucun en 2001, et 7 en 2002. Mais ce délai supplémentaire n'a pas permis non plus d'atteindre un résultat significatif, puisque seulement 90 contrats supplémentaires ont été signés en 2004. A la mi-décembre, le Premier ministre a donc annoncé un nouveau report de la date butoir au 30 juin 2005. Et cette décision a porté ses fruits, puisque 159 contrats ont été signés en 6 mois, dont 78 en "juin" : les guillemets s'imposent puisque les deux contrats signés début juillet sont inclus.

	2000 à 2003	2004	2005	TOTAL	dont "juin" 05
Nombre	34	90	159	283	78
%	12	32	56	100	28

S'il apparaît que plus de la moitié des contrats a été signée en 2005 et plus du quart juste avant la dernière date butoir, il faut toutefois relativiser ces chiffres. En effet, dans certaines régions, il a été jugé opportun que tous les contrats soient signés en même temps, quitte à financer par anticipation les pays dont le contrat était "mûr", pour qu'ils ne soient pas pénalisés.

C'est ainsi que les 16 contrats du Limousin ont été signés le 4 mars 2005, et les 13 de Languedoc-Roussillon en juin 2005.

D'une manière générale, cette montée en puissance quelque peu laborieuse de la démarche contractuelle s'explique notamment par :

- la lourdeur du mécanisme institutionnel d'approbation du périmètre des pays, la simplification apportée par la loi Urbanisme et Habitat n'étant intervenue qu'en juillet 2003
- la durée d'élaboration de la charte : sans qu'on puisse parler de moyenne, une durée de deux ans a été assez fréquente, ce qui est compréhensible, s'agissant d'un exercice totalement nouveau, pour les élus comme pour les autres acteurs
- les périodes d'incertitude sur l'avenir des pays, ouvertes par les changements de majorité au niveau national : de 1997 à juin 99 (loi Voynet), de 2002 à juillet 2003 ; dans chaque cas, la communication – ou le manque de communication – de la part de l'Etat a fait craindre aux acteurs une remise en cause de la démarche.
- les changements de majorité intervenus en 2004 au sein de certains conseils régionaux et conseils généraux ont parfois entraîné des retards, lorsque les instances nouvellement élues ont souhaité prendre un temps de réflexion avant de prendre position sur la démarche.

Et, ponctuellement, des antagonismes politiques, voire des querelles de personnes ou de clochers, ont retardé le processus. Lorsque celui-ci a pu aboutir, le rôle de médiation joué par les sous-préfets référents est souvent souligné. Mais la signature du contrat ne signifie pas forcément que les difficultés ne perdurent pas et ne pèsent pas sur la mise en œuvre du contrat.

En revanche, dans les réponses au questionnaire, l'existence d'une contractualisation antérieure est considérée unanimement par les SGAR et les Régions comme un facteur favorable, mais plus en termes de nombre et de contenu des contrats (80 %) qu'en terme d'accélération du processus (50 % des réponses).

Dans plusieurs de ces régions, le nombre de territoires concernés par la contractualisation a été réduit sensiblement, ce qui traduit, globalement mais pas forcément territoire par territoire, une évolution du bassin de vie vers le bassin d'emploi. C'est notamment le cas en Midi-Pyrénées où leur nombre a été divisé par trois et en Aquitaine où il a été divisé par deux.

Bien que très positif sur un plan global, pour certains des pays concernés, ce changement d'échelle a pu être un peu déstabilisant et atténuer ainsi l'avance prise du fait de la contractualisation antérieure.

2-2. Une grande adaptabilité, face à la diversité des situations

Malgré un formatage régional en général assez directif, d'une région à l'autre, et parfois à l'intérieur d'une même région, les contrats de pays revêtent des formes très diverses, leur taille variant de 4 à 150 pages.

Du fait d'un excès de concision ou au contraire de par l'abondance des éléments fournis, on peut regretter, d'une manière générale, que l'enchaînement diagnostic / orientations de la charte / priorités du contrat soit en général difficile, voire impossible, à reconstituer.

Même lorsqu'il vise à dépasser le seul cadre des clauses contractuelles indispensables, le contrat de pays ne peut trop souvent constituer un document de référence clair et lisible par tout citoyen. Si cela peut se comprendre lorsqu'il restait peu de temps aux instances du pays avant la date butoir, c'est plus étonnant pour les contrats plus anciens, et même paradoxal, compte tenu du nombre de contrats affichant comme orientation prioritaire l'identité du pays.

Au delà de cette diversité de forme (cf. annexe n°3), les contrats traduisent tout naturellement la diversité géographique des pays eux-mêmes. La typologie spatiale établie par le CESAER Dijon et l'Université de Bourgogne (cf. annexe n°9) la retrace d'une manière pertinente même si elle demanderait à être actualisée. Elle ne sera donc pas développée ici.

Un facteur de diversité, intermédiaire entre la diversité spatiale et la diversité structurelle est la présence, au sein du pays, d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine ayant signé un contrat d'agglomération. Il est important car, dans la quasi-totalité des 44 pays concernés, le contrat de pays se présente comme un tout, mais n'est en fait que la partie d'un tout, c'est à dire le complément du contrat d'agglomération pour la fraction du pays qui n'en fait pas partie. (cf. ci-dessous § 2.4)

Parmi les autres facteurs de diversité structurelle, trois sont particulièrement importants : le nombre de partenaires du pays signataires du contrat, le type de structure porteuse du pays, et l'interdépartementalité.

Le tableau suivant fournit la répartition des contrats par type de signataires.

	Etat seul	Etat, Département	Etat, Région	Etat, Région, Département	TOTAL
Nombre	41	3	104	135	283
%	14	1	37	48	100

L'Etat et les Régions ayant signé conjointement 85 % des contrats, on peut considérer que l'esprit de la loi Voynet modifiée a été respecté.

La carte de la page 19 traduit spatialement ce tableau.

Dans trois régions, l'Etat a été seul à signer avec les pays, la Région préférant signer de son côté un autre contrat. Il s'agit des régions Pays-de-la-Loire, Poitou-Charentes et Auvergne. Toutefois dans cette dernière région, le conseil régional a signé le contrat cadre du Grand Clermont (mais il n'a pas signé la convention d'application programmant les actions), et les conseils généraux de l'Allier et de la Haute-Loire ont signé aux côtés de l'Etat les contrats de pays de leur département (respectivement, un et deux).

Près de la moitié (49 %) des contrats a été signée par des conseils généraux, au nombre de 39, soit 48 % des conseils généraux concernés. Toutefois chaque conseil général n'a pas signé tous les contrats rattachés à son département, puisque le total des contrats concernés s'élève à 150.

La loi Voynet modifiée a permis aux pays de choisir comme structure porteuse un syndicat mixte, une association loi de 1901, un GIP, un EPCI unique, ou, à défaut, une fédération d'EPCI.

Le tableau suivant montre que les pays ont assez largement utilisé la latitude qui leur était offerte.

Type de structure	Nombre	%
Association	104	37
Syndicat mixte	97	34
EPCI ou fédé. d'EPCI	51	18
GIP	19	7
Autres	12	4
TOTAL	283	100

Ils sont 12 à avoir retenu un autre type de structure porteuse (Agence d'urbanisme, CCI, PNR, conseil de développement...), à titre transitoire ou pérenne.

Enfin, un nombre conséquent de contrats concerne des pays à cheval sur plusieurs départements, voire sur plusieurs régions.

Cette situation résulte de deux tendances contradictoires dans la délimitation des périmètres : d'une part le souci des promoteurs des pays de maximiser leur cohérence géographique, culturelle ou sociale, d'autre part, la crainte de certains conseils généraux, ou régionaux, parfois relayée par des EPCI, de voir les pays s'affranchir des frontières départementales, ou même d'établir leur siège dans un département voisin.

C'est ainsi, par exemple, que le contrat du pays Est-Quercy détaille toutes les bonnes raisons de créer le pays Quercy-Rouergue, réel bassin de vie à cheval sur le Cantal, le Lot et l'Aveyron. Mais il précise que le premier dossier de candidature a dû être revu, suite à l'avis défavorable du conseil régional de l'Auvergne concernant le Cantal, et qu'ensuite, malgré l'adoption de la charte de ce pays, il a fallu le découper en un pays Est-Quercy dans le département du Lot et un pays Rouergue Occidental dans le département de l'Aveyron.

Malgré tout, 14 pays sont à cheval sur deux régions, dont quatre (Lauragais, Sisteronnais-Buech, Redon et Vilaine, et Val d'Adour) sont à cheval sur trois départements. Ils ne représentent que 5 % du total, mais ils impliquent 18 régions sur les 20 concernées, sans compter la région Centre, concernée par le pays Avre et Iton, rattaché administrativement à la Haute-Normandie. Parmi ces régions, trois sont concernées par deux pays, et également trois par trois pays.

Et 22 autres pays sont inter-départementaux à l'intérieur d'une région, dont l'un (Centre Ouest Bretagne) est à cheval sur trois départements.

Au total, s'il n'y a donc que 13 % des pays à s'affranchir des limites départementales, ils intéressent 50 départements, soit 62 % des 81 départements concernés par la démarche contractuelle de pays avec l'Etat. Sur ces 50 départements, 18 sont concernés par deux pays et cinq par trois.

Les démarches contractuelles de pays ont donc fait la preuve de leur adaptabilité face à la grande diversité des situations, que ce soit au plan géographique, politique ou institutionnel.

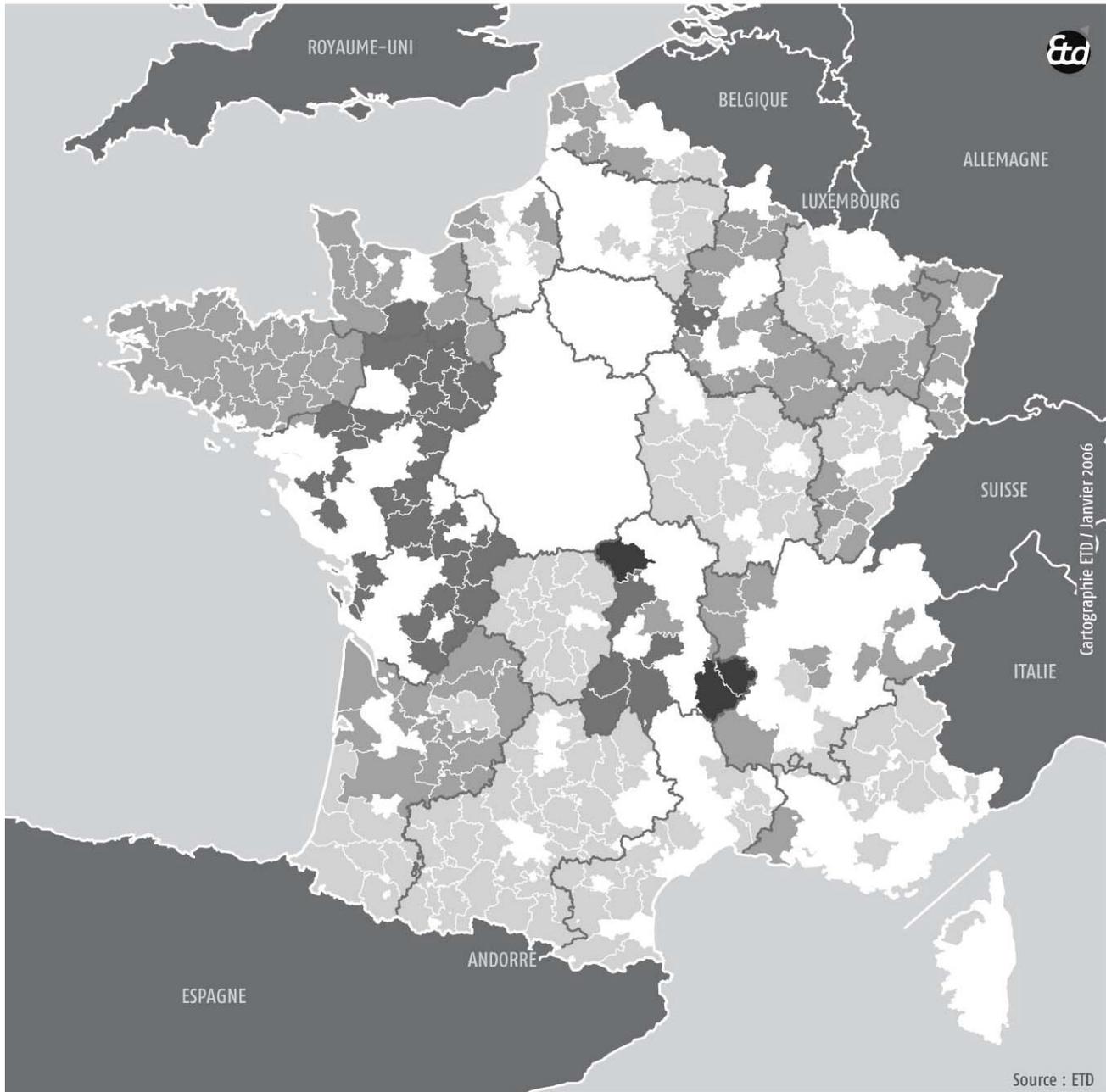
Mais, au delà de la procédure, il y a les facteurs humains : c'est avant tout la mobilisation des instances des pays qui a permis ce succès. Les visites sur le terrain, comme les Etats généraux de Caen en 2005, ont mis en relief le dynamisme des équipes dirigeantes, qu'il s'agisse des présidents des pays, des présidents des conseils de développement ou des directeurs, même dans les pays réputés s'être constitués de manière "défensive" par rapport à une agglomération importante et proche.

Bien sûr, on ne peut pas négliger l'effet d'aubaine, qui ne peut jamais être totalement évité, quels que soient la complexité des procédures et les garde-fous. Mais il semble avoir été du deuxième ordre par rapport au sentiment, largement répandu chez les acteurs, que la signature du contrat

- parachève la reconnaissance apportée par l'approbation du périmètre du pays
- permet d'éviter que la charte finisse rapidement au fond d'un tiroir : à quoi sert-il de tracer un itinéraire sur une carte si on ne dispose pas du carburant pour faire le trajet ?
- permet, lorsque la gestation du pays n'a pas été indolore et a laissé quelques ressentiments ici ou là, de prouver le mouvement en marchant, d'assurer la cohésion nécessaire pour éviter les blocages dus aux forces centrifuges.

« Le contrat, c'est le ciment du pays » : cette formule d'un président de pays rencontré sur le terrain résume bien cette analyse.

CARTE DES PAYS AYANT SIGNÉ UN CONTRAT AVEC L'ÉTAT EN MÉTROPOLE AU 1^{er} JUILLET 2005



Signataires avec le pays :

- | | |
|------------------|-------------------------------|
| ■ État seul | ■ État, Région et Département |
| ■ État et Région | ■ État et Département |

2-3. Une réelle valeur ajoutée, malgré des lacunes

2-3.1 Un dialogue de qualité entre les acteurs

Interrogées sur la principale valeur ajoutée des démarches contractuelles de pays, les personnes rencontrées sur le terrain ont très majoritairement mis en avant le dialogue entre les acteurs.

Même si son intensité n'a pas été partout au même niveau, la contractualisation a constitué un ferment pour l'engagement des acteurs, la discussion et l'information réciproque sur leurs projets, le développement des synergies, l'amplification des dynamiques locales.

Par ailleurs, plusieurs présidents de pays ont signalé qu'il était plus facile pour les élus de dialoguer au sein de la structure porteuse du pays qu'en celui de la communauté de communes, car « au niveau du pays, on oublie un peu sa chapelle ».

Un constat intéressant concerne les pays dits "défensifs" évoqués ci-dessus. Indéniablement, leur création doit beaucoup à un sentiment de crainte face à la métropole, à la fois si proche en terme d'étalement urbain, mais si lointaine au plan de la communication, quand elle n'ignore pas totalement son arrière-pays.

Incontestablement, la démarche contractuelle, par la reconnaissance de ces pays en tant qu'acteurs du développement, a permis de faciliter la discussion, voire même de l'initier lorsqu'elle n'existait pas. Si certains avancent que cette évolution est due à une « modification du rapport de forces », il est incontestable, en tout cas, qu'il est matériellement très difficile à une agglomération importante de dialoguer avec la constellation formée par les EPCI de sa deuxième couronne.

2-3.2 Une bonne coordination entre les partenaires

Concernant les partenaires du pays dans la démarche contractuelle, au delà du dialogue, c'est une réelle coordination qui s'est instaurée à cette occasion. Pour 86% des SGAR et 73% des Régions, il s'agit là d'une tendance assez générale.

Cette tendance est particulièrement bien illustrée par le fait que certains départements non signataires, en Bretagne et en Basse-Normandie notamment, participent aux réunions de coordination pour la mise en œuvre des contrats.

Quelques nuances doivent toutefois être apportées : dans certains cas, la coordination est plus financière que stratégique, et/ou elle semble avoir peu porté sur l'amont de la contractualisation. Mais surtout, la coordination paraît assez mal assurée dans les régions où l'Etat et le Conseil régional ont signé un contrat chacun de leur côté avec les pays. En Auvergne, par exemple, un pays présente son projet séparément à chaque financeur et peut finir par obtenir une réponse positive d'un seul d'entre eux, même si l'autre ne trouve pas le projet opportun.

Et certains pays regrettent de ne pas être informés en temps réel par leurs partenaires des décisions d'octroi de subvention aux EPCI maîtres d'ouvrage.

2-3.3 Peu de projets structurants

Environ les trois quarts des SGAR et des Régions estiment que les contrats de pays permettent la réalisation de projets structurants (au sens de la définition proposée en annexe n°7),

donc porteurs de valeur ajoutée, car ils n'auraient pu être réalisés par les EPCI, où l'auraient été d'une manière moins efficiente.

La lecture des programmes d'action, lorsqu'ils sont annexés au contrat, donne pourtant une impression plutôt opposée : lorsque, comme c'est assez souvent le cas, le programme ne comprend que de l'animation, deux piscines, une maison du pays et une zone d'activité économique, le lecteur est tout naturellement amené à se demander si le jeu en valait bien la chandelle...

Cela tient sans doute au fait que les fiches actions sont souvent très concises et ne permettent donc pas de se prononcer quant au caractère structurant. Mais surtout, il faut intégrer la dimension temporelle : très souvent, la programmation a été arrêtée dans la précipitation, pour respecter la date butoir, et c'est l'état de maturité des projets qui a été le critère déterminant, plus que leur caractère structurant.

Il est d'ailleurs significatif de constater qu'en Bourgogne, où le niveau d'exigence a été plus élevé à cet égard, l'Etat a dû mettre en garde ses partenaires contre le risque de sous-consommation des crédits.

Mais les visites sur le terrain ont montré que, là où des programmes d'action plutôt décevants avaient été engagés, la dynamique de la contractualisation avait pourtant permis de faire émerger nombre de projets structurants et innovants, en cours de mise au point pour inscription dans le prochain contrat.

2-3.4 Une sélectivité insuffisante

Si la lecture des contrats de pays a permis d'en classer seulement 11% comme sélectifs, ce résultat est en fait surestimé, pour la raison suivante : la plupart des contrats jugés sélectifs ont été classés ainsi car leur programme d'actions était très ciblé, alors que leurs orientations ne l'étaient pas, comme dans la quasi totalité des contrats.

Or, dans ce cas, la sélectivité résulte non pas d'un choix délibéré mais de la nécessité du respect de diverses contraintes : priorités propres aux partenaires, disponibilités financières, et contrainte de temps, déjà évoquée au paragraphe précédent.

Par ailleurs, dans certains pays, le saupoudrage a été considéré comme un antidote aux tendances centrifuges de certains EPCI et donc comme un mal nécessaire pour un premier contrat.

Pour illustrer la notion de sélectivité, l'exemple du contrat du pays Boulonnais est particulièrement éclairant. En effet, alors que la plupart des contrats comprennent des orientations très générales, de type "développement économique", "attractivité - services" ou "solidarité - services", et "cadre de vie-patrimoine", ce contrat comporte plutôt des axes que des orientations, c'est à dire plus opérationnels, d'un niveau de généralité inférieur. Il est d'ailleurs à noter que c'était déjà le cas de la charte (cf. annexe n°3).

2-3.5 Une articulation charte / contrat / programmation souvent peu évidente

Dans 93 % des contrats, les principales orientations de la charte sont rappelées, plus ou moins succinctement. Mais, dans le tiers des contrats comportant une programmation d'actions ou de mesures, celle-ci ne se fait pas suivant les orientations de la charte : les actions ou les mesures sont classées suivant les orientations du contrat, différentes de celles de la charte, ou même, plus rarement, les unes à la suite des autres, avec un simple numéro d'ordre.

Le lecteur a donc sous les yeux les résultats d'une négociation, dont il ne peut vérifier la cohérence avec la charte et il peut être tenté d'estimer que si la charte contient bien un projet, le contrat relève plus du guichet.

Conscients du problème, dans certaines régions, les partenaires des pays leur ont imposé d'indiquer, sous forme de tableau synoptique, la filiation entre orientations de la charte, orientations du contrat et actions programmées. Pour être louable, cette démarche a malheureusement été peu souvent couronnée de succès, en raison d'un flou sémantique sur les termes orientations, axes, objectifs, etc. et parce que, dans certains cas, la référence aux orientations prioritaires de la Région alourdit fortement le tableau.

Mais, même dans les deux tiers des cas où les actions ou mesures sont présentées suivant les orientations de la charte, les choses ne sont pas pour autant forcément claires pour le lecteur. En effet, il a souvent sous les yeux un "tableau à trous", certaines cases étant remplies et d'autres non, sans qu'il lui soit possible de déterminer ce qui a amené à ce résultat, faute de rappel des enjeux prioritaires définis dans la charte.

Enfin, si 12 SGAR sur 14 estiment que la cohérence entre les orientations contenues dans le contrat de pays et celles contenues dans la charte du pays est totalement ou assez largement assurée, il n'y a que 10 Régions à penser de même, une Région ne se prononçant pas. Il est à noter que dans les deux régions où les SGAR pensent qu'il n'y a pas cohérence, les Régions sont du même avis.

2-3.6 Un réel effet de levier financier

Interrogés sur la mobilisation de crédits hors volet territorial du contrat de plan Etat-Région, les SGAR et les Régions ont répondu à 57 % et 64 % respectivement qu'il s'agissait d'une tendance assez générale. Dans certaines régions, il est signalé que les crédits de droit commun dépassent largement ceux du volet territorial.

Sur un échantillon de 32 contrats (cf. annexe n°5), la part des crédits d'Etat de droit commun, hors FNADT, dépasse celle des crédits CPER (53% et 47%, respectivement).

On peut conclure à l'existence d'un véritable effet de levier, mais ayant joué inégalement sur le territoire.

Concernant la mobilisation de crédits communautaires, les SGAR portent un jugement plus positif que les Régions : 79 % estiment qu'il s'agit d'une tendance assez générale, contre 54 % pour les conseils régionaux. Mais cette différence n'apparaît pas très significative : en effet, dans beaucoup de régions, les crédits communautaires étaient épuisés au moment de la signature des contrats. Dans une partie d'entre elles, des crédits ont été attribués par anticipation aux pays suffisamment avancés dans leur démarche. Or la question posée n'en tenait pas compte.

Enfin, il convient de noter que, même lorsque les Départements ne sont pas signataires des contrats, ils apportent souvent aux pays des concours très conséquents (cf. annexe n°5). Toutefois, certains Départements regrettent d'avoir été sollicités in extremis et quasiment contraints de participer à certaines actions au seul motif que le plan de financement avait été déjà bouclé entre le pays, l'Etat et la Région : sur ce point, le président d'un conseil général a même parlé de « chantage à la subvention » de la part des pays.

2-4. Des impacts nuancés sur les territoires

Quatre questions évaluatives se rapportent à l'impact territorial des démarches contractuelles de pays. L'articulation avec les territoires voisins, les SCOT, les PNR et les programmes Leader+ relève également de cette problématique.

2-4.1 L'articulation urbain / rural

Les réponses au questionnaire montrent que les SGAR à un taux de 88%, et les Régions à un taux de 60% considèrent que les démarches contractuelles de pays et d'agglomération sont cohérentes. Très souvent la volonté d'articulation, de complémentarité et de coopération est affirmée dans les contrats. Son intensité est toutefois plus forte quand l'agglomération est incluse dans le périmètre du pays que lorsqu'elle lui est extérieure (20% des cas seulement). Certains documents vont même jusqu'à affirmer que le contrat de pays constitue le volet rural et périurbain du projet de territoire.

Dans les régions où des difficultés d'articulation se sont manifestées, le fait que le pays et l'agglomération aient le même conseil de développement constitue le principal facteur expliquant la résolution de ces difficultés, pour les SGAR comme pour les conseils régionaux.

Pourtant, ce tableau, à première vue optimiste, doit être fortement corrigé. Les modalités de coopération sont rarement précisées et le nombre de conventions signées entre les agglomérations et les pays est limité à 6 sur un nombre potentiel de 44. Il convient de rappeler que les textes réglementaires rendent obligatoire la signature d'un tel document.

Si les six conventions décrivent, pour chaque partenaire, les enjeux, la stratégie, voire les principales actions prévues, la moitié fait mention d'une vision partagée ou de solidarité entre urbain et rural. Dans 3 cas (en Bretagne), la ventilation des crédits du volet territorial entre agglomération et pays est précisée. Dans 2 conventions seulement, la présence d'une instance de coordination est indiquée alors qu'une autre fait état d'un simple engagement à « information réciproque ». Enfin une seule signale l'existence d'un CODEV commun tandis qu'une autre mentionne l'utilisation de l'ingénierie de l'agglomération par le pays.

Par ailleurs, sur huit pays incluant une agglomération n'ayant pas souscrit de contrat d'agglomération, le contrat de pays ne prend en compte que dans un seul cas les problématiques spécifiques de celle-ci.

Les investigations de terrain ont révélé peu de cas de bonne synergie entre les deux procédures. Les difficultés rencontrées sont multiples : carence de fonctionnement de l'une ou l'autre des institutions, poids relatif trop faible du pays face à une communauté d'agglomération puissante, constitution du pays dans le but de ne pas être « mangé » par l'agglomération voisine, etc...

Pourtant les sujets potentiels de coopération sont nombreux : habitat, déplacements, conflits d'usages, problèmes fonciers. Il est vrai que l'approche spatiale dans les contrats de pays est particulièrement faible : elle se limite souvent à une approche descriptive sans analyse dynamique de la périurbanisation, de l'étalement urbain et de la question foncière.

Ainsi, sur les 142 contrats de pays pour lesquels une programmation était disponible, seuls 9 ont prévu la réalisation d'études foncières, dont 4 en région PACA, où le conseil régional a mis en place une démarche spécifique, par territoire, sur la stratégie foncière.

Sans doute ce sont des sujets délicats qu'il était difficile d'aborder frontalement dans une phase de construction où le consensus était recherché.

Il convient de signaler également les transferts financiers qui s'opèrent en faveur des zones rurales lorsque la clé de répartition de la participation des collectivités adhérentes au pays se fait sur la base du nombre d'habitants : les "urbains" participent plus aux investissements, réalisés essentiellement dans la partie rurale du territoire, que les "ruraux".

Rappelons enfin que, comme indiqué ci-dessus (§ 2-3.1), la démarche contractuelle a permis à certains pays "défensifs" d'engager ou d'améliorer le dialogue avec l'agglomération proche.

2-4.2 Les relations avec les territoires voisins

Le tiers seulement des pays exprime le souhait d'une articulation avec les territoires voisins. Les contacts de terrain ont confirmé ce constat et n'ont révélé que peu d'exemples concrets de coopération avec d'autres pays. Les premières évaluations conduites en Bourgogne sur ce sujet font état d'une « tension entre les facteurs d'identité et les facteurs d'échange et de complémentarité » inhérente à toute démarche territoriale qui débute. Toutefois cette tension devrait retomber naturellement et conduire à une plus grande attention portée au positionnement du pays dans son environnement territorial pour la prochaine génération de contrats.

2-4.3 Les contrats de pays et les SCOT

L'examen des réponses au questionnaire montre que les trois quarts des SGAR et des Régions estiment que la cohérence est assurée entre contrats de pays et SCOT. Ce chiffre n'est que de 50% pour les Régions.

Pourtant, sur les 160 contrats de pays concernés par un périmètre de SCOT, la moitié seulement affiche une volonté d'articulation. Et sur les 142 contrats de pays pour lesquels une programmation était disponible, seulement 20 prévoient un financement au titre de la réalisation d'un SCOT.

Toutefois, dans la plupart des cas, l'élaboration du SCOT ne fait que démarrer et il est donc difficile de porter un jugement. Les contacts de terrain montrent que, lorsqu'ils ne sont pas porteurs du projet, les pays sont associés avec des intensités diverses aux groupes de travail préparatoires. Il s'agit pourtant d'un enjeu essentiel puisque la solution des problèmes évoqués plus haut (périurbanisation, questions foncières) est souvent espérée de la réalisation d'un SCOT.

Lorsque le SCOT est porté par le pays, on observe fréquemment que sa réalisation est censée apporter des solutions à des questions conflictuelles, telles celles du foncier, que l'on a peu abordées dans la phase de préparation du contrat.

Même si certains pays, tels Girou-Tarn-Frontonnais au Nord de Toulouse, sont à l'origine d'un regroupement des différents périmètres initialement prévus, on ne peut que regretter de voir plusieurs SCOT démarrer sur le territoire d'un pays à dominante urbaine, ou plusieurs pays proches de la même agglomération élaborer chacun un SCOT en même temps que celle-ci. A ce type de remarque, les instances des pays opposent la même réponse : « les périmètres des SCOT ont été approuvés par le préfet »...

En fait, il faudrait disposer d'une évaluation de la procédure SCOT pour pouvoir déterminer quelle est la part qui revient dans cette situation à celle-ci et quelle est la part qui revient à la démarche pays.

Par ailleurs, la prise de conscience de la nécessité d'une démarche inter-SCOT semble bien développée. En particulier, elle a été inscrite par plusieurs préfets dans leur PASED.

2-4.4 Les contrats de pays et les PNR

D'après le questionnaire, la totalité des SGAR et des Régions considère que la cohérence est assurée entre les orientations des contrats de pays et celles des PNR qui les recourent. Toutefois seul le tiers des pays affiche, dans leur contrat, la volonté de coopérer avec les PNR.

Les visites de terrain ont révélé des situations contrastées, depuis des cas exemplaires de coopération jusqu'à des réticences et des inquiétudes, surtout de la part des PNR. Cette dernière situation est la plus répandue.

Du côté des PNR de nombreuses difficultés sont soulevées :

- comment articuler deux chartes qui n'ont pas la même valeur juridique (la charte du PNR sera dorénavant soumise à enquête publique) ?
- comment éviter la complexité, comment ne pas perdre trop de temps dans la concertation quand les deux territoires se recouvrent ?
- comment s'organiser, pour un PNR, pour participer à de nombreuses réunions quand son territoire est recoupé par plusieurs pays ?
- comment harmoniser les évaluations territoriales ?

La crainte souvent exprimée est que les élus ne soient rebutés par les exigences de la charte du PNR et ne choisissent la « facilité de la solution pays ».

Les textes ne rendent plus obligatoire la signature d'une convention entre les deux entités. Quelques exemples d'ignorance mutuelle se rencontrent, en Bretagne par exemple, mais une convention existe dans la plupart des cas. Une typologie sommaire permet de classer ces documents en trois catégories :

- traité de non-agression
- traité de répartition des actions
- projets en synergie (Haut-Jura, Morvan, par exemple)

Seules les démarches territoriales appartenant à la dernière catégorie sont vraiment satisfaisantes. Les deux autres traduisent des compromis sans réelle valeur ajoutée qui consistent trop souvent à confier "l'économie" au pays et "l'environnement" au PNR, ce qui est à l'opposé d'une démarche de développement durable.

2-4.5 Les contrats de pays et les programmes Leader+

Une cohérence satisfaisante entre contrats de pays et programmes Leader+ est assurée au taux de 83% pour les SGAR et de 75% pour les Régions. Néanmoins le tiers seulement des contrats rappelle les orientations du programme et/ou fait état d'une volonté d'articulation.

Sur le terrain, deux situations ont été rencontrées : le pays gère un programme Leader+, ou bien son territoire est concerné par une telle opération. Très souvent, celle-ci se déroule de manière satisfaisante. C'est notamment le cas lorsque le programme Leader + a été élaboré sur un territoire déjà construit : les équipes d'animation ont conduit un travail conjoint de préparation, et le thème fédérateur retenu pour Leader+ s'est alors naturellement intégré comme élément du projet de territoire non inclus dans le contrat de pays ou même comme élément à part entière de ce document.

Il existe toutefois des cas de relations difficiles lorsque, par exemple, l'opérateur du programme Leader+ cherche à le rendre autonome des autres démarches territoriales pour des enjeux de pouvoir.

Bien souvent les habitudes de travail prises dans le contexte Leader ont facilité la mise en place et le fonctionnement participatif du pays. Des difficultés peuvent toutefois être observées quand le pays, candidat à la gestion d'un programme, n'a pas été retenu. Le conflit peut laisser des traces.

Dans d'autres cas, sa relative "marginalité", tout au moins du point de vue du pays (« petits projets », « fonctionnement en vase clos »...), augure mal de la diffusion des principes du programme Leader + en son sein, notamment en ce qui concerne la codécision.

2-4.6 L'organisation des territoires

Le dépouillement des questionnaires a montré que 71% des SGAR pensent que la démarche contractuelle de pays a contribué au renforcement de l'intercommunalité, par une augmentation du nombre d'intercommunalités dans 70 % des cas, par leur élargissement dans 50 % des cas, et par l'adhésion de communes isolées dans tous les cas.

Les mêmes indicateurs sont respectivement pour les Régions de 71%, 80%, 60%, et 80%. Il s'agit donc d'un constat globalement positif.

Sur le terrain les situations rencontrées sont différentes d'une région à l'autre : elles dépendent largement de l'état d'avancement de l'intercommunalité au moment de la constitution des pays. Lorsque la démarche de regroupement des communes en EPCI était largement avancée, le pays, porté par le mouvement de coopération, a constitué un espace de regroupement de niveau supérieur permettant d'appréhender des problématiques dépassant celui des intercommunalités. Dans le cas contraire, les pays ont fait prendre conscience à certaines communes qu'elles devaient se regrouper pour traiter de questions ne relevant pas du pays mais dépassant leur compétence.

Les interlocuteurs rencontrés estiment que le mouvement de regroupement des communes isolées se poursuivra. Il est à noter que les pays ayant contractualisé avec l'Etat, comptent 1 981 communes isolées, soit une moyenne d'environ 7 communes par pays.

Il existe donc une influence positive des démarches contractuelles de pays sur l'intercommunalité, mais sa vigueur ne peut être comparée à celle engendrée par la loi Chevènement.

2-4.7 La territorialisation des politiques et des organisations

Les réponses apportées au questionnaire par les SGAR sont très diverses, aussi bien à la question portant sur les politiques déjà territorialisées que sur celles qui ne l'étaient pas encore. 14 réponses font état d'une influence dans le premier cas et 11 dans le second. La santé, l'emploi et la culture sont les plus fréquemment cités.

Pour les Régions, les influences ressenties sont beaucoup plus faibles, voire inexistantes pour la moitié de celles qui ont répondu.

Les rencontres de terrain n'ont pas modifié l'image résultant de l'analyse des questionnaires. Même pour les services au public, pour lesquels les préfets devaient préparer une analyse prospective et élaborer des propositions au moment même des déplacements dans les régions, les pays n'ont été que peu mis à contribution. On ne peut qu'être déçu, dans la mesure où les pays constituent un échelon pertinent de réflexion pour les services au public.

De la même manière, les questions posées sur la territorialisation de la répartition de la DGE et de la DDR ont entraîné des réponses variées. Dans certains cas qui semblent majoritaires, les préfets ne tiennent pas compte, dans leur répartition, de l'existence des pays ; dans d'autres, une partie est territorialisée ou même affichée dans le contrat comme un élément de la participation financière de l'Etat.

Pour ce qui concerne l'organisation des services administratifs, les SGAR font état d'un impact plus fort sur les services de la Région que sur ceux de l'Etat, y compris pour les préfectures.

Les Régions se prononcent négativement sur les modifications intervenues dans les services de l'Etat, mais confirment le sentiment des SGAR en faisant état d'une réorganisation de leurs propres services dans 50% des cas.

Bien qu'en nombre limité, ce sont les départements qui semblent être allés le plus loin dans la prise en compte des pays, en calquant, par exemple, le périmètre de leurs unités techniques territoriales ou de leurs interventions sociales sur celui des pays.

Sur le terrain, les pays concernés par une maison de l'emploi, une labellisation "pays d'art et d'histoire", etc., ressentent positivement la prise en compte des pays par les services de l'Etat, mais ils sont minoritaires.

En revanche, bien qu'elle tienne souvent compte des pays, la réorganisation des subdivisions des DDE a été très peu évoquée par les instances des pays, sans doute parce qu'elle est encore en cours.

Enfin, il est à signaler qu'en Bretagne, deux pays identifiés comme vulnérables du fait de la multiplicité des découpages administratifs, Centre Ouest Bretagne et Redon et Vilaine, ont été rendus prioritaires par le PASER pour l'adaptation des services de l'Etat (équipement, emploi, santé, notamment). Ces deux pays sont interdépartementaux, et le deuxième est aussi interrégional. Un sous-préfet a été désigné pour coordonner l'action des services déconcentrés des trois départements recoupant le pays Centre Ouest Bretagne. Ils ne faisaient pas partie de l'échantillon.

2-5. Une difficile intégration du développement durable

Le législateur a inscrit de manière forte la préparation des chartes et des contrats de pays sous le signe du développement durable. Trois questions évaluatives se référaient d'ailleurs directement à l'un ou l'autre de ses cinq principes.

La grille de lecture utilisée pour analyser de manière exhaustive les contrats de pays intégrait donc cette préoccupation. La synthèse des informations recueillies par ce moyen fournit un premier constat de nature générale : malgré l'utilisation fréquente de cette expression dans les débats sociopolitiques actuels, 16% des contrats de pays n'y font aucune référence à un titre ou à un autre.

De plus dans beaucoup de cas, le développement durable n'apparaît qu'à la fin du document au détour d'un article, souvent purement formel, sur l'évaluation.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater que les agendas 21 ne font pas recette : 6 contrats mentionnent qu'ils ont été établis selon les recommandations proposées pour leur élaboration et 10 font état de la volonté des instances du pays de préparer un tel document. Mais en pratique, d'après les visites de terrain et le comité 21, les agendas locaux dont l'élaboration a réellement démarré sont beaucoup moins nombreux, même si les perspectives semblent plus favorables pour 2006.

Les autres constats sur ce thème, qui résultent de l'analyse des grilles, de celle des questionnaires et des visites de terrain sont ventilés selon chacun des cinq principes fondamentaux du développement durable.

2-5.1 La participation des acteurs à l'élaboration du contrat de pays

Pour apprécier ce point, il est difficile de dissocier la préparation de la charte et celle du contrat : un contrat de pays élaboré par les seuls élus, mais faisant suite à une réflexion de l'ensemble des acteurs du territoire, souvent sous le pilotage du conseil de développement (formalisé ou non), doit sans doute être considéré comme satisfaisant au premier principe du développement durable.

C'est le cas le plus fréquemment rencontré. Pour certains pays, les deux phases ont été conduites en continuité, dans un laps de temps relativement court, lié à la proximité de la date limite connue au moment où les travaux étaient réalisés.

Diverses formules ont été utilisées, tant dans la composition des groupes de travail que dans les méthodes techniques de préparation, mais les acteurs socio-économiques ont presque toujours joué un rôle moteur. Bien souvent, l'implication forte d'un responsable socioprofessionnel a permis de dépasser certaines tensions de nature politique qui auraient pu bloquer le processus.

2-5.2 La gouvernance

Le rôle assigné aux **conseils de développement** (CODEV) dans les contrats de pays permet de porter une première appréciation sur l'attention portée à ce principe. En effet, sa création et sa participation à la démarche contractuelle sont explicitement prévues par les textes réglementaires.

L'examen des grilles de lecture révèle que 58% des contrats prévoient son association, selon des modalités et des degrés divers, au comité de pilotage local chargé de la programmation et de la préparation d'avenants éventuels. Dans la grande majorité des cas, les représentants du CODEV siègent avec voix consultative, ce qui n'est pas surprenant, la décision finale restant aux élus.

Dans les autres contrats, il est indiqué le plus souvent que siègent au comité de pilotage « des représentants des instances du pays » ou que la composition du comité sera arrêtée ultérieurement, ce qui n'exclut donc pas a priori l'association du CODEV au pilotage.

On trouve également quelques exemples de cosignature du contrat par le président du CODEV dans les régions Bourgogne, Midi-Pyrénées et Lorraine, et deux cas où le CODEV constitue même la structure porteuse du pays (Pyrénées-Méditerranée et Val-de-Lorraine).

Les contacts de terrain conduisent à nuancer ce premier constat relativement optimiste.

On rencontre en effet des exemples, peu nombreux toutefois, de non fonctionnement du CODEV qui peut tenir à plusieurs raisons :

- les élus y voient une concurrence possible en terme de décision et craignent de ne pouvoir le maîtriser.
- il existe des rencontres fréquentes avec les organismes consulaires qui rendent inutiles, pour les élus, la tenue de réunions du CODEV.
- l'animation du CODEV est jugée par les élus difficile, chronophage et coûteuse.

Dans la grande majorité des cas, on constate plutôt que les CODEV connaissent une phase de relative somnolence. Après une intense activité pendant la phase de préparation des chartes et des contrats, le CODEV ne se réunit plus. Il ne joue pas de rôle actif, à de rares exceptions, dans la préparation et l'instruction des dossiers. Seul son président est parfois associé, si le contrat le prévoit, aux comités de pilotage.

Cette situation devrait toutefois rapidement évoluer dans les pays qui vont se livrer effectivement à un exercice d'évaluation, car la plupart prévoit de faire jouer un rôle majeur au CODEV dans cette phase.

Par ailleurs, d'autres CODEV fonctionnent de manière peu satisfaisante, car ils sont devenus un forum pour tous les opposants aux dirigeants du pays, ou au contraire, parce que ces derniers l'ont instrumentalisé pour qu'il porte leur parole.

Enfin, il convient de souligner que les règles de fonctionnement du CODEV sont très rarement formalisées par écrit.

Un second indicateur de bonne gouvernance réside dans la qualité de l'organisation mise en place pour le **pilotage** du contrat de pays.

Plus de 95 % des contrats font mention d'un dispositif de pilotage

Tous ces comités de pilotage (ou de programmation) locaux ayant peu ou prou les mêmes fonctions, il n'a pas semblé utile d'en établir une typologie.

On peut toutefois noter une différence, assez logique, entre les contrats comprenant une programmation des actions jusqu'en 2006 et les autres : dans le premier cas, le rôle du comité de pilotage local se borne à l'élaboration d'éventuels avenants et peu de lignes lui sont consacrées. En Champagne-Ardenne, le pilotage est même dévolu au comité de suivi et d'évaluation.

Il est à noter également que beaucoup de contrats prévoient, aux côtés du comité de pilotage local, un comité technique chargé d'instruire les dossiers avant que ceux-ci ne soient soumis au comité de pilotage.

Même constat pour les contrats faisant une distinction entre un comité de pilotage interne au pays et un comité de pilotage local partenarial, comme en Nord Pas-de-Calais.

La plupart des contrats fait référence à un comité régional de pilotage (ou de programmation) : il s'agit en fait de la commission mixte "volet territorial du CPER", dont la consultation est obligatoire, conformément à la convention d'application.

En fait, la seule singularité, en matière de pilotage, est propre aux 32 contrats de Midi-Pyrénées (y compris celui du Lauragais), qui prévoient tous, avant l'examen des dossiers par le comité régional, leur examen par un comité départemental des politiques territoriales « chargé d'harmoniser les actions menées par les comités territoriaux de pilotage du département et de contribuer à la préparation des comités régionaux de programmation des politiques régionales ».

Certes, cet échelon supplémentaire permet d'assurer une bonne coordination des pays avec les départements, mais, pour beaucoup d'acteurs, il constitue un degré supplémentaire de complexité dans un dispositif qui en compte déjà beaucoup.

Si la codécision est de règle pour les 19 pays organisés en GIP et les deux pays où le CODEV constitue la structure porteuse, elle est beaucoup plus rare dans les autres cas. Toutefois, les visites sur le terrain ont montré que des pays organisés sous forme d'association ou de syndicat mixte pratiquaient également la codécision de manière effective.

Ces exemples, et ceux des 140 GAL Leader +, montrent que, pour un nombre non négligeable d'élus, toutes tendances politiques confondues, la codécision n'est pas une façon de les dessaisir des prérogatives que le suffrage universel leur a confiées, mais au contraire, d'en enrichir l'exercice.

Enfin, si les CODEV, tout au moins ceux qui fonctionnent bien, constituent sans nul doute un terreau de choix pour développer le partenariat public-privé, force est de constater que la démarche contractuelle de pays n'a pas pu jusqu'à présent faire émerger de nouveaux modes de financement et de gestion des équipements.

Et les maîtrises d'ouvrage privées sont peu développées. Elles concernent surtout les secteurs du tourisme, de l'agriculture, du commerce et de l'artisanat, pour des projets de faible coût unitaire.

2-5.3 L'innovation et le progrès

Au travers du respect de ce principe, il s'agit de vérifier que la réalisation du projet doit conduire à une amélioration de la situation de la population concernée. L'importance donnée aux services au public dans la plupart des contrats de pays traduit le souci de respecter ce critère.

A la demande du commanditaire, une attention particulière a été apportée, dans la grille de lecture, au repérage des services au public dans les contrats de pays. L'analyse des résultats montre que la quasi-totalité des pays ont prévu des actions relevant de ce thème dans leurs contrats. Dans 42% des cas, une orientation prioritaire leur est exclusivement consacrée et ils représentent plus de la moitié du montant des actions programmées (cf. annexes n°4 et n°6).

Et il apparaît que les trois quarts des contrats prévoient au moins une action mutualisée et innovante dans le domaine des services à la population (cf. annexe n°6).

Les contacts de terrain n'ont rien apporté de nouveau à ce constat positif.

2-5.4 La transversalité des projets

Vouloir porter un jugement définitif sur la mise en œuvre de ce principe est téméraire si l'on se réfère à la seule lecture des contrats de pays. En effet c'est au niveau de la préparation de la charte que la préoccupation de transversalité devrait apparaître, dès la phase de réflexion, lors de la détermination des enjeux prioritaires et des orientations stratégiques.

Le constat, dans le contrat, de l'existence d'orientations fédératrices, de la présentation d'actions selon ces orientations, et la présence de projets structurants constitue néanmoins un indice fort du caractère transversal de la démarche.

Ce n'est pas le sentiment que l'on recueille à la lecture des seuls contrats : le manque de liaison observé entre la charte et le contrat ne plaide pas en faveur d'une approche transversale. L'absence fréquente d'identification de projets structurants confirme cette impression. L'inexistence quasi générale de vision dynamique du territoire et la faiblesse de la réflexion spatiale ne font qu'ajouter à ce constat négatif.

2-5.5 L'évaluation

Les grilles de lecture comportaient plusieurs items relatifs à l'évaluation. Leur analyse fournit un premier élément de constat.

On trouve dans 95 % des contrats une mention relative à l'évaluation. Mais le dispositif envisagé ou retenu n'est alors décrit que dans 27 % des cas avec suffisamment de précision pour déterminer s'il est pertinent.

Dans cette dernière catégorie, 6 contrats (8 %) révèlent qu'il y a en fait confusion entre évaluation et suivi, entre indicateurs de résultat et indicateurs de réalisation.

On peut regretter que 10 % seulement de l'ensemble des contrats prévoient formellement la possibilité de recourir à un prestataire extérieur.

Lorsque le contrat comporte une programmation, il est rare qu'elle fasse apparaître un financement propre à l'évaluation : on relève le plus souvent une ligne "animation-évaluation", mais sans indication du partage des financements entre ces deux secteurs.

La lecture des contrats donne donc à penser que leur évaluation, si elle est effectivement menée, sera essentiellement de l'auto évaluation, ce qui présente deux sortes de risques.

D'une part des risques de dérive progressive sur le plan méthodologique, même si au moment de l'élaboration du contrat, le pays a reçu un fort appui en ingénierie, comme cela a été par exemple le cas dans certains pays de Midi-Pyrénées (notamment Midi-Quercy et Montauban, ainsi que Autan, dont le contrat comporte un guide méthodologique d'auto évaluation de 20 pages).

D'autre part, un risque évident de dérive vers l'auto justification.

De plus, il est surtout question d'évaluation finale, et on retrouve souvent mot pour mot la circulaire du 25/08/00 sur l'évaluation des procédures contractuelles. Et lorsque les fiches actions ou fiches mesures fournissent des indicateurs qui sont réellement des indicateurs d'impact et non de réalisation, leur coût d'obtention risque souvent d'être prohibitif.

Les réponses au questionnaire confirment la crainte éprouvée à la lecture des contrats : seulement le tiers des SGAR et 10 % des régions estiment que les dispositifs décrits dans les contrats sont satisfaisants, et la moitié pense que les études annoncées ont peu de chances d'être effectivement menées.

Les commentaires montrent que, sans une forte pression des partenaires financiers, accompagnée d'un appui personnalisé en matière d'ingénierie, l'évaluation des contrats de pays sera très imparfaite, voire inexistante.

Dans certaines régions, notamment Bretagne, Bourgogne et Champagne-Ardenne, Limousin, des dispositions ont été prises dans ce sens.

Deux réponses mentionnent qu'il n'est pas pertinent d'évaluer des programmes dont la durée est aussi courte. L'une d'elles indique également qu'il n'y a pas eu d'évaluation ex ante et que beaucoup d'actions sont très ponctuelles au regard de la problématique générale du pays. D'où la conclusion qu'il conviendrait plutôt de se limiter à des bilans.

Les contacts de terrain ont quelque peu relativisé ces craintes. Les interlocuteurs rencontrés ont fait part, dans leur grande majorité, de leur intention de s'engager dans une démarche d'évaluation. Cet engagement est d'autant plus fort que la Région, souvent en étroite relation avec l'Etat, a pris une initiative dans ce sens.

La Région Bourgogne, par exemple, a réuni les présidents de pays pour engager une double démarche confiée à un bureau d'études. Il s'agit dans un premier temps de réaliser une évaluation externe de la politique régionale des pays et de préparer ensuite un cadre d'appui aux évaluations internes que conduira chaque pays. Cette dernière est résolument inscrite dans la réflexion sur les prochains contrats.

Toutefois un certain nombre d'élus ont exprimé leur perplexité sur l'exercice, liée à la faible durée du contrat qui, selon eux, ne peut encore avoir porté ses fruits. Il est à craindre que ce type de réaction masque en fait une forte appréhension vis à vis d'une véritable "terra incognita", résumée par un président de pays : « l'évaluation, on ne sait pas ce que c'est ! ».

Globalement, les contrats de pays prennent donc peu en compte le développement durable, d'autant que, dans les programmes d'actions, si la cohésion sociale, la qualité de vie et la préservation de la biodiversité, des milieux et des ressources sont assez bien représentées, il n'en est pas de même de la lutte contre le changement climatique et de la promotion de dynamiques de développement suivant des modes de production et de consommation responsables (cf. annexe n°4).

De plus, le contenu des actions lui-même semble peu marqué par la préoccupation de développement durable (empreinte écologique, projets HQE, etc.). Toutefois, certaines fiches-actions sont très succinctes, ce qui conduit à relativiser quelque peu ce jugement.

Mais ce constat ne fait que refléter une insuffisante prise en compte du développement durable dans l'ensemble de la société française et non un défaut inhérent à la démarche contractuelle de pays : bien que le développement durable ne soit pas un effet de mode mais un engagement international de la France pris à Rio en 1992, et qu'il soit inscrit depuis 2004 dans la constitution, il n'a pas encore véritablement "pris racine".

C'est ce qui explique la prudence d'un président de pays vis à vis de ses collègues membres de la structure porteuse : « je ne leur parle pas tout de suite de développement durable, on y viendra un peu plus tard »...

2-6. Le rôle capital de l'ingénierie territoriale

L'ingénierie territoriale (appui technique et animation) est assurée dans les pays par une équipe dont la taille est en général assez réduite : de 1 à 4 ETP (équivalent temps plein), mais il existe des équipes plus conséquentes (une dizaine d'ETP). Dans ce cas, elle comprend alors des personnes "rattachées" : responsable du PLIE, responsable du GAL...

Les pays comportant une agglomération ou des EPCI de taille importante peuvent s'appuyer sur leur ingénierie. Parfois ils peuvent bénéficier de l'aide de sociétés d'économie mixte et/ou d'agences de développement. Leur équipe permanente est alors très réduite.

Mais, dans le rural profond, ces possibilités n'existent que rarement et c'est là que les pays ont le plus besoin de renforcer leur capacité en matière d'ingénierie.

Dans leur réponse au questionnaire, SGAR et présidents de Conseils régionaux plébiscitent le rôle de l'appui technique aux pays.

Parmi les commentaires, il est fait état d'une « fracture » apparue, dans une région, entre les pays les plus « mûrs », qui ont perçu d'emblée l'importance de l'ingénierie, ce qui leur a permis de réellement progresser vers une démarche de projet, et les autres, qui se sont souvent contentés d'élaborer des « contrats carbone »...

Dans certains cas, concernant l'ingénierie, les élus ont « mis le paquet » pour l'élaboration de la charte, mais beaucoup moins pour la préparation du contrat, dont la qualité s'en est ressentie.

Par ailleurs, dans certaines réponses, des doutes sont émis sur l'appropriation réelle, par les instances des pays, des apports de l'ingénierie territoriale. Dans un cas, il est même fait état d'un fossé entre le montant des crédits injectés et le profit qu'ont pu en tirer les pays.

L'apport de l'ingénierie semble avoir été particulièrement déterminant dans les régions où l'intercommunalité s'est développée en même temps que la création des pays, et donc où les EPCI ne disposaient pas encore d'agents de développement.

L'Etat semble avoir un peu plus souvent mis en place un dispositif d'animation spécifique au niveau régional (93 % des cas) que les conseils régionaux (79 %).

Quant aux agents de développement recrutés par les pays, une réponse met l'accent sur le fait que certains pays ont recruté des « débutants généralistes », essentiellement pour animer des réunions, alors que d'autres ont su recruter de véritables chefs de projet : cela a largement contribué à créer la « fracture » mentionnée ci-dessus.

Mais il convient de remarquer que ce choix n'est pas sans conséquence financière pour le pays.

Les visites de terrain ont permis de confirmer que l'ingénierie territoriale était plus développée dans les pays les plus anciens, et de constater la grande motivation des animateurs ou animatrices des pays, à la hauteur de celles de leurs élus, ainsi que leur implication dans la coordination des maîtrises d'ouvrage des porteurs de projets. Le suivi de la mise en œuvre des actions leur prend beaucoup de temps, au détriment de l'évaluation et, parfois, de l'animation du conseil de développement.

2-7. Malgré ses insuffisances, des attentes fortes vis-à-vis de l'Etat

Lors des contacts de terrain, de nombreuses critiques ont été apportées sur la participation de l'Etat au fonctionnement des contrats de pays.

Elles portent d'abord sur la présence (ou l'absence) de représentants dans les groupes de travail et la difficulté pour les acteurs, élus et animateurs, d'identifier les personnes compétentes. Les services techniques sont quasiment absents et le rôle respectif des échelons préfectoraux départementaux et régionaux est peu clair. Il arrive même parfois que les informations données par l'un et l'autre apparaissent contradictoires. La présence active d'un sous-préfet référent motivé constitue un progrès indéniable pour obvier à ce genre de difficultés. On constate toutefois qu'il est rarement alimenté en arguments techniques préparés par les services.

Sur le plan financier, les refus de projets ou les modifications de taux de financement apportés par l'Etat sont vécus de manière douloureuse : les élus y voient une rupture de contrat. De leur côté, les services de l'Etat mettent en avant l'écart entre la définition souvent incomplète du projet telle qu'elle figure au contrat de pays et le dossier présenté, qui a souvent pris du volume et ne rentre plus dans les limites de l'épure, ce qui provoque une incompréhension grandissante.

Les accélérations et les ralentissements liées aux changements réglementaires sont perçus comme autant d'atermoiements, souvent mal vécus sur le terrain par ceux qui s'étaient impliqués dans la tâche difficile de fédérer des énergies autour d'un projet commun : la participation de la société civile, dont les membres ont souvent des activités professionnelles prenantes, supporte mal les coups d'arrêt et les reprises. Ces reproches s'ajoutent à ceux liés à la complexité des procédures.

Enfin, et ce n'est pas la moindre critique notée lors des visites de terrain, la crainte d'un non respect des engagements financiers, lié à l'état des finances publiques, a été souvent exprimée par les acteurs, au vu, notamment, des problèmes rencontrés sur le FNADT en 2005. La crédibilité de l'Etat est clairement mise en cause.

Malgré ces reproches, seule une minorité propose un retrait de l'Etat. Tout d'abord car sa participation financière est loin d'être négligeable, voire majoritaire dans certains cas (cf. annexe n°5).

Ensuite, particulièrement dans les territoires les plus fragiles, son désengagement serait vécu comme un abandon et un déni d'équité. Enfin, dans les situations politiques locales complexes, l'Etat reste le seul qui puisse organiser une concertation à laquelle chacun se sent tenu de participer.

Pour ces raisons, une majorité d'acteurs de terrain souhaite le maintien d'une présence de l'Etat au niveau territorial dans la démarche contractuelle, et non une simple participation à un fonds de concours au niveau régional.

2-8 Conclusion

Ces constats mettent en évidence plus de points faibles que de points forts. Le lecteur peut donc être amené à en tirer la conclusion que la démarche contractuelle de pays a échoué dans son objectif de substituer une logique de projet à la logique du guichet, et que son succès quantitatif s'explique seulement par l'effet d'aubaine représenté par un volet territorial des CPER plutôt bien garni.

Une telle conclusion, purement optique, serait erronée.

Tout d'abord parce qu'elle ferait fi de la phase antérieure à la contractualisation, l'élaboration de la charte et du projet de territoire, qui n'était pas concernée par la présente évaluation. Or un consensus semble exister sur le fait qu'hormis quelques pays où la charte est plutôt "creuse", il y a bien eu une réflexion de fond, de grande ampleur et associant les forces vives du pays.

Ensuite, parce que cette démarche est jugée positivement par la quasi totalité des acteurs, et que les instances des pays souhaitent le maintien du positionnement actuel de l'Etat, malgré les critiques qu'ils peuvent lui adresser par ailleurs, alors même que la plupart des régions ont affiché leur volonté de préparer la deuxième génération pour un démarrage au 1^{er} janvier 2007. Le conseil régional de Bretagne a même déjà arrêté son dispositif lors de sa session de décembre 2005.

Enfin, parce qu'il est somme toute logique que cette première génération de contrats ne réponde que de manière imparfaite aux objectifs forcément ambitieux fixés par le législateur. Des éléments de contexte ont été rappelés tout au long de ce constat, et l'Etat porte sa part de responsabilité.

Le pays est une construction citoyenne, qui constitue, avec les PNR et les communautés d'agglomération, un exemple de mise en oeuvre concrète d'une gouvernance modernisée, condition nécessaire, en particulier, à l'émergence de partenariats public-privé.

Le sentiment de nombreux responsables élus des pays est qu'il existe des responsabilités partagées entre les différents niveaux d'administration du territoire. Sans doute est-ce une manière de dire qu'ils éprouvent des difficultés à se repérer dans le qui fait quoi. Mais la concertation entre financeurs, imposée par l'élaboration de la charte et surtout du contrat de pays, a permis de définir un partage des responsabilités aboutissant à une conjugaison des efforts et donc une meilleure efficacité de l'utilisation des fonds publics.

Un tel constat justifie déjà largement la nécessité de poursuivre la démarche contractuelle ; mais il existe un autre argument fort.

La construction d'une identité au niveau d'un pays, permettant de bâtir un projet commun et partagé, demande du temps et de la persévérance, même si le territoire constitue un bassin de vie ou d'emploi. Dans ce contexte, les changements de politique au niveau législatif et les incertitudes sur les modalités financières de mise en oeuvre du volet territorial des contrats de plan ont conduit à de nombreuses difficultés de terrain et sont souvent responsables de certains défauts constatés dans les contrats.

Pour être jugée de manière objective, une telle politique doit s'inscrire dans une perspective de durée clairement annoncée, qui la mette dans toute la mesure du possible à l'abri d'aléas politiques et financiers et qui permette une évaluation ex-post rigoureuse de nature à fonder des décisions quant à sa poursuite, sa modification ou son arrêt.

Pour l'ensemble de ces raisons, et parce que les difficultés et imperfections relevées ne paraissent pas insurmontables, les préconisations présentées dans la section suivante visent à conforter et améliorer la démarche contractuelle de pays.

Troisième partie

PRECONISATIONS

3-1. Mobiliser les marges de progrès

3-1.1 Réviser la charte si nécessaire

Les analyses développées dans le chapitre consacré aux constats font état d'insuffisances relevées dans les contrats de pays. Pour certaines, leur correction peut nécessiter la révision de la charte, préalablement à la préparation de la deuxième génération de contrats. C'est le cas, par exemple, lorsque le besoin de rassembler les collectivités participantes a conduit au saupoudrage des projets retenus : la charte doit être revue pour se concentrer autour de quelques axes stratégiques majeurs.

3-1.2 Mobiliser l'ingénierie territoriale

La mobilisation de l'ingénierie territoriale constitue une condition indispensable à l'animation du pays, à la préparation de projets à financer et à l'élaboration de bons documents (chartes et contrats). C'est une tâche difficile qui demande aux agents de développement de nombreuses qualités : de solides connaissances générales techniques et administratives, mais également un sens des relations avec les élus et les acteurs et partenaires du territoire.

Le problème est particulièrement aigu lorsqu'ils ne peuvent ni bénéficier de l'appui des services techniques d'une agglomération, ni d'un réseau d'agents de développement des communautés de communes. Il convient donc que l'Etat, s'appuyant sur ses services techniques, ainsi que la Région, s'assurent de la mobilisation du potentiel disponible et soutiennent son renforcement s'il s'avère insuffisant.

3-1.3 Renforcer la sélectivité

Compte tenu du constat effectué sur la première génération de contrats (cf. § 2-3.4), il convient de renforcer la sélectivité en ne cofinçant que des projets structurants, répondant à des enjeux forts identifiés dans la charte. Une telle évolution ne manquera pas d'être considérée comme un prétexte à la réduction de la participation de l'Etat. Elle devra donc être sérieusement argumentée, sur le thème de la logique du projet qui sous-tend la démarche contractuelle.

En revanche, il ne paraît pas opportun de doubler cette sélectivité structurelle par une sélectivité géographique, en réservant la démarche contractuelle aux territoires les plus défavorisés. Cela reviendrait à créer un zonage supplémentaire, alors qu'il existe déjà les zones de revitalisation rurale, et donc à introduire un peu plus de complexité. De plus, l'inscription des contrats de pays dans le volet territorial des CPER ouvre la possibilité d'introduire une péréquation entre les territoires de

la région, et la démarche contractuelle a elle-même vocation à développer, à l'intérieur du pays, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural.

3-1.4 Ancrer la démarche dans le développement durable

Outre l'évaluation, qui fait l'objet d'un développement spécifique (§ 3-2 ci-dessous), l'accent doit être mis sur l'amélioration de la démarche participative entre pouvoirs publics et citoyens concernés, notamment au travers du CODEV, et sur la transversalité.

Concernant **la gouvernance**, le CODEV ne doit pas constituer le seul outil du pays pour mettre en place une démarche participative, mais il s'agit d'une structure spécifique au pays, et celui-ci doit donc faire en sorte qu'il fonctionne efficacement.

S'il ne paraît pas opportun de codifier, au niveau national, son fonctionnement, un certain nombre de recommandations peuvent néanmoins être formulées.

Pour être efficace, le CODEV doit fixer ses règles de fonctionnement, dans le cadre d'un règlement intérieur. Il doit aussi se réunir régulièrement et constituer en son sein des sections dont le nombre doit être fixé en fonction de ses effectifs.

Des moyens propres, identifiés dans le programme d'actions, doivent lui être attribués (formation des membres, logistique, frais de déplacement des membres, pour favoriser leur assiduité, achats de données, etc.), et son animation doit être assurée par un agent de développement.

Il convient d'améliorer l'articulation du CODEV avec les élus, afin qu'il soit mieux connu et reconnu. Au delà des rencontres formelles, il apparaît très souhaitable de systématiser la participation régulière d'élus à ses travaux. C'est d'ailleurs pourquoi il n'est pas proposé de rebaptiser le CODEV "conseil économique et social du pays" car les CESR et le CES ne comportent pas d'élus, même si une telle dénomination aurait été valorisante pour les CODEV et aurait bien résumé leur rôle.

Dans le même esprit, la structure porteuse du pays doit indiquer au CODEV ce qu'elle attend de lui. Ainsi défini, son rôle CODEV doit figurer dans le contrat de pays. Mais cela ne signifie pas, bien au contraire, que l'auto saisine doive être interdite aux CODEV.

Il convient également d'améliorer leur articulation avec le reste de la population : ils ne doivent pas fonctionner en vase clos. Ils doivent diffuser leurs travaux et organiser le débat sur ceux-ci. Et ils doivent servir aux pays de bras armés pour organiser et nourrir le débat public.

Ils doivent investir le champ de la prospective, en se concentrant sur quelques enjeux forts de la charte : ils doivent être les "veilleurs de l'avant" des pays. Mais ils doivent aussi, d'une manière ou d'une autre, participer à la programmation, pour être en prise directe avec la mise en œuvre de la démarche contractuelle : cela peut aller du simple avis sur le respect des orientations prioritaires du contrat jusqu'à la codécision.

On peut objecter, non sans raison, que cette dernière préconisation pose un problème d'ordre déontologique concernant l'évaluation. Mais si la réglementation stipule que le CODEV doit être associé à l'évaluation, il n'est pas écrit que c'est lui qui doit la réaliser. De fait, plus il est associé à la décision, moins il est légitime à l'évaluer, et donc plus grand est le risque que l'auto évaluation soit considérée comme une auto justification.

La même remarque déontologique peut d'ailleurs être formulée concernant la maîtrise d'ouvrage privée, lorsque le porteur de projet est appelé à participer au comité de programmation ou de pilotage. Dans ce cas, la solution, à inscrire dans le règlement intérieur, est simple : il ne doit pas participer à la délibération concernant ce projet.

Enfin, il est très souhaitable que soient nommées au sein des CODEV des personnalités qualifiées, afin de ne pas priver le pays de la capacité d'expertise de personnes non mandatées par une organisation.

Mais l'amélioration de la gouvernance au sein d'un pays ne passe pas que par le CODEV. En particulier, l'Etat, à l'occasion de la préparation de la deuxième génération de contrats de pays, doit instiller une véritable "culture du décloisonnement", en demandant aux pays d'indiquer dans leur contrat non seulement avec quels territoires voisins ils comptent collaborer, mais aussi sur quels thèmes, afin que ce point puisse être évalué.

Il doit également veiller à l'amélioration de la lisibilité des documents élaborés dans le cadre de la démarche contractuelle et à leur mise à disposition par tous moyens appropriés.

En effet, la connaissance et, si possible, l'appropriation des projets publics par les citoyens constitue un enjeu fort d'une nouvelle gouvernance.

Le contrat proprement dit, signé par les partenaires, ne doit pas dépasser une vingtaine de pages et comporter un sommaire paginé.

Si le pays ne se résume pas au contrat, le contrat doit résumer le pays. Il doit donc comporter une synthèse du diagnostic et des orientations de la charte, précédant les engagements des partenaires, les modalités de sélection des projets, de suivi et d'exécution des programmes. Les autres démarches contractuelles intéressant tout ou partie du pays doivent être mentionnées, en précisant dans chaque cas leur champ géographique, et, si possible, les financements prévus

Tout le reste (charte, programme d'actions, etc...) doit être reporté dans des annexes numérotées. La première annexe doit être le tableau financier récapitulatif de la programmation, avec une ventilation par catégorie de financeur et par nature (CPER, FNADT, DDR, etc.) et l'indication, sinon du maître d'ouvrage, du moins de sa nature (publique ou privée). Compte tenu des constats effectués, il ne paraît pas inutile de recommander que ce tableau fasse l'objet de sommations par orientation et d'une sommation générale.

Bien entendu, outre l'information des citoyens, cette recommandation pressante a également pour objet de permettre un suivi et une évaluation plus aisés.

Il ne suffit pas que le contrat soit lisible, encore faut-il qu'il soit facilement accessible. Sa présence sur le site des signataires s'impose donc, et l'Etat devra bien sûr donner l'exemple.

La transversalité des orientations prioritaires du contrat doit conditionner la signature de celui-ci par l'Etat. Mais, pour que cette transversalité ne se borne pas à un simple effet d'affichage, elle doit s'appliquer aussi aux actions programmées : ainsi, la programmation d'une action concernant le développement économique, comme la création d'une zone d'activité économique, doit tenir compte de son empreinte écologique, les investissements dans des domaines comme le logement doivent être des projets HQE, etc.

La poursuite de la démarche de contractualisation de deuxième génération par l'Etat, au delà d'une première période de trois ou quatre ans, doit être conditionnée par le respect de cette exigence.

3-1.5 Harmoniser les procédures d'élaboration des contrats et de programmation

Au vu des différentes formules adoptées pour la première génération, il est recommandé de coupler l'élaboration du contrat avec celle d'un programme d'actions triennal, révisable annuellement et comportant des fiches actions détaillées faisant référence aux orientations de la charte.

C'est à cette condition que pourra être assurée une véritable continuité partenariale entre la charte, le contrat, et le programme d'actions, qui a fait le plus souvent défaut dans la première génération. Et ne seront plus programmées que les actions pour lesquelles il existe un projet suffisamment formalisé, les autres étant programmées les années suivantes lorsqu'à leur tour elles seront finalisées.

Cela permettra d'éviter la programmation de certaines actions "pour prendre rang", au risque de faire l'objet ultérieurement de substantielles modifications. C'est donc l'un des moyens d'apporter une solution aux malentendus actuellement constatés entre l'Etat et les pays sur le financement de certains projets

L'intérêt d'un programme triennal par rapport à un programme annuel est d'introduire une vision à moyen terme. Mais il ne paraît pas réaliste d'imposer à un pays une programmation à 7 ans.

Chaque année, par voie d'avenant, les partenaires actualiseront le programme d'actions : suppression ou report sur les années suivantes d'actions programmées sur l'année mais n'ayant pas démarré, inscription de nouvelles actions pouvant être engagées durant les trois années suivantes.

Prévoir un temps fort chaque année pour la programmation paraît plus efficient que la programmation en continu. De plus, cette condensation de la négociation dans le temps devrait permettre d'éviter que les EPCI aient l'impression que le pays a pour rôle principal de répartir une enveloppe, alors qu'il est de mener une réflexion stratégique et prospective.

Dans le même esprit, pour que le pays ne tombe pas dans l'écueil de constituer un échelon administratif supplémentaire et qu'il reste dans son rôle d'animation, il conviendra de veiller à la limitation des maîtrises d'ouvrage directes au strict nécessaire : animation, études d'ensemble, évaluation, en appliquant de manière générale le principe de subsidiarité au profit des communautés de communes pour les investissements.

L'inscription dans le contrat des critères de prise en compte des projets, autres que ceux de la cohérence avec les orientations retenues, paraît nécessaire. Elle doit s'accompagner de la définition précise de ces critères, pour mettre fin aux ambiguïtés sémantiques concernant les projets structurants, les projets innovants, etc., qui constituent un risque fort de retour à la logique de guichet.

L'inscription d'une clause de révision à mi-parcours présente plusieurs avantages. Elle permet tout d'abord de procéder aux éventuelles réorientations rendues nécessaires par l'évolution du contexte. Elle permet également à l'Etat de faire jouer, le cas échéant, l'une des différentes conditionnalités qu'il aura fixées pour sa participation.

Enfin, l'optimum est de parvenir à l'inscription dans le contrat d'orientations partagées entre le pays et ses partenaires. A défaut, les orientations de chacun des partenaires devront y être précisées.

3-1.6 Favoriser l'élaboration d'un contrat unique agglomération – pays

Compte-tenu des constats effectués (cf. § 2-4 ci-dessus), pour les pays incluant une communauté d'agglomération, et si un consensus paraît envisageable, il convient de privilégier le contrat unique distinguant, pour les orientations comme pour les actions, ce qui est commun et ce qui est spécifique à chacune des deux entités. A défaut, la signature du contrat doit être conditionnée à la passation effective d'une convention agglomération/pays.

Dans la même logique, la fusion des deux conseils de développement doit être recherchée si elle n'est pas déjà réalisée.

3-1.7 Favoriser l'articulation entre les démarches contractuelles

L'existence de démarches contractuelles différentes sur tout ou partie d'un même territoire peut constituer un handicap, si les structures de mise en œuvre s'ignorent ou s'affrontent, mais un atout si elles développent leurs complémentarités.

Une bonne articulation avec les parcs naturels régionaux et les programmes Leader+ doit donc être assurée. Même si les conventions parcs/pays ne sont plus obligatoires, elles doivent être généralisées. Le fait que la charte d'un parc naturel régional soit maintenant soumise à enquête publique confère à ce document un poids plus important dont il convient de tenir compte : la signature d'une convention est de nature à éviter les conflits.

L'intégration des financements Leader+ dans le cadre du FEADER va donner un droit de regard nouveau à l'Etat dans la mise en œuvre des financements : il lui sera plus facile de veiller à la bonne complémentarité si nécessaire.

Enfin, comme indiqué ci-dessus au § 3-1.4, les autres démarches contractuelles intéressant tout ou partie du pays doivent être rappelées dans le contrat.

3-2. Réussir l'évaluation

L'objet de la présente section n'est ni de démontrer l'importance de l'évaluation, ni de présenter un guide des bonnes pratiques, une importante bibliographie existant sur ces deux sujets. A cet égard, une mention particulière doit être faite à propos du document provisoire intitulé "un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable" diffusé par le MEDD à l'automne 2005, car il contient des recommandations particulièrement pertinentes, même si son caractère complexe et peu opérationnel pour les agents de terrain peut être regretté.

Son objet est plutôt d'ordre organisationnel, notamment dans la perspective d'une actualisation de la circulaire du 25 août 2000 relative à la mise en œuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles, qui concerne bien sûr les contrats de pays. Ce document n'appelle pas a priori de remise en cause fondamentale. Mais, outre qu'il devrait mettre l'accent sur le fait que l'évaluation constitue l'un des principes fondamentaux du développement durable, quelques inflexions peuvent être proposées concernant les contrats de pays, en tenant compte avec pragmatisme des constats effectués.

3-2.1 L'évaluation de la deuxième génération de contrats de pays

- ***distinguer évaluation du volet territorial du CPER et évaluation des contrats de pays*** : les démarches contractuelles relatives aux pays, agglomérations et PNR, s'inscrivent dans le volet territorial du CPER, mais la circulaire précitée ne met sans doute pas assez l'accent sur la nécessité d'évaluer spécifiquement chacune de ces démarches.

- ***distinguer évaluation du contrat de pays et évaluation des actions programmées*** : même si le programme d'actions constitue la traduction concrète du contrat et doit donc être évalué en tant que tel, à travers notamment des indicateurs de résultat et d'impact définis pour chaque action, il est tout aussi nécessaire d'évaluer la façon dont est mis en œuvre du contrat.

Pour être concret, il s'agit de vérifier si le pays et ses partenaires font bien ce qu'ils ont écrit dans le contrat, notamment en matière de pilotage, de gouvernance... et d'évaluation.

Cela dit, ces deux types d'évaluation doivent avoir pour but commun d'évaluer au fil des jours la mise en œuvre du projet de territoire. Ils doivent constituer la "feuille de route" des pays en matière d'évaluation.

Évaluer la pertinence et la cohérence du projet de territoire lui-même constitue un autre exercice, plus exceptionnel, qui doit constituer un préalable à toute révision de la charte.

De même, évaluer le pays, c'est s'interroger sur la pertinence de son périmètre. Cette évaluation doit constituer un préalable à toute modification du périmètre.

La circulaire précitée est peu claire sur l'objet de l'évaluation (« mesurer l'adéquation de chaque composante d'un programme aux objectifs affichés »...), ce qui n'est sans doute pas étranger à l'indécision dans laquelle se trouvent la plupart des pays en matière d'évaluation. Elle mérite donc d'être précisée sur ce point.

- ***distinguer clairement trois niveaux d'évaluation*** : pays, région, national, avec des démarches ascendantes et descendantes entre ces trois niveaux. L'évaluation du contrat de pays doit d'abord être l'affaire du pays lui-même, qui doit élaborer sa propre démarche évaluative (questions évaluatives, indicateurs, etc.) et la faire figurer dans le contrat. Ceci suppose bien sûr qu'il en ait les moyens (cf. ci-dessous).

Au niveau régional, c'est une autre démarche évaluative qui doit être mise en place conjointement par l'Etat et la Région, avec un socle de questions évaluatives communes, auquel chacun des partenaires pourra rajouter des questions, en fonction de ses priorités propres. L'évaluation en continu doit donner lieu à la mise en place d'un système de remontées d'informations du type de celui mis en place par la région Bourgogne.

Au niveau national, l'évaluation pourrait ainsi être assise sur une synthèse des évaluations régionales, complétée par le suivi direct d'un échantillon témoin constitué d'une vingtaine de pays. Cet échantillon devrait comprendre quelques pays n'ayant pas contractualisé avec l'Etat, afin de pouvoir effectuer une évaluation comparative.

- ***donner des moyens financiers à l'évaluation*** : en fonction de la démarche évaluative retenue par le pays et des moyens dont il peut disposer par ailleurs, celui-ci doit inscrire dans son

contrat un financement qui soit propre à l'évaluation, et non pas noyé dans une ligne commune à l'animation et à l'ingénierie. Sinon, il est clair que l'évaluation sera toujours non prioritaire.

- ***apporter aux pays un appui méthodologique personnalisé*** : il est indispensable de développer au sein des instances des pays une véritable culture de l'évaluation, notamment pour en faire percevoir l'intérêt et pour ancrer dans les esprits la différence entre l'évaluation et le suivi. Or, pour cela, les guides méthodologiques ne peuvent suffire. Il convient de mettre en place une véritable assistance à maîtrise d'ouvrage, en faisant appel à des prestataires privés, mais aussi en mobilisant les ressources disponibles en matière de savoir-faire : centres de ressources et réseaux, au niveau régional comme au niveau national, et conseils économiques et sociaux régionaux, qui se sont en général peu investis sur ce point pour la première génération de contrats, alors qu'ils peuvent apporter beaucoup aux conseils de développement.

- ***optimiser le coût de l'évaluation*** : pour certaines actions, il est certes possible de définir des indicateurs de résultat et d'impact, mais ceux-ci s'avèrent à l'usage extrêmement difficiles à renseigner sans mobiliser des moyens financiers très importants. Ces indicateurs ne seront donc pas utilisés, ce qui ne peut qu'entraîner une certaine démobilisation de la part des instances du pays, voire une réaction de rejet.

Il est donc indispensable que la définition des indicateurs soit accompagnée de celle des moyens nécessaires pour les renseigner, et que les instances du pays soient conduites à arbitrer, dans une logique coûts / bénéfices et en fonction de leurs principales priorités. Mieux vaut définir une évaluation sélective qui sera effectivement réalisée qu'une évaluation exhaustive qui ne le sera jamais...

La même préconisation vaut pour les actions dont l'impact est très difficile à évaluer, d'autres actions, en dehors du contrat, concourant au même objectif, ce qui est assez fréquent. Mais dans ce cas, c'est moins souvent le coût des indicateurs qui pose problème que leur pertinence.

Enfin, il convient de rappeler qu'avant de choisir les indicateurs il faut fixer les objectifs de l'évaluation, sans quoi les indicateurs risquent de ne pas être pertinents et leur collecte d'être inutile.

- ***ne réaliser qu'un seul guide méthodologique en direction des pays, au plan national*** : il serait éminemment souhaitable que ne soit pas élaborée une vingtaine de guides méthodologiques propres à chaque région. D'abord dans un souci de cohérence : à titre d'exemple, sur un aspect de la mise en œuvre des contrats comme la gouvernance, on peut définir des batteries de critères très différentes, selon le prestataire, ce qui rend ensuite difficiles les comparaisons d'une région à l'autre. Mais cette préconisation découle aussi du souci de limitation des dépenses publiques.

Ce guide serait élaboré sous maîtrise d'ouvrage conjointe Etat – ARF, et il pourrait être complété, dans chaque région, pour tenir compte des dispositions propres à la démarche régionale d'évaluation.

- ***introduire dans le contrat une conditionnalité liée à la présentation d'une évaluation intermédiaire*** : l'expérience a prouvé que le fait d'inscrire l'évaluation dans le contrat n'impliquait pas qu'elle soit réalisée. Il est donc proposé, que, comme c'est déjà la règle pour les programmes européens, la poursuite du contrat soit conditionnée par la présentation à mi-parcours d'une évaluation répondant à un cahier des charges.

Cette dernière préconisation, qui n'est pas bien sûr la plus anodine, présente l'avantage collatéral de fournir de manière permanente une raison d'être aux conseils de développement qui

auraient quelques problèmes existentiels, et de les valoriser si nécessaire auprès de la structure porteuse du pays, puisqu'ils sont de par la loi associés à l'évaluation, et que celle-ci deviendrait ainsi un enjeu majeur pour la pérennité du contrat.

- **organiser la collecte des informations nécessaires à l'évaluation** : la circulaire du 25 août 2000 recommande que l'évaluation soit « dans toute la mesure du possible, concomitante à la mise en œuvre des actions engagées ». Cette recommandation paraît justifiée, mais mérite toutefois d'être précisée, car elle a peut-être contribué à donner l'impression aux instances du pays que l'évaluation était une tâche impossible.

Par évaluation concomitante, il faut entendre remontée d'informations en continu pour pouvoir faire le point si nécessaire à tout moment sur les résultats et pas seulement sur la réalisation. Cela renvoie à l'élaboration de tableaux de bord nourris par les critères retenus au moment de la programmation des actions, et donc à la mise au point des remontées d'informations nécessaires.

Mais si certains critères sont faciles à renseigner en continu, par exemple les taux de fréquentation de tel ou tel équipement, d'autres ne sont mobilisables que de manière discontinue, ne serait-ce qu'en raison du coût : c'est le cas, par exemple, des taux de satisfaction nécessitant des enquêtes auprès des utilisateurs.

Dans ce dernier cas, il est donc nécessaire de prévoir une périodicité pour la remontée d'information, qui dépendra directement de l'importance de l'action par rapport aux priorités du projet de territoire.

Le tableau de bord permettra donc au pays d'avoir une réelle visibilité concernant l'impact de la démarche contractuelle. Mais, pour les actions les plus emblématiques, les plus sensibles, ou les plus innovantes, il est souhaitable que les instances du pays aillent au delà en organisant régulièrement des réunions de type comité de pilotage, dans le cadre du CODEV ou, tout au moins, avec sa participation active.

3-2.2 L'évaluation finale de la première génération

Il est clair que, même si les pays mettent les bouchées doubles d'ici la fin de l'année, le retard initial ne pourra partout être rattrapé et que, au niveau régional, l'évaluation risque d'être souvent lacunaire, tout au moins en ce qui concerne les programmes d'actions. A fortiori au niveau national.

Plusieurs des préconisations exposées ci-dessus sont valables pour l'évaluation finale de la première génération, notamment la dissociation entre l'évaluation de la mise en œuvre du contrat et celle du programme d'actions, la nécessité d'apporter un appui personnalisé aux pays, et l'intérêt de faire "la part du feu" en n'évaluant que ce qui peut l'être à un coût raisonnable.

Pour parvenir à un nombre significatif d'évaluations ex post au niveau des pays, il faudra réussir à convaincre leurs instances que cela a un intérêt, même si le contrat n'a qu'une faible durée (18 mois à 2 ans dans la plupart des cas), et si la deuxième génération aura démarré avant que les résultats de l'évaluation finale du premier contrat aient été connus.

En effet, il s'agit là d'arguments fréquemment avancés, y compris au niveau régional. De plus, certains, ayant une culture de l'évaluation, ajoutent que, puisqu'il n'y a pas eu d'évaluation ex ante, l'évaluation ex post ne peut être pertinente.

Les arguments pouvant être opposés à ces assertions diffèrent suivant l'objet évalué.

Concernant la mise en œuvre du contrat, on peut objecter que, puisqu'il s'agit de la première génération, l'absence d'évaluation ex ante n'est pas dirimante, et que l'évaluation ex post du premier contrat servira d'évaluation ex ante pour la deuxième.

Ces arguments ne peuvent bien sûr être invoqués pour les programmes d'actions. Mais on peut plaider qu'il est tout à fait possible de déterminer rétrospectivement la valeur de certains indicateurs au démarrage de l'action, et qu'il convient donc de se concentrer sur les actions concernées. Quant à l'intérêt même de cette évaluation, il semble plus expédient de se placer sur un plan plutôt politique que technique, en renvoyant au devoir d'information des citoyens et des partenaires financiers du pays.

3-3. L'Etat doit poursuivre sa démarche contractuelle vis-à-vis des pays

Comme indiqué plus haut, les contacts de terrain ont permis de constater qu'une majorité d'acteurs souhaite que l'Etat reste présent, que les Régions continueront leur engagement et ne sont pas hostiles à une présence maintenue de l'Etat, sous une forme ou sous une autre, qu'elles s'inquiètent des retards observés dans les financements, et qu'elles sont prêtes pour certaines, à continuer seules.

Dans ce contexte, l'Etat doit conserver la même posture dans la mise en œuvre de la politique des contrats de pays, pour les raisons suivantes :

- il est perçu, surtout par les pays des zones les plus fragiles, comme le garant de l'équité au niveau national et les élus ne comprendraient pas son retrait
- pour certaines politiques dont il assume tout ou partie de la responsabilité (emploi, santé, culture, par exemple), le pays constitue l'échelon territorial pertinent de réflexion et de coordination avec les autres structures d'administration
- il est le seul, au niveau du pays, à pouvoir organiser et piloter une concertation à laquelle tous les acteurs se sentent tenus de participer
- un retrait correspondrait à un gaspillage des fonds publics investis en termes de financement des projets et d'investissement humain des agents concernés, alors qu'on ne peut encore mesurer complètement les effets de cette politique.

Il ne doit apposer sa signature que sur un contrat unique, associant tous les partenaires, pour assurer la cohérence et la complémentarité des actions financées.

Mais, s'il doit continuer à s'impliquer, l'Etat doit se mettre en situation d'une meilleure efficacité.

Dans son organisation tout d'abord. L'articulation entre les niveaux préfectoraux régionaux et départementaux doit être améliorée. Les SGAR doivent harmoniser leurs procédures de financement, pour faciliter la gestion des contrats de pays interrégionaux. L'implication des services techniques doit être renforcée.

Par ailleurs, l'Etat doit se mettre en situation de produire des portés à connaissance de qualité explicitant ses propres enjeux et son diagnostic pour le territoire, dans le but de participer pleinement à la négociation et à l'élaboration de la charte et du contrat de pays.

Enfin, sur le plan financier, il doit pouvoir répondre à des besoins exprimés de manière transversale, qui rentrent difficilement dans les modes de financement sectoriels dont il a l'habitude. Il peut difficilement continuer à prôner le développement durable, qui suppose des approches systémiques, tout en maintenant une organisation administrative et financière très sectorisée.

Les démarches contractuelles de territoire constituent une occasion unique pour l'Etat de mettre en avant ses enjeux, il doit donc s'y préparer avec soin.

La question se pose du cadre dans lequel l'Etat doit participer à la coconstruction des chartes et contrats de pays. Il était initialement prévu que les schémas de services collectifs constituent le fondement des positions prises par celui-ci. Ils sont maintenant tombés en désuétude. La réalisation concertée Etat/Région d'un schéma régional d'aménagement durable du territoire devait traduire une approche partagée des deux partenaires : ils ne sont plus obligatoires.

Certes, les PASER et PASED existent, mais ils ne peuvent constituer la seule source des portés à connaissance de l'Etat. Il convient également de prendre en compte les enjeux nationaux et les obligations résultant des traités et des directives européennes.

Lorsqu'ils auront été approuvés, il conviendra donc d'apprécier si le plan stratégique national de développement rural (PSN) et le cadre de référence stratégique national (CRSN) établi au titre de la politique européenne de cohésion suffisent pour établir le cadre de cohérence des démarches contractuelles de pays, ou s'il est nécessaire de réaliser un exercice spécifique.

3-4. Liste récapitulative des préconisations

Mobiliser les marges de progrès

- Réviser la charte si nécessaire
- Mobiliser l'ingénierie territoriale
- Renforcer la sélectivité
- Ancrer la démarche dans le développement durable
- Harmoniser les procédures d'élaboration des contrats et de programmation
- Favoriser l'élaboration d'un contrat unique agglomération-pays
- Favoriser l'articulation entre les démarches contractuelles

Mettre en oeuvre l'évaluation

- Distinguer évaluation du volet territorial du CPER et évaluation des contrats de pays

- Distinguer évaluation du contrat de pays et évaluation des actions programmées
- Distinguer clairement trois niveaux géographiques d'évaluation
- donner des moyens financiers à l'évaluation
- Apporter un appui méthodologique personnalisé
- Optimiser le coût de l'évaluation
- Ne réaliser qu'un seul guide méthodologique en direction des pays, au plan national
- Introduire dans le contrat une conditionnalité liée à la présentation d'une évaluation intermédiaire
- Organiser la collecte des informations nécessaires à l'évaluation

L'Etat doit poursuivre sa démarche contractuelle vis-à-vis des pays

- L'Etat doit conserver la même posture et ne doit apposer sa signature que sur un contrat unique
- Il doit se mettre en situation d'une meilleur efficacité sur le plan financier et de l'organisation
- Il doit élaborer un cadre national de cohérence pour ses interventions

CONCLUSION

Le travail d'évaluation commandé par la DIACT ne s'intéressait qu'aux seules démarches contractuelles de pays. A plusieurs reprises, au cours de ce travail s'est posée la question de l'apport complémentaire de la charte : certaines des critiques apportées ou des jugements avancés ne correspondent-ils pas à des points traités et réglés par celle-ci ? Le manque de transversalité, le défaut de cohérence entre projets retenus constatés ne sont-ils pas dus au caractère parcellaire du contrat qui ne répète pas ce qui est inscrit dans la charte ? Le lecteur doit garder présent à l'esprit cette correction peut-être souhaitable entre le jugement porté et la réalité, qui ne pourrait donc que s'avérer plus positive.

Ces précautions étant prises, la démarche contractuelle des pays apparaît comme un progrès indéniable pour deux raisons majeures :

- la procédure de contrat permet aux acteurs du territoire, s'ils en ont la volonté, de préparer de manière cohérente et concertée son avenir, en dépassant la question des responsabilités propres des uns et des autres. Dans le contexte actuel de la décentralisation, de nombreuses compétences sont partagées et d'autres nécessitent une coordination pour être complémentaires. Le contrat est un moyen adapté pour assurer les interfaces de manière non-conflictuelle.
- le dialogue nécessaire pour préparer la charte et le contrat, entre partenaires financiers, mais également entre élus et acteurs socio-économiques entraîne une nouvelle forme de gouvernance qui part du terrain pour remonter vers le haut. Il n'existe que peu d'exemples concrets de mise en œuvre d'une telle démarche, qui mérite d'être confortée dans un contexte de remise en cause des modes de décision traditionnels.

Le dispositif actuel, qui prévoit un volet territorial au contrat de plan et une signature de l'Etat sur chaque contrat de pays, doit donc être poursuivi. Un certain nombre d'améliorations doivent lui être apportées pour garantir son efficacité. Certaines d'entre elles (sélectivité, développement durable,...) doivent conditionner la signature des contrats par l'Etat, ou la poursuite de sa participation au vu d'une évaluation intermédiaire. Mais l'Etat doit accompagner l'instauration de ses conditionnalités d'un grand effort de pédagogie.

Ce n'est que dans la durée et dans la stabilité réglementaire qu'un jugement fondé et argumenté pourra être porté sur cette politique.

ANNEXES

CAHIER DES CHARGES

1 – Le contexte de l'évaluation

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 a ouvert la possibilité aux territoires de projet constitués en pays et en agglomérations de signer un contrat avec l'Etat, la Région et le Département dans le cadre du volet territorial du contrat de plan Etat-région, qui a constitué l'une des principales innovations de l'actuelle génération 2000 – 2006 des CPER.

Initialement fixée au 31 décembre 2003, la date-butoir pour la signature de ces contrats a été repoussée au 30 juin 2005. Après une montée en puissance progressive, la dynamique contractuelle a pris de l'ampleur dans le dernier trimestre de l'année 2004, et l'on compte au 1^{er} janvier 2005 plus de 220 contrats de pays et une centaine de contrats d'agglomération signés, ou dont la signature est prévue d'ici le 30 juin.

Parallèlement, le gouvernement a lancé début 2004, conformément à la décision du CIADT du 18 décembre 2003, une large concertation autour de la réforme des CPER, dont l'avenir du volet territorial constitue l'un des enjeux.

2 – Objectifs et finalités

La présente évaluation *in itinere* des contrats de pays, de même que celle des contrats d'agglomération, lancée en parallèle, contribuera d'une part à la préparation de l'évaluation *ex post* du volet territorial qui sera lancée au terme de l'actuelle génération contractuelle (2007), et d'autre part permettra de **formuler rapidement des préconisations relatives à l'élaboration d'un volet territorial renouvelé dans la prochaine génération contractuelle**. Ces préconisations seront faites à partir des enseignements qui auront été tirés des actuels contrats de pays, à l'aune des objectifs qui leur avaient été fixés par les textes législatifs et réglementaires, et notamment par la circulaire du 14 décembre 2000.

Selon cette circulaire, le volet territorial a été conçu pour :

- > Contribuer à l'organisation des territoires
- soutenir les initiatives locales porteuses de création d'emplois, de richesses et d'activités nouvelles, notamment dans le domaine des services ; répondre aux enjeux croissants de gestion des ressources naturelles, d'amélioration du cadre de vie et de renforcement de la cohésion sociale
- constituer le cadre d'une coordination des interventions de l'Etat, de la Région et du Département autour de la charte de pays
- permettre une meilleure territorialisation de l'action de l'Etat

3 – Contenu

Cette évaluation comprendra quatre grands volets:

A - Une analyse de l'ensemble des contrats de pays signés devra permettre :

- d'établir une **typologie** des différents contrats (contrats-cadre, contrats comprenant des fiches-actions détaillées, quels co-signataires, etc) et des **principales thématiques contractualisées**
- de déterminer, **dans les contrats comportant des engagements pluri-annuels précis**, les **financements prévus**, en distinguant les crédits de l'Etat de ceux de la Région, des Départements et des intercommunalités. La part du financement de l'Etat devra apparaître clairement. Dans les crédits de l'Etat seront distingués les crédits relevant du CPER (crédits contractualisés des différents ministères et du FNADT) des crédits sectoriels de droit commun, c'est-à-dire hors CPER. Les autres sources de financements seront également mesurées.
- de recenser les **modalités de pilotage et d'évaluation** prévues dans ces contrats

B – Une analyse approfondie d'un panel de contrats et de territoires devra permettre de mesurer :

- **la cohérence entre les contrats**, conçus par la LOADDT comme un outil permettant une traduction opérationnelle du projet du territoire, **et les différentes démarches territoriales existantes** (chartes de pays, projet d'aménagement et de développement durable du SCOT...)
- **l'impact de la démarche contractuelle sur la gouvernance locale**, et notamment le rôle dévolu aux conseils de développement
- **l'impact de la démarche contractuelle sur l'organisation du territoire considéré, notamment en ce qui concerne la répartition des maîtrises d'ouvrage**

C – Une enquête réalisée auprès de tous les SGAR et les Conseils régionaux signataires des contrats aura pour but de

- évaluer le rôle du soutien à l'ingénierie sur la qualité des projets figurant dans les contrats
- évaluer les critères d'engagement des différents partenaires dans les co-financements des contrats, et leur définition respective du caractère structurant des projets
- apprécier les conditions dans lesquelles les pratiques antérieures de développement local ont pu influencer le montage et la conduite des politiques contractuelles
- mesurer **l'impact de ces procédures contractuelles sur l'organisation interne des services de l'Etat et de la Région**, et sur la capacité de mobiliser différents types de crédits
- mesurer **l'impact de la démarche contractuelle sur la territorialisation des politiques publiques**. L'analyse portera sur plusieurs politiques déterminées en lien avec le commanditaire, parmi lesquelles par exemple la politique du logement.
- mesurer **l'effectivité de la communication, par l'Etat et le Conseil régional, de leurs propres stratégies sur le territoire du pays**, en amont ou lors de la négociation contractuelle

D – Le cas spécifique des pays urbains

Environ une soixantaine de pays comptent en leur sein une intercommunalité urbaine (communauté d'agglomération ou communauté urbaine).

Le prestataire établira une typologie exhaustive de ces pays urbains (combien d'entre eux sont-ils concernés par une double démarche de projet ? par deux contrats ?..etc)

Par ailleurs, une analyse spécifique sera menée à partir d'un panel de pays urbains (inclus dans le panel prévu au grand B), visant à :

- Déterminer **l'articulation entre le contrat de pays et le contrat d'agglomération**, lorsque l'agglomération incluse dans le pays a son propre contrat : le contenu des conventions d'articulation prévues à l'article 26 de la LOADDT sera étudié
- Mesurer la **prise en compte dans le contrat de pays, des problématiques spécifiques de l'agglomération**, lorsque celle-ci n'a pas de contrat propre.
- Analyser l'organisation de la gouvernance locale, et notamment l'articulation entre les deux conseils de développement

4 – Eléments méthodologiques

- Pour la réalisation des quatre volets de l'évaluation, le prestataire prendra appui sur les travaux existants, notamment ceux conduits en région. La DATAR adressera un courrier aux SGAR leur demandant de faire remonter au prestataire l'ensemble des contrats de pays

signés. Elle mettra à la disposition du prestataire les évaluations ou études régionales existantes

- Réalisation du volet A : le prestataire soumettra au groupe de travail et au comité de pilotage une grille d'analyse des contrats, qui comprendra notamment des propositions relatives à la définition du caractère structurant des projets. Cette grille devra être validée par le groupe de travail et le comité de pilotage
- Volet B : Choix du panel de territoires :
 - il est proposé de retenir une quinzaine de territoires de pays pour faire l'objet d'une enquête approfondie (et pour certains d'entre eux, de déplacements du prestataire)
 - le panel devra être constitué de pays présentant des structures juridiques différentes (GIP, syndicat mixte, association loi de 1901...)
 - le cas des pays urbains devra apparaître dans le panel
 - devront également apparaître dans le panel : un pays GAL, un pays recoupant un PNR

Le prestataire fera des propositions au commanditaire sur la composition de ce panel, qui seront validées par le groupe de travail.

- Volet C : le prestataire soumettra au groupe de travail et au comité de pilotage une proposition de questionnaire, qui sera envoyé par courrier. Il pourra être complété par des entretiens téléphoniques, voire des déplacements (à coupler avec les déplacements prévus au volet B).

5 – Attendus

Pour chacun des quatre volets de l'évaluation, le prestataire formulera :

- Une note de bilan
- Une note de proposition relative à une définition partagée de la notion de projet structurant
- Des recommandations pouvant contribuer :
 - à la préparation de l'évaluation *ex post* du volet territorial (lancement 2007), et notamment à la mise en œuvre d'un outil de suivi financier des contrats territoriaux
 - à l'élaboration du volet territorial de la future génération contractuelle.

Un rapport de synthèse (version papier + CD-Rom) sera remis aux membres du comité de pilotage.

6 – Calendrier de réalisation

Le démarrage de l'évaluation est fixé au 15 mars 2005. Elle devra être achevée fin 2005.

Les quatre volets pourront être conduits de manière parallèle.

7 – Comité de pilotage de l'étude

Un comité de pilotage commun à l'étude des contrats de pays et à celle des contrats d'agglomération sera mis en place sous la présidence de la DATAR. Il veillera à l'articulation des deux démarches. Il comprendra notamment, outre des représentants de la DATAR

- un représentant de chacune des associations d'élus suivantes : ARF, ADF, ADCF, AMF, AMGVF, ACUF
- un représentant d' Entreprises, Territoires et Développement
- deux représentants de SGAR
- un représentant de l'UNADEL
- un représentant de l'Association pour la Fondation des Pays
- un représentant de chacun des différents ministères concernés par les démarches territoriales
- un représentant de la Fédération nationale des parcs naturels régionaux
- un représentant de la Coordination nationale des Conseils de développement
- un représentant de l'Unité nationale d'animation Leader +
- un universitaire

Parallèlement, un petit groupe de travail restreint, composé des trois IGGREF missionnés, du prestataire retenu pour réaliser l'étude sur les contrats d'agglomération, des représentants de la DATAR concernés, d'un représentant d'ETD et d'un représentant d'un SGAR, se réunira régulièrement pour faire le point sur les différents volets de l'étude et éventuellement procéder à la réorientation des travaux.

8 – Documents mis à la disposition du prestataire

La DATAR, Entreprises Territoires et Développement et les SGAR (sollicités par un courrier officiel de la DATAR) mettront à la disposition du prestataire l'ensemble des documents nécessaires à la conduite de l'évaluation, à savoir les contrats signés et les projets d'agglomération sélectionnés, ainsi que les bilans financiers et qualitatifs disponibles sur CPER.net, ou remontés des SGAR.

ANNEXE N° 2

EXPLOITATION DES REPONSES AU QUESTIONNAIRE**ADRESSE AUX SGAR ET AUX CONSEILS REGIONAUX**

Un questionnaire a été adressé à la fin du mois de juin aux SGAR et aux conseils régionaux. Le modèle joint est celui adressé aux conseils régionaux, mais il est identique à celui adressé aux SGAR.

Quatorze réponses exploitables ont été reçues au questionnaire adressé aux vingt conseils régionaux métropolitains concernés par les contrats de pays signés par l'Etat, tandis que tous les SGAR ont répondu.

Le dépouillement quantitatif est donc centré sur un échantillon correspondant aux 14 régions où il y a réponse à la fois de la part du SGAR et du conseil régional. Cet échantillon commun concerne les trois quarts (76 %) des contrats de pays. Les résultats du dépouillement de l'ensemble des vingt réponses des SGAR ne seront mentionnés que s'ils diffèrent notablement des résultats constatés sur cet échantillon, ce qui est rare.

Au delà de l'intérêt du dépouillement quantitatif, ces réponses frappent par la richesse des commentaires : dans leur très grande majorité, les répondants ont accepté de "jouer le jeu" en élaborant de fait une véritable synthèse régionale.

Du fait du caractère subjectif de la plupart des questions posées, il n'est pas étonnant que, même lorsque SGAR et Régions ont répondu à une même question dans des proportions similaires, les régions concernées ne soient pas forcément les mêmes.

Par exemple, dans l'échantillon, 4 SGAR et 4 Conseils régionaux ont répondu "oui" à la question sur l'existence de difficultés d'articulation entre contrats d'agglomération et contrats de pays. Mais ils ne représentent pas tous les mêmes régions : il n'y a concomitance des réponses SGAR / conseil régional que dans deux cas sur quatre.

Autre exemple : un seul conseil régional a répondu par l'affirmative à la question posée sur la qualité de l'évaluation, contre 4 SGAR, mais aucun d'eux n'est de la même région.

Ceci conduit à ne pas attacher trop d'importance aux écarts observés, lorsqu'ils sont minimes, entre le taux de réponse des SGAR et celui des Conseils régionaux.

Néanmoins, on constate, sur l'échantillon commun, un taux de réponses positives un peu plus faible pour les conseils régionaux que pour les SGAR : l'écart est souvent minime, mais on le retrouve sur la quasi-totalité des réponses.

I – Influence des procédures de contractualisation territoriale antérieures

SGAR et Régions sont quasi unanimes sur l'influence des procédures antérieures, lorsqu'il y en a eu.

Les commentaires font état de l'influence positive des démarches antérieures sur la capacité des instances du pays à nouer le dialogue, à élaborer un projet, à distinguer des priorités, à définir des actions structurantes.

Un SGAR s'interroge même sur la possibilité de distinguer l'impact propre aux contrats de pays de celui des contractualisations antérieures.

II – Rôle de l'ingénierie

Le rôle de l'appui technique aux pays est plébiscité : unanimité, tant pour les SGAR que pour les Régions.

Les commentaires fournissent des précisions fort intéressantes.

Tout d'abord, une réponse fait état d'une « fracture » apparue dans la région entre les pays les plus "mûrs", ayant perçu d'emblée l'importance de l'ingénierie, ce qui leur a permis de réellement progresser vers une démarche de projet, et les autres, qui se sont souvent contentés d'élaborer des « contrats-carbone »...

Concernant les agents de développement recrutés par les pays, une autre réponse met l'accent sur le fait que certains pays ont recruté des "débutants-généralistes", essentiellement pour animer des réunions, alors que d'autres ont su recruter de véritables chefs de projet. Voilà qui a sans doute contribué à créer la "fracture" mentionnée ci-dessus.

Ces commentaires apportent aussi deux nuances :

- dans certains cas, concernant l'ingénierie, les élus ont "mis le paquet" pour l'élaboration de la charte, mais beaucoup moins pour la préparation du contrat, dont la qualité s'en est ressentie,
- si l'apport de l'ingénierie est indéniable, des doutes sont émis dans certaines réponses sur l'appropriation réelle, par les instances du pays, de ses apports. Dans un cas, il est même fait état d'un fossé entre le montant des crédits injectés et le profit qu'ont pu en tirer les pays.

L'apport de l'ingénierie semble avoir été particulièrement déterminant dans les régions où l'intercommunalité s'est développée en même temps que la création des pays, et donc où les EPCI ne disposaient pas encore d'agents de développement.

Bien que la question posée ait porté sur les contrats (préparation, animation et appui technique aux porteurs de projet), manifestement, les réponses ont pour la plupart pris aussi en compte la préparation de la charte.

III – Les priorités des partenaires

L'Etat semble avoir un peu plus communiqué sur sa stratégie (pratique assez générale dans une région sur deux) que les conseils régionaux (une région sur trois).

Mais, bien que la question ait indiqué clairement qu'il s'agissait de la stratégie propre à chaque pays, certains commentaires donnent à penser que des réponses affirmatives visent en fait l'expression de priorités valables pour l'ensemble de la région.

Ces réponses doivent donc être interprétées avec prudence.

Quant aux 32 conseils généraux concernés par l'échantillon (départements co-signataires des contrats de pays), selon les SGAR, ils sont au nombre de 13 à avoir communiqué sur leur stratégie, mais au nombre de 17 selon les conseils régionaux.

Concernant l'engagement dans le financement d'actions proposées par les pays, la plupart des SGAR et des régions indiquent qu'il a été dicté tant par la qualité des projets que par leur coïncidence avec les priorités propres à chaque partenaire.

La question posée n'apparaît donc pas vraiment discriminante.

IV – Les "plus-pays"

4-1. Coordination des interventions

Tous les SGAR de l'échantillon ont indiqué que les contrats de pays constituaient un réel cadre de coordination des interventions de l'Etat, de la Région, et, le cas échéant, des Départements, et 12 d'entre eux considèrent qu'il s'agit d'une tendance assez générale. Un SGAR indique que dans sa région, une coordination s'est même mise en place avec les Départements n'ayant pas co-signé les contrats.

Mais certains SGAR font état de difficultés, pour les services de l'Etat, à se coordonner entre eux.

Les Conseils régionaux sont un peu plus partagés : trois ne se sont pas prononcés et seulement huit estiment qu'il s'agit d'une tendance assez générale.

Une réponse regrette le manque de concertation en amont de la contractualisation, une autre que la concertation soit plus financière que stratégique.

Enfin, il semble que dans les régions où l'Etat et le Conseil régional ont signé un contrat chacun de leur côté avec les pays, la coordination entre ces deux types de contrats soit assez mal assurée.

4-2. Valeur ajoutée des projets

Parmi les 14 SGAR de l'échantillon, si l'un ne s'est pas prononcé, les 13 autres ont estimé que les contrats de pays avaient permis de faire émerger des projets affichant une réelle valeur ajoutée, parmi lesquels dix estiment qu'il s'agit d'une tendance assez générale.

Sur cet aspect, les conseils régionaux sont, comme pour le précédent, un peu plus nuancés : si sur les 13 qui se sont prononcés, 11 jugent qu'il y a valeur ajoutée, 3 la limitent à des cas particuliers et ils sont donc 8 à estimer qu'il s'agit d'une tendance assez générale.

Les raisons invoquées pour expliquer une réponse négative, ou positive mais limitée à quelques cas particuliers, tiennent principalement au manque de maturité des pays et/ou à la précipitation dans laquelle ont dû être élaborés certains contrats pour respecter la date butoir du 30/06/05.

Il est souligné par certains que le « saupoudrage » (partiel ou total) était une étape indispensable pour que les pays voient le jour et que, par rapport à la situation antérieure, il suffit, pour qu'il y ait valeur ajoutée, qu'on trouve dans chaque pays au moins un projet fédérateur et structurant. Enfin, un SGAR fait remarquer que, même quand l'intérêt communautaire prévaut par rapport au pays dans le choix des actions, la concertation et la coordination ont permis une valeur ajoutée par rapport à la seule addition des actions. Et un autre souligne que le simple fait de supprimer les redondances constitue en soi une valeur ajoutée.

Un SGAR signale l'instauration d'un « principe de subsidiarité » : aux pays les projets structurants, aux EPCI les autres.

Enfin, une réponse fait remarquer qu'une valeur ajoutée est constituée par l'obligation faite aux pays de prévoir les modalités de sélection des projets, au lieu de laisser aux partenaires financiers, comme par le passé, « l'impopularité des arbitrages »...

4-3. Démarche de projet

Après la question sur la valeur ajoutée, il était demandé si les actions financées l'étaient dans une réelle démarche de projet.

SGAR et régions ont répondu par l'affirmative dans à peu près les mêmes proportions : deux tiers.

Les commentaires sont du même ordre que ceux concernant la valeur ajoutée. L'impression générale est que si la logique de projet a progressé, elle est loin d'avoir encore étouffé la logique de guichet.

4-4. Effets de levier

Pour tenter de cerner les effets de levier, deux questions étaient posées concernant la mobilisation de crédits hors volet territorial du CPER d'une part, de crédits européens d'autre part.

Pour la première catégorie, SGAR et Régions signalent dans près des deux tiers des cas qu'il s'agit d'une tendance assez générale (57 % et 64 % respectivement).

La situation est donc contrastée, d'autant que dans certaines régions il est indiqué que les crédits de droit commun dépassent largement les crédits du volet territorial. Une réponse régionale indique que le FNADT est mal adapté à la structure associative de certains pays, sans en préciser la raison.

Concernant les crédits communautaires, les SGAR portent un jugement plus positif que les Régions : 11 SGAR estiment qu'il s'agit d'une tendance assez générale, contre 7 conseils régionaux.

Dans les commentaires, le fait que les crédits européens étaient déjà épuisés au moment de la signature du contrat est mentionné à plusieurs reprises. Toutefois, dans certains cas il y a eu anticipation de la création du pays pour qu'il puisse bénéficier des crédits européens avant leur épuisement.

Un SGAR fait remarquer que, dans sa région, les priorités du CPER et du DOCUP objectif 2 sont plus adaptées aux agglomérations qu'aux pays.

V – Cohérence entre les contrats de pays et les autres démarches territoriales

5-1. Chartes

Les SGAR sont un peu plus nombreux que les Régions à considérer que la cohérence entre les orientations de la charte et celles du contrat est assez largement assurée : 12 contre 10.

Pour expliquer les cas de manque de cohérence, la plupart des réponses font état de la précipitation dans laquelle le contrat a été élaboré et de la faible durée de celui-ci, conduisant à privilégier les opérations prêtes à démarrer.

5-2. Agglomérations

Si les SGAR et les Régions portent dans l'ensemble un jugement positif sur la cohérence entre contrats de pays et contrats d'agglomération, la situation apparaît très contrastée dès lors que, dans une région, plus d'une agglomération est concernée.

Mais, compte tenu du petit nombre d'agglomérations dans chaque région, la formulation de la question (« tendance assez générale ») était donc peu adaptée.

Les commentaires montrent que la chronologie a joué un rôle très important : dans tel cas, la création du pays a été bien antérieure (loi Pasqua) à l'élaboration du projet d'agglomération ; dans tel autre, les agglomérations de la région en étaient à leur troisième contractualisation au moment où les pays ont été créés (cas plus fréquent). Ceux-ci ont donc eu du mal à élaborer un projet pour l'ensemble de leur territoire.

Dans les régions où des difficultés d'articulation se sont manifestées, le fait que le pays et l'agglomération aient le même conseil de développement constitue le principal facteur expliquant la résolution de ces difficultés, pour les SGAR comme pour les conseils régionaux.

5-3. SCOT

Si les trois quarts des SGAR et des Régions portent un jugement positif sur la cohérence entre SCOT et démarche contractuelle de pays, et si peu de difficultés sont signalées, il faut tenir compte du fait que la procédure SCOT démarre à peine, et que, dans de nombreux cas elle est portée par le pays lui-même.

Lorsqu'elle n'est pas portée par le pays et qu'il y a difficulté d'articulation, la chronologie semble souvent constituer un facteur explicatif.

5-4. Programmes Leader +

Sur 12 régions concernées, 10 SGAR et 9 conseils régionaux estiment qu'il y a une bonne articulation.

Cette fois, la chronologie a joué plutôt favorablement : élaborés antérieurement, les programmes Leader+ semblent en général avoir été intégrés aisément dans la programmation du contrat de pays, tout au moins lorsque les périmètres coïncidaient.

La non coïncidence des périmètres semble constituer la principale cause de difficultés : la gestion se fait alors de manière cloisonnée, sans concertation ni entre les instances dirigeantes, ni entre les équipes d'animation.

Elle semble s'expliquer le plus souvent par l'impossibilité d'intégrer les villes moyennes dans un GAL.

Mais elle n'est pas forcément synonyme de difficultés : une réponse signale que le contrat de pays permet d'apporter une "compensation" aux communes de pays ne faisant pas partie du GAL.

Et une réponse mentionne que le contrat de pays a permis d'apporter au programme Leader+ les contreparties nationales qui lui faisaient défaut pour mobiliser la totalité des crédits européens, et donc de nouer des liens...

5-5. Parcs naturels régionaux

La totalité des SGAR et les deux tiers des Régions considèrent qu'il y a cohérence entre les orientations des contrats de pays et celles des PNR qui les recourent.

Les difficultés initiales (certaines réponses parlent de rivalités) semblent avoir été surmontées dans la plupart des cas grâce à la signature de conventions partenariales.

Toutefois, 3 Régions regrettent que « Parcs et Pays se parlent peu ».

VI – Gouvernance

Dans 71 % des cas, les SGAR estiment que la création des pays a eu un impact sur la gouvernance locale, tandis que les Régions sont 57 % à se prononcer de la sorte.

Les commentaires sont très riches.

Ils mettent en évidence un fort gradient concernant les conseils de développement (CODEV) : dans telle région, ils sont considérés comme désormais « incontournables », dans telle autre, la gouvernance est jugée « perfectible ». Dans une région, les CODEV ont été mis en place très tardivement et n'ont pu que donner un avis a posteriori sur la charte, dans une autre, la mise en place des CODEV a été vécue par les élus « comme une obligation ».

Et à l'intérieur de certaines régions, des contrastes importants semblent exister d'un pays à l'autre.

D'une manière générale, les réponses font état d'interrogation sur l'avenir des CODEV : s'ils ont été, dans l'ensemble, bien mis à contribution pour la préparation des chartes, seront-ils réellement associés au suivi de la mise en œuvre du contrat ?

Le risque d'essoufflement est souvent mis en avant : comment remobiliser les CODEV ?

Déjà, une Région signale que les CODEV ne sont plus associés à la vie des pays.

Ce maintien de la dynamique paraît très directement conditionné par les moyens (fonctionnement, ingénierie...) mis par les pays à leur disposition.

Enfin, deux réponses signalent que les contrats de pays sont vécus comme une complexité supplémentaire dans la gouvernance territoriale, en particulier s'ils coexistent avec un contrat d'agglomération.

VII – Evaluation

Les réponses confirment la crainte éprouvée à lecture des contrats : seulement 4 SGAR et 1 Région estiment que les dispositifs décrits dans les contrats sont satisfaisants, et près des deux tiers estiment que les études annoncées ont peu de chances d'être effectivement menées.

Les commentaires montrent que, sans une forte pression des partenaires financiers, accompagnée d'un appui personnalisé en matière d'ingénierie, l'évaluation des contrats de pays sera très imparfaite, voire inexistante.

Il est indiqué que certaines Régions, notamment Bourgogne, Bretagne et Champagne-Ardenne, des dispositions ont été prises dans ce sens.

Un commentaire fait état du coût exorbitant des évaluations, si elles doivent être confiées à l'entreprise pour éviter les dérives possibles de l'auto-évaluation.

Deux réponses mentionnent qu'il n'est pas pertinent d'évaluer des programmes dont la durée est aussi courte. L'une d'elles indique également qu'il n'y a pas eu d'évaluation ex ante et que beaucoup d'actions sont très ponctuelles au regard de la problématique générale du pays. D'où la conclusion qu'il conviendrait plutôt de se limiter à des bilans.

VIII – Intercommunalité

Près des trois quarts des Régions et des SGAR estiment que les contrats de pays ont renforcé l'intercommunalité, tout en précisant, pour la plupart, que ce n'est pas le contrat mais la procédure qui a permis de déboucher sur le contrat qui est la cause de cette évolution.

Les réponses négatives mentionnent pour la plupart que l'intercommunalité a précédé la naissance des pays.

La quasi totalité des réponses positives fait état d'un impact concernant l'adhésion aux pays de communes isolées.

Les trois quarts des réponses positives font état d'une augmentation du nombre d'EPCI, et un peu plus de la moitié d'un élargissement de leurs compétences. Toutefois, sur ce dernier point, si l'on considère l'ensemble des vingt SGAR, et non plus les quatorze de l'échantillon commun, seulement un peu plus du tiers a répondu par l'affirmative.

IX – Critères d'engagement de l'Etat et de la Région

Il a été demandé aux SGAR et aux Régions si leur engagement dans le financement d'actions proposées par le pays a été plutôt dicté par les qualités intrinsèques des actions proposées par le pays ou par le fait que celles-ci correspondaient à leurs propres priorités.

Il était possible de répondre positivement de manière globale sur les deux critères, ce que SGAR et Régions ont fait à peu près dans les mêmes proportions (54 % et 58 % respectivement). Pour les réponses séparées, les SGAR ont été un peu plus nombreux que les Régions à désigner les qualités intrinsèques (38 % contre 25 %), mais cet écart ne paraît pas vraiment significatif.

X – Maîtrise d'ouvrage privée

Elle est manifestement encore peu développée dans cette génération de contrats de pays : deux SGAR seulement sur 20 considèrent qu'elle concerne un nombre significatif d'opérations.

Il est vrai que les Régions sont la moitié à porter le même jugement. Mais leurs commentaires montrent que certaines d'entre elles ont tenu compte des opérations transversales (animation, communication, SIG...) menées par des pays dont la structure porteuse est une association, ce qui les a conduites à considérer que la maîtrise d'ouvrage privée occupait une place significative.

Il est à noter que deux Régions font part de leur choix de s'en tenir à la maîtrise d'ouvrage publique, hors structures associatives porteuses de pays.

XI – Territorialisation des politiques publiques

Les réponses indiquent que les contrats de pays ont eu davantage d'impact sur la territorialisation des politiques menées par l'Etat que sur celle des politiques des Régions.

Une première question portait sur les politiques jusqu'alors non territorialisées.

Sur 20 SGAR, 3 ne se sont pas prononcés, 6 ont répondu négativement et donc 11 positivement, dont 2 sans apporter de précision sur la nature des politiques en cause.

Celles-ci sont les suivantes :

Santé	5 fois
Culture	4
Formation	1
Emploi	1
Enseignement	1
Déchets	1

En outre, un SGAR a cité la modification en cours des limites des arrondissements dans un département afin de les faire coïncider avec celles des pays (tandis qu'un autre en faisait état dans une autre partie du questionnaire).

Du côté des 14 Régions ayant répondu au questionnaire, une ne s'est pas prononcée, 8 ont répondu négativement et donc 5 positivement, dont deux sans précision.

La politique de l'habitat est citée 2 fois, la politique foncière, la politique sportive et celle en faveur de l'artisanat et du commerce étant citées chacune un fois.

Une deuxième question portait sur les politiques dont la territorialisation avait déjà débuté.

Sur les 20 SGAR, trois ne se sont pas prononcés, 3 ont répondu négativement, et donc 14 positivement, dont deux sans précision.

Les politiques citées sont les suivantes :

Emploi	5 fois
Culture	3
Tourisme	2
Logement	2
Santé	2
Environnement	2
Formation	1
Sport	1
Aménagement des territoires	1
DGE-DDR	1

Sur les 14 Régions ayant répondu, deux ne se sont pas prononcées, sept ont répondu négativement, donc 5 positivement ; une seule réponse précise les politiques concernées : culture, accueil, formation, artisanat et commerce (ORAC).

XII – Organisation interne des services

Sur les 20 réponses des SGAR, 3 font état d'un impact des contrats de pays sur l'organisation interne des services préfectoraux, au niveau du SGAR, et/ou de l'articulation entre préfecture de région et préfectures de département.

Des modifications en cours de périmètres d'arrondissements sont signalées en Ariège et dans la Sarthe, afin de les adapter aux contours des pays, tandis que des modifications du contour de certaines communes et le rattachement d'un canton à un autre arrondissement sont signalés en Picardie.

Concernant les services déconcentrés, au-delà de la simple désignation d'un "correspondant pays" dans chaque service, une seule modification organisationnelle a été signalée : le PASER de Bretagne a rendu prioritaires, pour l'adaptation des services de l'Etat en matière d'équipement et

d'emploi, deux pays, Centre ouest et Redon et Vilaine, identifiés comme vulnérables du fait de la multiplicité des découpages administratifs.

Du côté des conseils régionaux, 8 d'entre eux, sur 14, indiquent qu'il y a eu modification de l'organisation interne de leurs services, mais cinq n'en précisent pas la nature. Pour les trois autres, il s'agit essentiellement de la création (ou du confortement) d'un service des territoires, accompagnée du développement de la transversalité entre les services.

Enfin, au niveau des Départements, dans cinq régions, le SGAR et/ou le Conseil régional indique que l'organisation interne des services de Départements co-signataires des contrats a été modifiée.

Dans deux cas il est signalé une modification du périmètre des unités territoriales, dans un autre il est désormais tenu compte des pays comme découpage d'intervention et de soutien.

Il est signalé qu'en Limousin certains Conseils généraux mettent en place des "maisons du département" dans le périmètre des pays.

EVALUATION DES DEMARCHES CONTRACTUELLES DE PAYS

QUESTIONNAIRE AUX CONSEILS REGIONAUX

Sont visés dans ce questionnaire les contrats dont l'Etat est cosignataire.

Merci de barrer les réponses ne convenant pas.

*
* *

REGION : _____

I – PREPARATION DES CONTRATS

Les pratiques antérieures de développement local, et notamment de **précédentes contractualisations**, ont-elles eu une influence sur les contrats de pays ? **OUI NON**

Si oui, cette influence a-t-elle plutôt porté sur (*plusieurs réponses possibles*)

- le nombre de contrats ? **OUI NON**
- leur contenu ? **OUI NON**
- l'accélération du processus (cf. date de signature des contrats) ? **OUI NON**

Commentaires :

Le **soutien à l'ingénierie** (animation, études...) a-t-il joué un rôle significatif dans la qualité des projets de territoire financés dans les contrats de pays ? **OUI NON**

Si oui, s'agit-il

- de quelques cas particuliers ?
- d'une tendance assez générale ?

Commentaires :

Un dispositif **d'animation spécifique** aux CP a-t-il été mis en place au niveau de la région ? **OUI NON**

Si oui, en préciser sa nature et son impact tant sur la préparation des CP que sur leur mise en oeuvre.

En amont de la négociation contractuelle, y a-t-il eu **communication sur la stratégie** concernant le territoire de chaque pays émanant

- de l'Etat ? **OUI NON**

Si oui, cette pratique a-t-elle été plutôt

- relativement exceptionnelle ?
- assez générale ?

- de la Région ? **OUI NON**

Si oui, cette pratique a-t-elle été plutôt

- relativement exceptionnelle ?
- assez générale ?

Commentaires :

Préciser le nombre de **départements** ayant cosigné des contrats de pays (N1) et, parmi ceux-ci, le nombre de départements ayant **communiqué sur leur stratégie** concernant le territoire (N2).

N1 = N2 =

L'engagement de la Région dans le financement d'actions proposées par le pays a-t-il été plutôt dicté

- par les qualités intrinsèques des actions proposées par le pays (structuration, effet de levier, économies d'échelle, etc.) ?
- par le fait qu'elles correspondaient à ses propres priorités ?

Commentaires :

II – LES CONTRATS DE PAYS

Constituent-ils un **réel cadre de coordination** des interventions de l'Etat et de la Région, ainsi que des départements, lorsque ceux-ci sont signataires ? **OUI NON**

Si oui, s'agit-il plutôt

- de quelques cas particuliers ?
- d'une tendance assez générale ?

Commentaires :

Ont-ils permis de faire émerger et financer des projets partagés par l'ensemble des acteurs locaux à l'échelle du pays, apportant une **réelle valeur ajoutée** par rapport à la simple addition des projets des EPCI et communes membres du pays ? **OUI NON**

Si oui, s'agit-il plutôt

- de quelques cas particuliers ?
- d'une tendance assez générale ?

Commentaires :

Quels sont, selon vous, les critères permettant de qualifier un projet de **structurant** ?

Les contrats de pays permettent-ils de **mobiliser** de manière significative

- des crédits hors volet territorial du CPER ?
- des crédits de l'Europe ?

Si oui, s'agit-il plutôt

- de quelques cas particuliers ?
- d'une tendance assez générale ?

Commentaires :

S'inscrivent-ils dans une **réelle démarche de projet**, se situant au delà de l'opportunité financière ?

OUI NON

Si oui, s'agit-il plutôt

- de quelques cas particuliers ?
- d'une tendance assez générale ?

Commentaires :

Parmi les opérations programmées dans les contrats de pays, y en a-t-il un nombre significatif sous **maîtrise d'ouvrage privée** ? **OUI NON**

Si oui, préciser le ou les secteurs les plus concernés :

Commentaires :

La **cohérence** entre les orientations contenues dans le contrat de pays et celles contenues dans la charte du pays est-elle

- totalement ou assez largement assurée ?
- généralement insuffisante ?

Si la cohérence vous paraît insuffisante, cela est-il dû aux choix imposés par les priorités

- de l'Etat ?
- de la Région ?

Commentaires :

Pour les pays comprenant une **agglomération**, ou proches d'une agglomération, y a-t-il globalement **cohérence** entre les démarches contractuelles, lorsqu'il y a un contrat d'agglomération, ou, si ce document n'existe pas, y a-t-il prise en compte des enjeux propres à l'agglomération ? **OUI NON**

Si oui, s'agit-il plutôt

- de quelques cas particuliers ?
- d'une tendance assez générale ?

Y a-t-il eu des cas où l'articulation des orientations a posé des difficultés ? **OUI NON**

Si oui, préciser comment ces difficultés ont pu être surmontées.

Dans le cas où des pays recoupent le périmètre d'un **SCOT** approuvé ou dont l'élaboration est assez avancée, la **cohérence** entre les deux démarches contractuelles est-elle plutôt

- totalement ou assez largement assurée ?
- généralement insuffisante ?

Y a-t-il eu des cas où l'articulation des orientations a posé des difficultés ? **OUI NON**

Si oui, préciser comment ces difficultés ont pu être surmontées.

Dans le cas où des pays recourent une zone **Leader+**, la **cohérence** entre les orientations contenues dans le contrat de pays et celles contenues dans le programme d'initiative Leader+ est-elle plutôt

- totalement ou assez largement assurée ?
- généralement insuffisante ?

Y a-t-il eu des cas où l'articulation des orientations a posé des difficultés ? **OUI NON**

Si oui, préciser comment ces difficultés ont pu être surmontées.

Dans le cas où des pays recourent le territoire d'un ou plusieurs **PNR**, la **cohérence** entre les orientations contenues dans le contrat de pays et celles contenues dans les chartes du ou des PNR est-elle plutôt

- totalement ou assez largement assurée ?
- généralement insuffisante ?

Y a-t-il eu des cas où l'articulation des orientations a posé des difficultés ? **OUI NON**

Si oui, préciser comment ces difficultés ont pu être surmontées.

Le **suivi physique et financier** est-il effectué au niveau du Pays d'une manière convenable

- dans la plupart ou la totalité des pays ?
- seulement dans quelques pays ou dans aucun ?

Commentaires :

Comment est assuré le suivi physique et financier par le conseil régional et quel jugement portez-vous sur son efficacité ?

➔ Dans le cas où le conseil régional dispose d'un **outil de suivi financier**, merci d'en préciser succinctement les caractéristiques.

➔ Dans le cas où vous disposez de **tableaux récapitulatifs ventilant le montant des financements** des actions inscrites dans les contrats de pays de votre région selon leur origine, merci de les joindre à ce questionnaire.

Les **dispositifs d'évaluation** décrits dans les contrats sont-ils plutôt satisfaisants ? **OUI NON**

Dans le cas de contrats se bornant à annoncer que des études d'évaluation seront lancées, pensez-vous que celles-ci ont de sérieuses chances d'être effectivement menées ? **OUI NON**

Commentaires :

Pour les plus anciens contrats, la **mise en œuvre** de ces dispositifs a-t-elle commencé ? **OUI NON**

Si oui, ces dispositifs ont-ils eu une influence sur la négociation et le contenu des contrats signés ultérieurement ? **OUI NON**

Commentaires :

Parallèlement aux contrats signés avec l'Etat, subsiste-t-il dans la région, des contrats signés **seulement entre les pays et la Région** (plus département le cas échéant) ? **OUI NON**

- si oui, quel est leur **nombre** et comment les deux dispositifs contractuels s'articulent-ils l'un avec l'autre ?

III – L'IMPACT DES DEMARCHES CONTRACTUELLES DE PAYS

Ont-elles modifié la **gouvernance locale** (notamment eu égard au rôle des conseils de développement dans la programmation)

- dans quelques cas ou pas du tout ?
- d'une manière assez générale ?

Commentaires :

Les contrats de pays ont-ils provoqué un renforcement de **l'intercommunalité** ? **OUI NON**

Si oui, s'est-il plutôt manifesté par - *plusieurs réponses possibles*

- une augmentation du nombre de communautés de communes à l'occasion de la constitution des pays ? **OUI NON**
- un élargissement de leurs compétences ? **OUI NON**
- l'adhésion aux pays de communes isolées ? **OUI NON**

Commentaires :

Les contrats de pays ont-ils modifié **l'organisation interne des services** (transversalité, découpages administratifs...) - *plusieurs réponses possibles*

- de l'Etat – préfectures ? **OUI NON**
- de l'Etat – services déconcentrés ? **OUI NON**
- de la Région ? **OUI NON**
- des départements cosignataires des contrats de pays ? **OUI - NON**

Commentaires :

Les contrats de pays ont-ils eu un impact positif sur la **territorialisation de politiques publiques** menées par la Région et qui jusqu'alors ne l'étaient **pas du tout** ? **OUI NON**

Si oui, indiquer lesquelles, et préciser les modalités de cette territorialisation.

Les contrats de pays ont-ils eu un impact positif sur la territorialisation de politiques publiques menées par la Région et qui faisaient **déjà l'objet d'une certaine territorialisation** ? **OUI NON**

Si oui, indiquer lesquelles, et préciser cet impact.

ANALYSE TYPOLOGIQUE DES CONTRATS DE PAYS

L'élaboration d'une typologie peut contribuer à l'évaluation, pour peu que les critères retenus soient en relation avec les questions évaluatives.

C'est à cette fin qu'a été élaborée une grille de lecture à laquelle ont été soumis les 283 contrats de pays signés par l'Etat en métropole. Cette grille figure à la fin de ce document.

Il convient d'insister sur le fait que ce travail a porté uniquement sur ce qui est écrit dans les documents recueillis, c'est à dire, à de très rares exceptions, les contrats initiaux, mais non les avenants et les programmes annuels ultérieurs.

La dernière remarque méthodologique n'est pas la moins importante : comme évaluer c'est porter un jugement, l'utilisation de cette typologie pour l'évaluation devra tenir compte du fait que tout ce qui est écrit ne se réalisera pas forcément et qu'une partie de ce qui n'a pas été écrit pourra se réaliser.

Cet exercice "sur documents" a donc une portée limitée mais n'est pas pour autant dénué d'enseignements.

I – La forme

La politique de contractualisation avec les pays a été placée résolument dans une perspective de développement durable. Or la transparence et la participation constituent deux des axes fondamentaux du développement durable.

Il n'est donc pas inutile de se pencher sur la forme des documents étudiés, car elle a des conséquences sur la transparence de la procédure de contractualisation et sur l'information des citoyens.

1-1. Remarques générales

Les contrats de pays se présentent sous des formes très diverses et leur "épaisseur" varie de 4 à 150 pages.

Certains sont signés à la dernière page, d'autres sont très majoritairement constitués d'annexes. Et parfois c'est la partie signée qui est renvoyée en annexe.

En Auvergne, la partie signée est qualifiée de convention et le contrat est constitué de cette convention, de la synthèse de la charte et du programme d'actions.

En Bourgogne, sur le site de la préfecture, la partie signée est aussi dénommée convention, mais ce qui est appelé contrat est en fait le programme opérationnel.

Cela rend parfois malaisée la lecture et la compréhension des documents, surtout lorsqu'un sommaire fait défaut et que les annexes sont nombreuses.

Par ailleurs, si 93 % des contrats rappellent les principales orientations de la charte, le chaînage entre la charte et le programme d'actions figurant dans le contrat est assez souvent difficile à cerner.

Voici deux exemples :

- le contrat du pays de Haute Mayenne (Pays de la Loire) énumère d'abord les "objectifs" du pays à 10 ans, figurant dans la charte, sous la forme de 7 "ambitions", puis les "résultats attendus en 2007", qui sont en fait des orientations ; il présente enfin un programme 2005-2006 où les actions sont classées par "axes", qui sont en fait les "ambitions" de la charte.

- dans le contrat du pays Moulins de Flandre (Nord Pas de Calais), la première annexe présente la charte : orientations, axes, leviers. Dans l'annexe n°2 sont présentés les "objectifs prioritaires" 2005/2006. On y retrouve les orientations de la charte, mais elles sont subdivisées en objectifs opérationnels qui s'avèrent être les axes de la charte ; ces objectifs opérationnels sont ensuite subdivisés en actions prioritaires, avec référence au numéro de "levier de la charte".

Dans les deux cas, malgré une présentation se voulant très didactique, ce flou sémantique ne peut que dérouter le lecteur.

Dans d'autres cas, c'est manifestement la précipitation avec laquelle le contrat a été élaboré, afin qu'il soit signé avant la date butoir du 30 juin, qui a abouti à un document laissant le lecteur sur sa faim : par exemple, le contrat du pays Rochefortais (Poitou-Charentes) ne comporte aucune indication sur les modalités de financement et de mise en œuvre.

Dans le cas des contrats de pays de la région Pays de la Loire, un copier-coller d'une disposition du décret "pays" du 19/09/2000 (article 9) ne peut que laisser le lecteur perplexe : "le contrat précise les modalités par lesquelles les signataires entendent tenir compte de l'existence des pays pour l'organisation des services publics". Or ces contrats ne comportent aucune précision sur ce point.*

Enfin, l'utilisation de la couleur dans la présentation des contrats de plan est tout à fait opportune... à condition que cartes, diagrammes et tableaux soient encore lisibles lorsqu'ils sont imprimés en noir et blanc, ce qui n'est pas toujours le cas.

1-2. Formatage régional

Dans toutes les régions, à quelques exceptions près, (notamment celui de certains pays "précurseurs"), les contrats sont établis suivant un modèle plus ou moins rigide imposé par l'Etat, ou l'Etat et la Région lorsque celle-ci est aussi signataire.

* Seul le pays des Vallées d'Anjou n'a pas repris cette disposition.

Cela présente le gros avantage d'éviter l'oubli de certaines "figures imposées". Mais cela ne constitue pas pour autant une garantie (cf. ci-dessus : pays Rochefortais).

Cela comporte aussi quelques inconvénients. Le plus grave, sans doute, est que dans certaines régions, la nécessaire "personnalisation" des contrats est malaisée et rend ceux-ci peu appétants.

En Champagne-Ardenne et en Basse-Normandie, cette personnalisation s'est traduite (respectivement) par l'adjonction d'introductions ou de considérants, dont le caractère de "pièce rapportée" apparaît très nettement.

Bien entendu, il est souhaitable que le modèle régional ne comprenne pas d'incongruité (cf. § 1-1. ci-dessus pour la région Pays de la Loire) car celle-ci se retrouve alors dans tous les contrats.

Enfin, il est à noter qu'au sein d'une même région on peut relever de minimes variations par rapport au modèle régional. Elles sont parfois lourdes de sens (cf. § 2.5 ci-dessous).

Dans au moins un cas, une modification de ce type semble avoir totalement échappé aux signataires: en Alsace, le modèle régional prévoit qu'un "comité de suivi" sera constitué entre "les représentants du pays, de l'Etat et de la Région".

Or le contrat du pays Bruche-Mossig-Piémont précise qu'il s'agit de représentants **élus**, ce qui présente, on en conviendra, quelques difficultés pour ce qui concerne le représentant de l'Etat...

1-3. Numérisation

Seuls les contrats de pays de 7 régions ont été fournis sur support numérique.

L'argument avancé dans certaines des autres régions pour expliquer l'exclusivité donnée au support papier est que celui-ci permet d'être certain qu'il s'agit de la version définitive, puisqu'elle est paraphée.

Cet argument n'est pas recevable puisqu'il est aisé de scanner la page revêtue des signatures, et de diffuser le document sous un format permettant la lecture seule, pour éviter toute altération fortuite du document.

La présence des signatures n'est d'ailleurs même pas nécessaire : il suffit que le document porte la mention "signé le...".

Cette prédominance du support papier est coûteuse et freine à l'évidence la diffusion des contrats dans le public.

D'autant que, parmi les 7 régions "numérisées", seuls deux sites préfectoraux (Auvergne et Bourgogne) donnaient accès aux contrats de pays au moment où ce travail a été effectué.

La situation n'est d'ailleurs pas meilleure dans les pays disposant d'un site Internet : si certains font mention de la charte du pays, voire en rappellent les principales orientations, très peu nombreux sont ceux qui font état du contrat lui-même.

L'Auvergne, compte trois sites de pays, dont deux présentent le contrat de pays et un, qui n'a manifestement pas été actualisé, mentionne simplement la possibilité de signer un contrat.

En Bourgogne, sur les deux sites de pays, l'un présente le contrat et l'autre ne le mentionne même pas.

Enfin, pour prendre une région "non numérique" mais ayant de nombreux sites de pays, en Poitou-Charentes, sur 9 sites, aucun ne mentionne le contrat passé avec l'Etat et 3 seulement celui passé avec la Région et/ou la charte du pays.

1-4. Formalisme

Les contrats des régions Champagne-Ardenne et Pays de la Loire désignent l'autorité compétente en cas de litige. Cela paraît plutôt superfétatoire, dans la mesure où les contrats de ces deux régions, comme la plupart des contrats, indiquent que "les engagements de l'Etat sont pris dans la mesure des disponibilités budgétaires"...

De même, il n'était sans doute pas utile que les nombreux signataires du contrat du pays Sarreguemines-Bitche-Sarralbe paraphent une à une toutes les pages du contrat.

II – Le fond

2-1. Modes de programmation

Dès la signature des premiers contrats de pays, l'association ETD a mis en évidence qu'il y avait d'une part des contrats accompagnés de fiches-actions détaillées, d'autre part des contrats cadre renvoyant à une programmation ultérieure.

Cette typologie a d'abord été complétée, lors de l'élaboration de la grille de lecture, par l'adjonction d'une troisième catégorie, celle des contrats cadre comportant un programme pluriannuel détaillé. La répartition est la suivante :

Contrats avec fiches-actions :	48 %
Contrats cadre avec programme pluriannuel détaillé :	29 %
Contrats cadre sans programme pluriannuel détaillé :	23 %

La lecture de la totalité des contrats amène à proposer la typologie suivante.

- Contrats cadre sans aucune programmation : 13 %

Pas de programme d'actions prévu (majorité des pays de Rhône-Alpes) ; un programme d'actions annuel doit être soumis au comité partenarial (Languedoc-Roussillon et majorité des contrats de Nord Pas-de-Calais) ; un programme d'actions pluriannuel sera élaboré puis décliné annuellement (Picardie).

- Contrats cadre présentant des mesures prioritaires : 24 %

Chaque mesure décrit plus ou moins précisément les types d'actions éligibles, sans les chiffrer. La programmation est postérieure à l'élaboration du contrat, annuelle (Midi-Pyrénées, où chaque

mesure a un coût d'objectif), ou en continu (Bretagne et Bourgogne, où les mesures ne sont pas chiffrées).

- Contrats avec un programme pluriannuel d'actions "envisagées" : 9 %

Il s'agit parfois aussi d'actions "proposées". Il y a indication de leur coût, et de manière plus ou moins précise, des financements envisagés. Un programme annuel doit être soumis au comité partenarial, donnant lieu ou non à avenant financier : Alsace, Lorraine, 4 contrats de Nord-Pas-de-Calais.

- Contrats contenant un programme d'actions chiffrées : 54 %

Toutes les autres régions, et 2 contrats de Rhône-Alpes. Dans certains cas (Aquitaine, Corse) l'année de programmation est indiquée dans le contrat.

Si le coût prévisionnel de chaque action est indiqué, ce n'est pas toujours le cas des financements.

Dans les contrats des régions Champagne-Ardenne et Haute-Normandie, la programmation distingue **des actions**, qui sont entièrement chiffrées et prioritaires, et des **projets** qui devront faire l'objet de précisions ultérieures. On peut donc estimer qu'il s'agit en quelque sorte d'une combinaison des deux derniers types.

Cette typologie paraît peu utile pour l'évaluation. Certes, à première vue, on peut estimer qu'un contrat accompagné d'une programmation d'actions dénote une certaine "maturité" de la part du pays, mais le choix d'une négociation en deux temps (contrat puis programmation) n'est-il pas plus imputable aux partenaires du pays qu'au pays lui-même ?

Dans le même registre, et avec les mêmes réserves, deux autres critères peuvent être examinés.

Il s'agit tout d'abord de l'inscription dans le contrat des priorités stratégiques des partenaires.

En Bourgogne, les orientations de l'Etat et de la Région pour le volet territorial du CPER sont rappelées. Il en est de même en Basse-Normandie et en PACA, mais de manière beaucoup plus succincte (17 et 25 mots respectivement). En Midi-Pyrénées, seules celles de la Région apparaissent.

Enfin, c'est en Poitou-Charentes et Rhône-Alpes que l'exercice a été poussé le plus loin. Pour la première région, les priorités de l'Etat contenues dans le PASER et le PASED et communes avec celles du pays sont identifiées, avec, dans environ la moitié des cas, une véritable territorialisation. Dans la deuxième, pour les seuls contrats cadre, les priorités de l'Etat sont territorialisées.

Dans les autres régions, les priorités stratégiques des partenaires ne figurent pas.

L'autre critère est l'inscription dans le contrat lui-même d'un montant indicatif de participation financière de la part de l'Etat et/ou de la Région pour la durée du contrat.

Dans les régions Bourgogne et Bretagne, la dotation globale indicative affectée au pays dans le volet territorial du CPER est rappelée. En Alsace et en Rhône-Alpes sont mentionnées les contributions de l'Etat (FNADT) et de la Région. En Champagne-Ardenne seule l'enveloppe affectée par la Région est mentionnée. Et en Poitou-Charentes, il s'agit de l'enveloppe FNADT attribuée à

l'ingénierie. Dans les autres régions, aucune enveloppe n'est mentionnée dans le contrat lui-même. Mais, pour les contrats avec programme d'actions couvrant la totalité de la période contractuelle, il est parfois possible de déterminer la participation financière des partenaires (cf. annexe n°5).

2-2. Sélectivité

Seulement 11 % des contrats sont apparus comme sélectifs à travers la grille de lecture.

De plus, il apparaît en fait que, dans la majorité des cas de sélectivité recensés, il s'agit de contrats avec programmation des actions, où celles-ci sont en petit nombre et concernent des thèmes encore moins nombreux.

De ce fait, ces contrats ont été classés comme sélectifs, mais on peut sans doute parler à leur sujet de sélectivité "passive" : les projets les plus mûrs étaient des équipements assez coûteux et souvent du même type, et / ou le contrat comporte de nombreuses fiches actions mais peu d'actions programmées, en raison de la contrainte budgétaire et des "filtres" correspondant aux priorités de l'Etat et de la Région.

Beaucoup plus rares sont les contrats où la sélectivité porte sur les orientations elles-mêmes, et non seulement sur les programmes d'action. Au lieu d'orientations, on se trouve en fait face à des axes : par exemple, au lieu de "développement économique" on trouve "développement du tourisme" au lieu de "renforcement de l'attractivité", on trouve "services au public", au lieu de "maîtriser l'urbanisation", on trouve "politique foncière"...

Cet exemple n'est pas pris au hasard, puisque, si on ajoute une orientation transversale (animation, conseil de développement, communication...), on obtient les quatre orientations du contrat du Pays Boulonnais qui constitue sans doute l'archétype de la sélectivité "active", d'ailleurs mise en œuvre dès l'élaboration de la charte.

Il faut bien sûr garder présent à l'esprit qu'il s'agit de la première génération de contrats, que la constitution des pays a dans de nombreux cas été laborieuse et que, dans ces conditions, il n'est pas anormal de se trouver face à des contrats peu sélectifs, conçus pour ne pas faire voler en éclat de fragiles équilibres politiques.

2-3. Coopération

Un peu moins du tiers des contrats de pays affiche une **volonté de coopération avec les territoires voisins**, avec toutefois un très fort gradient, qui va de l'inscription de cette volonté dans l'une des orientations principales, à la simple mention du fait que la coopération est utile pour faire avancer le développement économique du pays, car celui-ci est bien desservi par les principaux modes de transport...

Les contrats des pays frontaliers sont plus "coopératifs" que la moyenne avec toutefois des différences régionales : 2 sur 3 en Nord Pas-de-Calais, Alsace et Midi-Pyrénées, 2 sur 2 en Aquitaine et un sur un en Languedoc-Roussillon et PACA, mais 0 sur 3 en Franche-Comté.

Mais ils ne constituent qu'une minorité de ces contrats "coopératifs".

La grille de lecture a tenté également de distinguer les contrats affichant une volonté d'articulation avec d'autres formes de contractualisation sur le même territoire : agglomération, SCOT, PNR, Leader+.

Dans la quasi totalité des cas où une **communauté d'agglomération** (C.A.) fait partie d'un pays, le contrat de pays mentionne une volonté d'articulation et/ou de complémentarité et/ou de coopération, ce qui est bien normal puisque la C.A. est signataire du contrat de pays. Ainsi, dans le contrat du pays "Garrigues et Costières de Nîmes", le contrat se veut « le volet rural et péri-urbain du projet global de territoire », la C.A. de Nîmes ayant elle-même signé un contrat d'agglomération.

Le contrat du pays du Grand Clermont (Auvergne) témoigne d'une approche beaucoup plus intégrée, mais dans ce cas la communauté d'agglomération n'a pas elle-même signé de contrat.

Toutefois, le lecteur reste le plus souvent sur sa faim, les modalités de coopération étant renvoyées à une convention, existante ou à élaborer. Et un seul contrat de pays concerné fait mention des orientations prioritaires de la communauté d'agglomération, en regard des orientations du pays (Tarbes et Haute Bigorre).

Le tableau est beaucoup plus sombre concernant les pays proches d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine, soit près de 60 % des pays.

En effet, seulement 19 % de ces pays font état d'une volonté d'articulation, sans pour autant aller jusqu'à en préciser les modalités.

Sur 160 contrats ou pays concernés par un **SCOT**, la moitié affiche dans le contrat une volonté d'articulation. Dans la majorité des cas, il s'agit en fait de contrats où le pays indique sa volonté d'élaborer un SCOT.

Il convient de rappeler que, dans la plupart des cas, les procédures d'élaboration des SCOT ont tout juste débuté.

Concernant **les parcs naturels régionaux**, seulement un peu plus du tiers des pays dont le territoire recoupe celui d'un PNR affiche une volonté de coopération : dans la quasi-totalité des cas, il est indiqué que le partage des rôles sera fixé par une convention existante ou à venir.

Il est à noter qu'un PNR est co-signataire du contrat de pays Sambre-Avesnois (Nord Pas-de-Calais) et qu'un autre est la structure porteuse du pays du Haut-Jura (Franche-Comté).

Enfin, parmi les pays concernés par un programme **LEADER+**, c'est également un peu plus du tiers qui affiche dans son contrat une volonté d'articulation avec ce programme. Il convient de noter que les contrats se bornant à mentionner des financements Leader+ dans leurs fiches actions n'ont pas été rangés dans cette catégorie.

Au total, on ne peut qu'être déçu par ces résultats d'ensemble.

Il serait toutefois exagéré de conclure que la plupart des pays ont élaboré leur contrat en ignorant superbement ce que faisaient leurs voisins : s'agissant d'une première génération de contrats, dans beaucoup de cas, l'ampleur des problèmes à résoudre en interne et/ou le peu de temps dévolu à l'élaboration des contrats expliquent sans doute en grande partie ce constat.

2-4. Développement durable

L'élaboration des contrats de pays ayant été résolument inscrite par le législateur dans une optique de développement durable, il était opportun d'essayer d'apprécier les contrats sous cet angle.

Mais il est apparu rapidement qu'il n'était pas possible d'élaborer un indicateur synthétique, en raison des limites méthodologiques mentionnées en préambule.

La démarche qui a été retenue par défaut a consisté à constater tout simplement la présence ou l'absence de l'expression "développement durable" dans tous les contrats. Bien entendu, la simple mention de la LOADDT du 29/06/99 n'a pas été prise en compte.

Il apparaît que 84 % des contrats font mention, à un titre ou à un autre, du développement durable.

Si l'on tient compte du fait qu'il s'agit pourtant d'une expression très usitée actuellement, on ne peut qu'être déçu, d'autant que dans la plupart des contrats des régions Haute-Normandie et Languedoc-Roussillon, le développement durable est relégué au détour d'un article du contrat sur l'évaluation.

Et on ne peut arguer du fait que l'on pourrait faire du développement durable "sans le savoir", comme on le fait pour la prose...

Le contrat de pays d'Aunis (Pays de la Loire) prévoit le recours à la grille de lecture dite "RST.01", mise au point par le ministère chargé de l'équipement, pour réaliser l'évaluation du contrat de pays par rapport aux dimensions du développement durable.

Mais on peut relever que si ce contrat fait référence à la possibilité de recours à un prestataire extérieur, le financement correspondant n'est pas programmé, et surtout que le conseil de développement n'est pas associé au comité de pilotage (cf. ci-dessous § 2-5)...

Enfin, seuls 6 contrats mentionnent qu'ils ont été établis selon les recommandations inscrites dans les agendas 21 et 10 font état de la volonté des instances du pays d'élaborer un agenda 21 local.

Les principaux axes du développement durable ont ensuite fait l'objet d'un examen particulier.

2-4.1 Transversalité

La transversalité des orientations et des actions fait défaut à la plupart des contrats.

Une exception notable, toutefois : le pôle régional d'éducation et de découverte de l'environnement (PREDE) qui constitue l'un des axes du contrat du pays de Saint-Flour – Haute-Auvergne et qui associe étroitement tourisme, développement de l'emploi et environnement.

2-4.2 Gouvernance

Pour tenter d'apprécier – d'une façon partielle toutefois – la participation des citoyens, qui constitue l'un des principes du développement durable, il a paru possible d'utiliser la grille de lecture, à travers le rôle assigné dans les contrats de pays au conseil de développement (CODEV).

La création de cette instance et sa participation à l'élaboration de la charte étant réglementaires, c'est sous les angles du pilotage du contrat et de son évaluation que cette question a été abordée.

Il apparaît que dans 58% des contrats il est explicitement indiqué que le conseil de développement est associé, sous une forme ou sous une autre, au comité de pilotage local chargé de la programmation et de la préparation d'avenants éventuels.

Le fait que la plupart des contrats de cette catégorie précise que le ou les représentants du CODEV au sein du comité de pilotage y siègent avec voix consultative n'a rien de choquant, puisque démocratie participative ne signifie pas mélange des genres.

De plus, dans la très grande majorité des 42 % de contrats n'appartenant pas à cette catégorie, il est indiqué que siègent au sein du comité de pilotage "des représentants des instances du pays", ou que la composition du comité sera arrêtée ultérieurement, ce qui n'exclut donc pas a priori l'association du CODEV au pilotage.

La lecture attentive de contrats très formatés révèle parfois, au niveau d'une région, des différences a priori lourdes de sens.

Ainsi, en Languedoc-Roussillon, les contrats ont été établis suivant un modèle où le CODEV n'est pas associé au pilotage. Mais pour deux pays, la participation du président du CODEV, avec voix consultative, a été rajoutée. De plus, dans le pays Pyrénées-Méditerranée, c'est le CODEV est même la structure porteuse du pays

Dans la région Bourgogne, le CODEV est signataire du contrat de pays dans 6 cas sur 15, et, en Lorraine, c'est le cas de 4 contrats sur 14, dont celui de Val de Lorraine, où le CODEV est la structure porteuse du pays. Ces deux régions représentent la quasi totalité des cas où le CODEV est co-signataire.

Concernant l'évaluation, à peine les deux tiers des contrats prévoient que le CODEV est associé. A l'inverse du pilotage ce résultat apparaît comme peu satisfaisant, même si la loi "urbanisme et habitat" du 3/07/03 fait seulement obligation d'associer le CODEV au suivi de la charte, alors que la LOADDT du 29/06/99 stipulait que le CODEV devait être associé à son évaluation.

2-4.3 Pilotage

Plus de 95 % des contrats font mention d'un dispositif de pilotage au niveau local.

Tous ces comités de pilotage (ou de programmation) locaux ayant peu ou prou les mêmes fonctions, il n'a pas semblé nécessaire d'établir de typologie.

On peut toutefois noter une différence, assez logique, entre les contrats comprenant une programmation des actions jusqu'en 2006 et les autres : dans le premier cas, le rôle du comité de pilotage local se borne à l'élaboration d'éventuels avenants et peu de lignes lui sont consacrées. En Champagne-Ardenne, le pilotage est même dévolu au comité de suivi et d'évaluation.

Il est à noter également que beaucoup de contrats prévoient, aux côtés du comité de pilotage local, un comité technique chargé d'instruire les dossiers avant que ceux-ci ne soient soumis au

comité de pilotage, et, comme en Nord Pas-de-Calais, établissent une distinction entre un comité de pilotage interne au pays et un comité de pilotage local partenarial.

La plupart des contrats fait référence à un comité régional de pilotage (ou de programmation) : il s'agit en fait de la commission mixte "volet territorial du CPER", dont la consultation est obligatoire conformément à la convention d'application.

En fait, la seule singularité, en matière de pilotage, est propre aux 32 contrats de Midi-Pyrénées (Lauragais compris), qui prévoient tous, avant l'examen des dossiers par le comité régional, leur examen par un comité départemental des politiques territoriales "chargé d'harmoniser les actions menées par les comités territoriaux de pilotage du département et de contribuer à la préparation des comités régionaux de programmation des politiques régionales".

Concernant l'association du CODEV au pilotage, cf. c-dessus § 2-6.

2-4.4 Evaluation

On trouve dans 96 % des contrats une mention relative à l'évaluation. Mais le dispositif envisagé ou retenu n'est décrit que dans 27 % des cas avec suffisamment de précision pour permettre de déterminer s'il est pertinent.

Dans cette dernière catégorie, 6 contrats (8 %) révèlent qu'il y a en fait confusion entre évaluation et suivi, entre indicateurs de réalisation et indicateurs de résultat.

On peut regretter que 10 % seulement des contrats mentionnant l'évaluation prévoit formellement la possibilité de recourir à un prestataire extérieur.

Certes, parmi les autres contrats, on relève assez fréquemment, lorsqu'il y a programmation, une ligne "animation-évaluation", mais sans indication du partage des financements entre ces deux secteurs.

Le résultat de cette lecture des contrats donne à penser que leur évaluation, si elle est effectivement menée, sera essentiellement de l'auto évaluation, ce qui présente deux sortes de risques.

D'abord des risques de dérive progressive sur le plan méthodologique, même si au moment de l'élaboration du contrat, le pays a reçu un fort appui en ingénierie, comme cela a été par exemple le cas dans certains pays de Midi-Pyrénées, notamment pour les pays Midi-Quercy et Montauban, ainsi que pour le pays d'Autan, dont le contrat comporte un guide méthodologique d'auto-évaluation de 20 pages).

D'autre part, il y a un risque évident de dérive vers l'auto justification.

De plus, il est surtout question d'évaluation finale, et on retrouve souvent mot pour mot la circulaire du 25/08/00 sur l'évaluation des procédures contractuelles. Et lorsque les fiches actions ou fiches mesures fournissent des indicateurs qui sont réellement des indicateurs d'impact et non de réalisation, le coût d'obtention de ces indicateurs risque souvent d'être prohibitif.

Sur l'association du CODEV à l'évaluation, cf. ci-dessus § 2-6.

x
x x

Au terme de la lecture de cette typologie analytique, on pourra s'étonner de l'absence de toute typologie synthétique, avec une répartition des contrats entre catégories de type "défensif guichet", ou "articulé projet", etc.

La principale raison tient à la fragilité de la plupart des critères tirés de la seule lecture des contrats, qui donnerait à une typologie synthétique un trop fort parfum d'arbitraire.

Par ailleurs, les critères paraissant les plus robustes partagent la population des contrats en deux classes disproportionnées : il y a très peu de contrats sélectifs, de contrats sans évaluation, etc.

Pour limiter ces deux défauts, il vient tout naturellement à l'esprit de faire appel à des critères structurels caractérisant les pays : situation géographique, présence d'une communauté d'agglomération, taille, nombre d'EPCI, date de signature, etc.

On se heurte alors à un écueil tout aussi redoutable : celui du grand nombre de critères à prendre en compte et de l'extrême diversité des situations qui en résulte.

Faute d'être utilisées pour réaliser une typologie, les données structurelles, fournies par ETD, ont néanmoins servi pour réaliser des analyses croisées destinées en quelque sorte sinon à épuiser le gisement fourni par la lecture des contrats, du moins à en améliorer le rendement.

III – Analyses croisées

La méthode utilisée a consisté à isoler un échantillon en fonction d'un critère issu de la grille de lecture ou d'un critère structurel et à repérer quels sont les autres critères pour lesquels cet échantillon s'écarte notablement de la moyenne des 283 contrats de pays.

3-1. Date de signature du contrat

Les croisements effectués suivant ce critère sont beaucoup moins fructueux que prévu.

3-1.1 Contrats signés de 2000 à 2003

Ils sont au nombre de 34 (soit 12 % du total). La taille de cet échantillon étant faible, n'ont été considérés comme significatifs que des écarts très importants.

Comme on pouvait s'y attendre, on y trouve plus de pays "loi Pasqua" (35 % contre 20%) et de contrats mentionnant une contractualisation antérieure (21 % contre 12 %).

Près des trois quarts des programmes d'action comprennent une orientation spécifique aux services au public contre 43 % pour l'ensemble des contrats.

Les conseils de développement sont moins souvent associés au pilotage : dans 33 % des cas contre 58 % en moyenne.

Enfin, 44 % des contrats affichent une volonté de développer les relations avec des territoires voisins, contre 36 % en moyenne.

3-1.2 Contrats signés en 2004

Ils sont au nombre de 90 (soit 32 % du total).

Seuls deux critères s'écartent assez sensiblement de la moyenne : dans le contrat, il est fait moins souvent référence aux orientations de la charte (82 % contre 93 % en moyenne) et 52 % des programmes d'action comprennent une orientation spécifique aux services au public contre 43 % en moyenne.

3-1.3 Contrats signés en 2005

Ils sont au nombre de 159, soit 56 % au total. Logiquement, compte tenu de ce qui précède, on relève seulement 31 % des contrats avec orientation spécifique aux services du public. C'est le seul critère apparaissant comme discriminant.

3-2. Articulation avec les autres territoires et les autres procédures

L'échantillon des contrats « articulés » a été constitué de la manière suivante : des 86 contrats faisant état d'un souci d'articulation avec les territoires voisins, on a retiré les contrats ne faisant pas mention d'une articulation avec une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine située dans le pays, ainsi que les contrats ne faisant pas état d'un SCOT alors qu'il est en cours d'élaboration.

Ce sont en définitive 65 contrats qui ont été retenus, soit 23 % du total.

Il s'agit de contrats signés plus fréquemment avant 2005 que la moyenne ; ils font donc plus souvent allusion à une contractualisation antérieure (22 % contre 12 %) et, comme structure porteuse, l'association est plus représentée que la moyenne, au contraire du syndicat mixte.

On y trouve moins de pays "loi Pasqua" (14 % contre 20 %).

Ce type de contrat se retrouve plus fréquemment que la moyenne en Bourgogne et Pays de la Loire (60 %) ainsi qu'en Midi-Pyrénées (58 %), alors qu'on n'en trouve aucun ou très peu (moins de 8 %) en Bretagne, Franche-Comté, Limousin, Haute-Normandie, Picardie.

Enfin, le Conseil de développement est plus souvent associé au pilotage (66 % contre 58%) et à l'évaluation (79 % contre 68 %).

3-3. Pays à dominante rurale

Cet échantillon comprend 166 contrats, soit 59 % du total. Rappelons que les pays concernés sont définis comme ayant moins de 50 % de leur population vivant dans des unités urbaines, au sens défini par l'INSEE.

Si on relève que, fort logiquement, la population moyenne (47 400 habitants par pays) est plus faible que dans l'ensemble (74 900), la surface moyenne est très proche.

Tout aussi logiquement, ces pays sont plus souvent concernés par un programme Leader+ (61 % contre 31 %). En revanche, la proportion de pays recoupés par un PNR est la même.

On relève également une proportion plus forte de pays « loi Pasqua » : 24 % contre 20 %.

En revanche, la proportion, parmi les pays concernés par un PNR, de contrats affichant un souci d'articulation, n'est que de 31 % contre 60 %.

C'est le seul critère de la grille de lecture apparaissant discriminant pour les contrats concernés.

3-4. Pays pluridépartementaux

Les pays concernés sont au nombre de 36, soit 13 % du total. Leur population est très proche de la moyenne, mais leur surface est supérieure de 28 % par rapport à la moyenne. Ils comprennent en moyenne un plus grand nombre de communes (99 contre 82) et d'EPCI (7,5 contre 5,8).

Ils apparaissent comme un peu plus souvent à dominante urbaine : 47 % contre 41 %. Mais, compte tenu de la petite taille de l'échantillon, cet écart n'est pas très significatif.

En revanche, ces pays sont significativement davantage concernés par un programme Leader + : 75 % contre 55 %.

Concernant les contrats, ceux-ci font plus souvent mention de l'association du Conseil de développement au pilotage (68 % contre 58 %) et à l'évaluation (77 % contre 68 %).

3-5. Pays "loi Pasqua"

Ce sont 57 pays (20 % du total) qui ont été recensés par l'association ETD comme s'étant constitués à la suite de la loi Pasqua.

Ces pays sont plus souvent à dominante rurale (70 % contre 59 %) ; ils sont donc moins peuplés, mais l'écart n'est que de 9 % par rapport à la moyenne.

S'ils sont moins souvent concernés par un programme Leader+, ou recoupés par un PNR, les contrats mentionnent plus fréquemment une volonté d'articulation : 67 % dans les deux cas, contre 41 % pour Leader+ et 60 % pour les PNR.

En revanche, la volonté de développer des relations avec les territoires voisins y est moins souvent affichée (19 % contre 30 %).

Le Conseil de développement apparaît moins souvent associé au pilotage (37 % contre 58 %).

Les contrats y comprennent plus souvent une orientation spécifique aux services au public : 67 % contre 43 %.

Rappelons enfin que ces contrats ont été signés plus précocement (cf. § III-1).

3-6. Pays comprenant une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine

Les 52 pays concernés sont, bien sûr, nettement plus peuplés que la moyenne (158 000 habitants contre 74 000) et beaucoup plus souvent à dominante urbaine (88 % contre 41 %). Leur superficie est en revanche inférieure de moitié à la moyenne. Ils comprennent deux fois moins de communes isolées que la moyenne et sont moins souvent des pays « loi Pasqua » (14 % contre 20 %). Ils sont engagés dans un SCOT à 80 % contre 56 % en moyenne.

Les structures porteuses sont plus souvent que la moyenne des associations (46 % contre 37 %) et moins souvent des syndicats mixtes (20 % contre 34 %).

Ces contrats font moins souvent mention de l'expérience d'une contractualisation antérieure (8 % contre 12 %), de l'association du conseil de développement au pilotage (46 % contre 58 %) et du souci de développer des relations avec les territoires voisins (24 % contre 30 %). Les trois quarts seulement font état d'un souci d'articulation avec l'agglomération.

Les contrats des pays concernés par un programme Leader+ mentionnent également moins souvent que la moyenne (26 % contre 41 %) un souci d'articulation avec ce programme.

Il y est fait plus souvent mention du développement durable (92 % contre 84 %) et de l'éventualité du recours à un prestataire extérieur pour l'évaluation (18 % contre 10 %).

Il est à noter enfin que 8 communautés d'agglomération n'ont pas signé de contrat d'agglomération.

3-7. Type de structure porteuse

Les 283 pays étudiés se répartissent de la manière suivante :

Type de structure	Nombre	%
Association	104	37
Syndicat mixte	97	34
EPCI ou fédé. d'EPCI	51	18
GIP	19	7
Autres	12	4
TOTAL	283	100

3-7.1 Associations

Ce type de structure porteuse est sur-représenté en Alsace, Midi-Pyrénées, Nord-Pas de Calais, Provence Alpes Côte d'Azur (66 % à 54 %) et sous représenté en Lorraine, Bretagne, Poitou-Charentes, Picardie, Pays de la Loire et Rhône-Alpes (de 21 % à 0 % pour les deux dernières régions citées).

On y trouve proportionnellement moins de pays « loi Pasqua » (13 % contre 20 %) et les contrats y ont été signés un peu plus tardivement que la moyenne. Ils comprennent en moyenne 10 communes isolées contre 7 en moyenne.

Trois critères apparaissent discriminer les contrats : les relations avec les territoires voisins sont mentionnés dans 38 % d'entre eux (contre 30 % en moyenne), les conseils de développement sont plus souvent associés au pilotage (67 % contre 58 %), et la présence d'une orientation spécifique aux services publics est relevée dans seulement 32 % des cas contre 43 % en moyenne.

3-7.2 Syndicat mixte

Ce type de structure est sur-représenté en Poitou-Charentes, Pays de la Loire, Auvergne, Basse-Normandie et Rhône-Alpes (78 à 55 %) et sous-représenté en Champagne-Ardenne, Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Nord-Pas de Calais (de 17 % à 0 % pour la dernière citée).

Les pays concernés contiennent moins souvent que les autres (10 % contre 18 %) une communauté d'agglomération ou une communauté urbaine, mais sont à peine moins souvent à dominante urbaine (38 % contre 41 %). Ils sont plus souvent des pays « loi Pasqua » (28 % contre 20 %).

Ils sont moins recoupés par des PNR (20 % contre 21 %), mais l'articulation avec ceux-ci est plus souvent mentionnée dans les contrats (85 % contre 60 %).

Les Conseils de développement sont moins souvent associés au pilotage (50 % contre 58%) et les services au public font moins souvent l'objet d'une orientation spécifique (48 % contre 53 %).

3-7.3 EPCI

Il s'agit de pays plus souvent à dominante urbaine (55 % contre 41 %) et comprenant trois fois moins de communes isolées que la moyenne.

Ce type de structure porteuse est utilisé de manière très contrastée suivant les régions : il est sur-représenté en Picardie, Rhône-Alpes, Lorraine, Limousin (75 % à 30 %) mais n'est pas représenté en Auvergne et Languedoc-Roussillon.

Les contrats font moins souvent état d'une volonté de relation avec les territoires voisins (22 % contre 30 %), et avec les PNR (53 % des pays concernés contre 60 %), et ils comprennent plus souvent une orientation spécifique aux services au public (47 % contre 41%).

3-7.4 GIP

L'échantillon étant de très petite taille, il convient d'être très prudent concernant les écarts jugés significatifs.

Près d'un tiers des pays concernés sont des pays « loi Pasqua » (contre 20 %). Ils sont significativement davantage à cheval sur plusieurs départements (37 % contre 13 %) et inter-régionaux (26 % contre 5 %).

Leur surface est de 50 % supérieure à la moyenne, mais leur population l'est de 48 %, et leur densité est donc proche de la moyenne. Ils sont moins souvent à dominante urbaine (32 % contre 41 %).

Le tiers des pays bretons est en GIP, et les pays concernés représentent 37 % de l'échantillon.

Seuls deux critères paraissent significatifs pour discriminer les contrats : 68 % comportent une orientation spécifique aux services au public (contre 43 %) et 89 % associent le conseil au développement à l'évaluation (contre 66 %).

GRILLE DE LECTURE DES CONTRATS DE PAYS

SIGNATURE DU CONTRAT

- contrat signé entre le pays et : Etat seul, Etat + région(s), Etat + région(s) + département(s)
- un seul signataire au nom du pays ou plusieurs ?

GEOGRAPHIE DU PAYS

- Présence d'une communauté d'agglomération (ou d'une communauté urbaine) dans le périmètre ?
 - si oui, existe-t-il un contrat d'agglomération ?
 - * si contrat d'agglomération, existe-t-il une convention agglo / pays ?
 - * si pas de convention, le contrat de pays mentionne-t-il les principales **orientations** de l'agglomération et/ou le renforcement des **solidarités** réciproques et/ou la recherche de **complémentarités** et/ou précise-t-il les modalités d'**articulation** ?
- Présence d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine proche ?
 - si oui, le contrat de pays mentionne-t-il les principales **orientations** de l'agglomération et/ou le renforcement des **solidarités** réciproques et/ou la recherche de **complémentarités** et/ou précise-t-il les modalités d'**articulation** ?
- Le périmètre du pays recoupe-t-il un ou plusieurs PNR ?
 - si oui, existe-t-il une convention ?
 - si pas de convention, le contrat mentionne-t-il les principales orientations du ou des PNR, ou précise-t-il que le PNR assure la coordination des actions menées sur le territoire commun et relevant de ses missions ?
- Le périmètre recoupe-t-il un SCOT ?
 - si oui, le contrat en rappelle-t-il les principales orientations et/ou précise-t-il les modalités d'articulation ?
- Le périmètre recoupe-t-il un ou plusieurs programme Leader+ ?
 - si oui, le contrat en rappelle-t-il les principales orientations et/ou précise-t-il les modalités d'articulation ?

HISTOIRE DU PAYS

- Le CP mentionne-t-il que le pays a fait l'objet d'une contractualisation antérieure ?

TYPES DE CONTRATS

- Le contrat contient-il des fiches-actions précisant notamment, pour chaque opération programmée, à titre indicatif, les contributions attendues de chacun des partenaires ?
 - si non, contient-il un programme pluriannuel détaillant les types d'actions éligibles ?
- Rappelle-t-il les principales orientations de la charte du pays, ou la charte lui est-elle annexée ?
 - si oui, le classement des mesures prévues dans le contrat est-il effectué suivant ces orientations principales ?
- Est-il sélectif ? (axes prioritaires résultant de l'identification d'enjeux forts et précis, et dont le champ est resserré)
- Contient-il une référence au développement des relations avec d'autres pays ou avec des communes urbaines voisines ?
- Mentionne-t-il que la charte a été établie dans une perspective de développement durable ?
- Mentionne-t-il que l'élaboration de la charte s'est inspirée des recommandations propres aux agendas 21 locaux ?
- Annonce-t-il l'élaboration d'un agenda 21 local par le pays ?
- Mentionne-t-il un dispositif de pilotage (ou de coordination, ou de programmation...) pour le choix des actions à retenir et/ou le choix des dossiers présentés par les maîtres d'ouvrage ?
 - Si oui, le conseil de développement est-il associé au pilotage ?
- Mentionne-t-il un dispositif d'évaluation ?
 - si oui, le recours à un prestataire extérieur est-il envisagé ?
 - si oui, le conseil de développement est-il associé à l'évaluation ?
 - si oui, le dispositif est-il décrit, dans son principe et/ou ses modalités ?
 - si oui, s'agit-il réellement d'évaluation (rappel correct des principes de l'évaluation et/ou, pour les contrats fiches actions, présence dans la plupart des fiches d'indicateurs pertinents de mesure des résultats attendus, par opposition au simple suivi via des tableaux de bord, des indicateurs de réalisation, sans mesure d'impact...)?
- Contient-il une orientation spécifique au services au public (ou à la population) ?

ANNEXE N° 4

ANALYSE THEMATIQUE

I – Méthodologie

Afin d'apprécier quelles sont les principales thématiques contractualisées par les pays, un échantillon a été constitué, comprenant les 143 contrats pour lesquels un programme d'actions chiffré était disponible, quelle que soit sa durée. Il s'agit essentiellement de contrats avec fiches-actions, à l'exception de 12 contrats de Languedoc-Roussillon, pour lesquels la programmation 2005 était disponible.

Parmi ces contrats, il est apparu que celui du Pays Basque représentait plus de 11% du montant total programmé et avait donc à l'intérieur de l'échantillon un poids tellement important qu'il a été jugé opportun de le retirer.

L'échantillon comporte donc 142 contrats soit la moitié du total des 283 contrats de pays signés par l'Etat, et il concerne 11 régions sur 20.

REGIONS	NOMBRE DE CONTRATS
Aquitaine	20
Auvergne	9
Champagne-Ardenne	18
Corse	1
Franche-Comté	13
Languedoc-Roussillon	12
Limousin	16
Basse-Normandie	11
Haute-Normandie	11
PACA	14
Poitou-Charentes	17

Pour vérifier la représentativité de cet échantillon, la moyenne, pour l'échantillon, de chaque critère de la base de données issue de la grille d'analyse des contrats et complétée par des données structurelles fournies par ETD, a été comparée à celle obtenue pour l'ensemble des 283 contrats. Les seuls écarts significatifs portent sur la date de signature (73 % de contrats signés en 2005 contre 56 % en moyenne), sur la ventilation dominante urbaine / rurale (37 % de pays à dominante urbaine contre 41 % dans l'ensemble), et donc, logiquement, sur la population moyenne, qui est plus faible (64 300 habitants contre 74 900).

A ces nuances près, cet échantillon, de bonne taille, peut donc être considéré comme représentatif.

La ventilation suivante a été retenue :

I – FONCTION SUPPORT

I - 1 Animation, suivi, évaluation

I - 2 Ingénierie

I - 3 Communication

II – SERVICES AU PUBLIC

II - 1 Services à la personne, services sociaux

II - 2 Emploi, insertion, formation

II - 3 Santé

II - 4 Logement, habitat

II - 5 Commerce et artisanat de proximité

II - 6 Services administratifs, bancaires et postaux

II - 7 Transports, mobilité

II - 8 Urbanisme et gestion de l'espace

II - 9 NTIC

II - 10 Sports, loisirs, culture, vie associative

II - 11 Etudes d'ensemble (schémas de services essentiellement)

III – DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

III - 1 Agriculture et forêt

III - 2 Pêche maritime

III - 3 Tourisme

III - 4 Maîtrise de l'énergie et énergies renouvelables

III - 5 Autres secteurs

III - 6 Accompagnement des entreprises artisanales et industrielles (essentiellement ZAE et ZAA)

IV – PRESERVATION ET GESTION DU PATRIMOINE NATUREL ET CULTUREL

IV - 1 Patrimoine naturel, environnement, cadre de vie

IV - 2 Patrimoine culturel

IV - 3 Actions mixtes

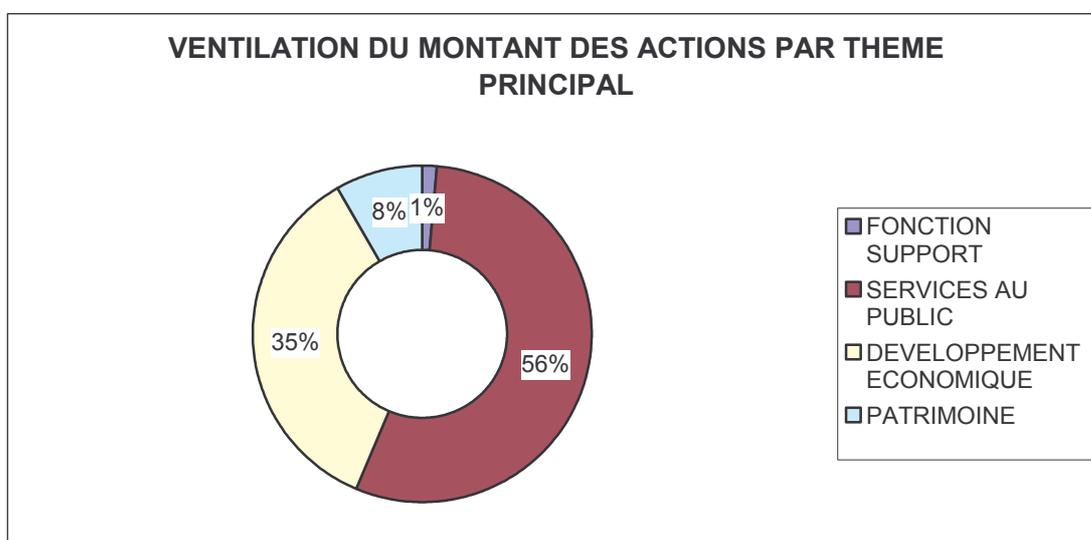
Un même type d'action peut être répertorié, selon les contrats, sous deux, voire trois thèmes différents : c'est donc la description même de l'action qui a été utilisée pour déterminer la thématique. Ainsi, la rénovation d'un four ancien a été classée dans la thématique "tourisme" si elle était présentée comme élément moteur d'une politique touristique et pas seulement comme une action de préservation du patrimoine. La création d'un site Internet du pays, classée dans le contrat sous la rubrique "NTIC" mais répondant au souci affiché de "véhiculer de l'information" a été classée dans la communication et non dans les NTIC.

Le nombre d'actions et leur montant a été saisi pour chaque contrat, mais il est peu pertinent de raisonner sur des nombres et des montants moyens, dès lors qu'on agrège des programmes de durées différentes. Seule la ventilation des montants totaux a donc été analysée, et, pour les thèmes du deuxième niveau de la typologie, des éclairages sont donnés sur le pourcentage de contrats non concernés.

II – Résultats

2-1. Analyse globale

Sur un montant de 3 milliards d'euros d'actions programmées, la répartition en fonction des thèmes principaux est la suivante.



Les services au public représentent plus de la moitié du montant des actions programmées et prennent nettement le pas sur le développement économique.

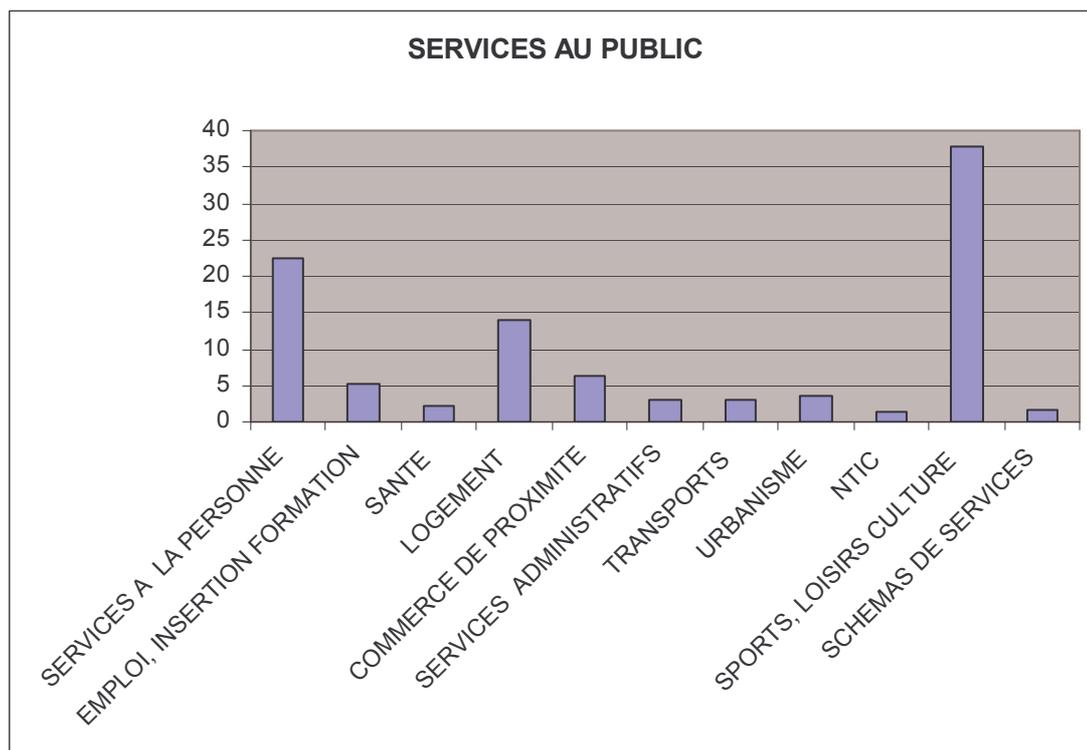
Ils sont présents dans la quasi totalité des contrats. Dans 44 % des cas, une orientation prioritaire leur est d'ailleurs exclusivement consacrée. Dans les autres, ils sont rattachés soit à une orientation de type "attractivité", soit, moins souvent, à une orientation de type "solidarité" ou "cohésion sociale".

2-2. Analyse détaillée

2-2.1 Services au public

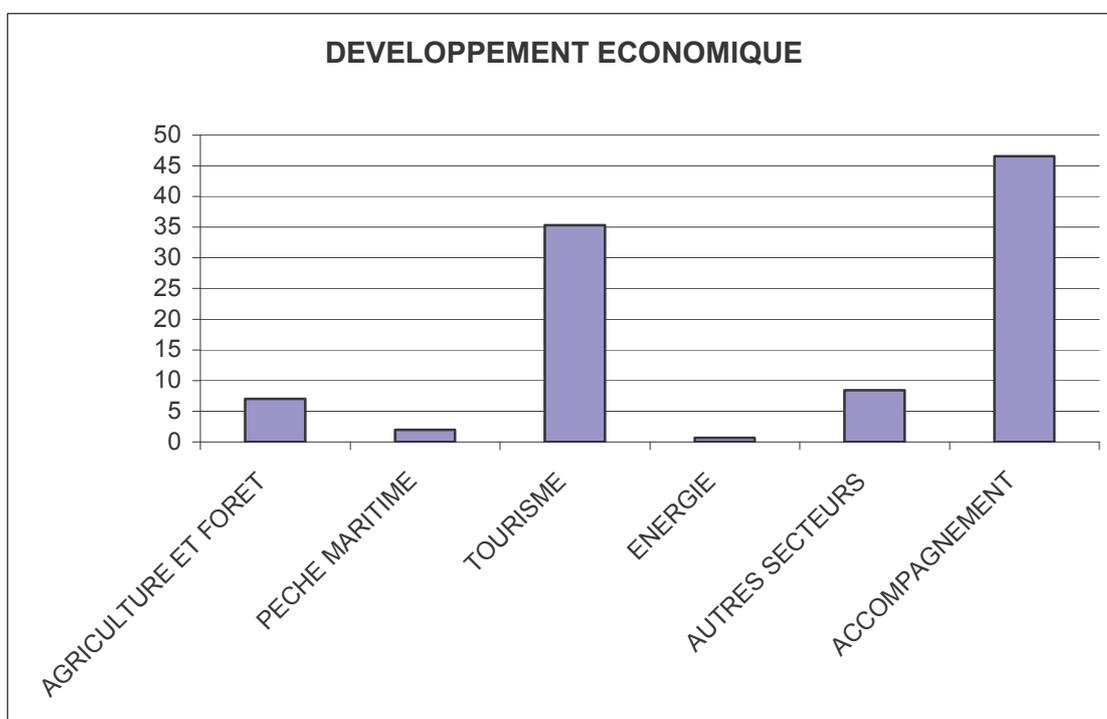
On observe que le thème sport-loisirs-culture représente un peu plus du tiers du poste, avec 38 %, suivi par les services à la personne et les services sociaux avec 22 %, ainsi que par le logement avec 14 %. Ces trois thèmes représentent à eux seuls les trois quarts du poste.

Seulement 18 % des programmes ne comprennent pas d'actions sur le thème sports – loisirs – culture.



2-2.2 Développement économique

Les actions d'accompagnement représentent près de la moitié du thème. Il s'agit essentiellement de créations de zones d'activité économique, d'un montant unitaire élevé. Le tourisme n'est pas très loin, avec 35 %. Ces deux secteurs représentent près des trois quarts du poste.

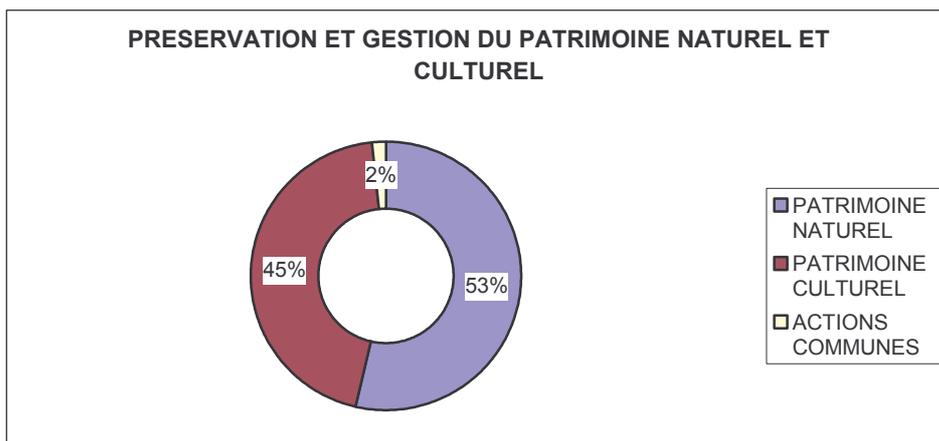


La part du poste "agriculture et forêt" n'est pas très éloignée du poste "autres secteurs". Il s'agit surtout de la défense et de la promotion de produits du terroir.

Il n'y a que 17 % de programmes ne comportant pas d'actions dans le domaine du tourisme et 23 % pour les actions d'accompagnement. L'agriculture et la forêt sont représentées dans près de la moitié des contrats, mais le montant des actions est faible.

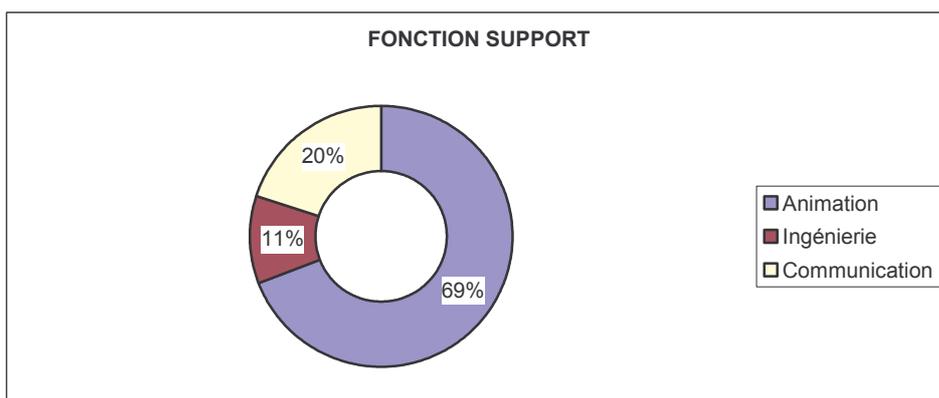
2-2.3. Préservation et gestion du patrimoine naturel et culturel

Patrimoine naturel et patrimoine culturel arrivent presque à égalité. Toutefois si les actions concernant le patrimoine naturel sont présentes dans près des deux tiers des programmes, celles concernant le patrimoine culturel sont plus concentrées, dans moins du tiers des contrats.



2-2.4 Fonction support

Comme attendu, l'animation domine, avec plus des deux tiers du poste. L'ingénierie arrive largement derrière la communication, ce qui était moins prévisible. Mais cet écart n'est sans doute pas très significatif, étant donné l'imprécision de certaines formulations, qui a sans doute amené à classer de l'ingénierie en animation.



FINANCEMENT DES CONTRATS DE PAYS

I – La demande du maître d'ouvrage

Elle est ainsi exprimée dans le cahier des charges : « *une analyse de l'ensemble des contrats de pays signés devra permettre de déterminer, dans les contrats comportant des engagements pluriannuels précis, les financements prévus, en distinguant les crédits de l'Etat de ceux de la Région, des Départements et des intercommunalités. La part du financement de l'Etat devra apparaître clairement. Dans les crédits de l'Etat seront distingués les crédits relevant du CPER (crédits contractualisés des différents ministères et du FNADT) des crédits sectoriels de droit commun, c'est-à-dire hors CPER. Les autres sources de financements seront également mesurées.* »

II – Difficultés rencontrées

La plupart des 283 contrats signés par l'Etat en métropole ne possède pas d'annexe financière exploitable. Lorsqu'ils en ont, la forme et la précision des informations apportées ne sont pas homogènes, de sorte que les totalisations et les comparaisons sont très difficiles.

Peu de SGAR ou de Régions ont fourni un tableau récapitulatif, à l'instar de la Haute-Normandie, du Languedoc-Roussillon et du Limousin. Dans cette dernière région, seuls les concours accordés par l'Etat, la Région et les Départements sont récapitulés, sans mention des autres concours, en particulier européens, et de l'autofinancement. Il a donc fallu remonter à chacun des 16 contrats pour déterminer précisément la part des différents partenaires.

Les financements indiqués le sont soit pour la totalité de la contractualisation (en général 2005-2006), soit pour une seule année. Parfois, des enveloppes annuelles sont mélangées avec des montants globaux d'opérations étalées sur plusieurs années. Il n'est donc pas possible de déterminer des montants moyens par contrat. Les montants indiqués sont exprimés en HT (dans la majorité des cas), en TTC, ou sans aucune précision.

Dans la majorité des cas, la ventilation des concours de l'Etat entre crédits du volet territorial du CPER et crédits sectoriels de droit commun, DGE, DDR, n'est pas précisée dans les récapitulatifs. Quant à l'intervention des crédits du FNADT, il faut, à de rares exceptions près, la rechercher dans le détail des fiches actions, lorsqu'elles sont disponibles.

Dans certains contrats, les financements accordés par l'Ademe, les agences de l'eau, etc., sont rangés dans la catégorie "autres" et non pas dans les crédits d'Etat. A l'inverse, dans certains contrats,

il est très probable que des crédits européens soient rangés dans les contributions de l'Etat ou même dans la catégorie "autres".

III – L'échantillon retenu

Seuls 70 contrats de pays disposaient de données financières suffisamment détaillées pour être exploitées. Mais il est apparu que le contrat du pays Basque représentait à lui seul 19 % du montant total des dépenses ainsi recensées. Comme pour l'analyse thématique (cf. annexe n°4), il a donc été jugé opportun de ne pas en tenir compte, afin qu'il ne déséquilibre pas totalement l'échantillon.

Il restait donc 69 contrats, dont 66 faisant apparaître un financement conjoint Etat – Région – Département, indépendamment du nombre de signataires.

Par souci d'homogénéité, il a semblé opportun de retirer les trois contrats non financés par le Département. L'échantillon étudié comporte donc 66 contrats, soit 23 % du total, et un montant total de dépenses de 1,7 milliard d'euros. Bien qu'on ne puisse être que déçu par sa taille, celle-ci apparaît tout de même suffisamment conséquente pour que l'échantillon soit étudié.

Mais il faut bien sûr s'interroger, avant d'examiner la ventilation des financements contenus dans ces contrats, sur la représentativité de cet échantillon.

Comme il comprend 48 des 135 contrats signés par l'Etat, la Région et le Département, soit 36 %, il peut donc être considéré comme représentatif des contrats de ce type. Au delà, il peut sans doute donner des indications sur la ventilation des financements dans l'ensemble des contrats cofinancés par les trois partenaires, bien qu'on ne connaisse pas le nombre de contrats de ce type.

Mais il ne peut être utilisé pour représenter l'ensemble des 283 contrats, car cela reviendrait à surestimer la part des Régions et des Départements, puisque ceux-ci ne financent pas tous les contrats.

Enfin, sur le plan méthodologique, aux réserves exprimées au paragraphe précédent, s'ajoute le fait que les financements relevés ne sont que des engagements d'intention. Seule l'évaluation ex post pourra donner, le moment venu, des informations à la fois précises et fiables.

IV – Constats

3-1. Ventilation globale

TABLEAU RÉCAPITULATIF

(en K€)

	NbCP /Nb Pays	Dépenses totales	Auto- financ. (+ à re- chercher)	Etat (E)	Régions (R)	Départ- tements (D)	(E + R +D)	U.E	Autres
Limousin %/ total %/E+R+D	16/16	170 206 100	103 619 60,8	25 954 15,2 41,6	19 324 11,4 31,0	17 055 10,0 27,4	62 333 36,6 100	3 434 2,1	820 0,5
Languedoc Roussillon %/total %/E+R+D	13/13	52 255 100	30 741 58,8	7 515 14,4 43,2	4 788 9,1 27,5	5 100 9,8 29,3	17 403 33,3 100	1 765 3,4	2 346 4,5
Haute Normandie %/ total %/E+R+D	11/11	1 115 695 100	466 499 41,9	118 642 10,6 31,5	113 283 10,0 30,1	144 576 13,1 38,4	376 501 33,7 100	78 579 7,0	194 116 17,4
Basse Normandie %/ total %/E+R+D	7/11	67 365 100	32 625 48,5	8 695 12,9 26,7	13 546 20,1 41,6	10 332 15,3 31,7	32 572 48,3 100	288 0,4	1 881 2,8
Auvergne %/ total %/E+R+D	6/9	33 437 100	9 905 29,7	7 778 23,3 39,00	6 704 20,0 33,7	5 437 16,3 27,3	19 919 59,6 100	2 176 6,4	1 437 4,3
Franche Comté %/ total %/E+R+D	4/16	29 324 100	20 706 70,6	1 877 6,4 27,8	3 428 11,8 50,9	1 434 4,8 21,3	6 738 23,0 100	1 425 4,9	455 1,5
Aquitaine %/ total %/E+R+D	3/23	72 069 100	49 922 69,3	9 688 13,4 51,0	6 756 9,4 35,6	2 559 3,6 13,4	19 002 26,4 100	2 210 3,0	935 1,3
Pays de la Loire %/ total %/E+R+D	2/15	53 534 100	20 235 37,8	13 236 24,7 42,7	8 657 16,2 28,0	9 068 16,9 29,3	30 961 57,8 100	1 956 3,7	381 0,7
Midi Pyrénées %/ total %/E+R+D	2/31	16 419 100	8 433 51,4	3 663 22,3 54,3	1 468 8,9 21,7	1 623 9,9 24,0	6 754 41,1 100	1 208 7,4	24 0,1
PACA %/total %/E+R+D	1/14	8 222 100	10 0,1	1 361 16,6 20,0	4 202 51,1 61,6	1 250 15,2 18,4	6 833 82,90 100	1 400 17,0	-
Rhône Alpes % : total %/E+R+D	1/11	64 053 100	43 738 68,3	731 1,1 4,50	13 128 20,5 79,90	2 567 4,0 15,60	16 426 25,6 100	130 0,2	3 759 5,9
TOTAL Général %/ total %/E+R+D	66/141	1 682 579 100	786 433 46,8	199 139 11,9 33,4	195 284 11,6 32,8	201 000 11,9 33,0	595 423 35,4 100	94 571 5,6	206 152 12,2

Il apparaît donc que, lorsqu'ils financent conjointement les contrats de pays, Etat, Régions et Départements le font dans des proportions pratiquement identiques, environ 12 % du montant total des dépenses, tandis que la part de l'Union européenne est inférieure de moitié.

La catégorie "autres" représente le même poids que celui de chacun des trois premiers partenaires, ce qui confirme les réserves exprimées au § II.

Un autre enseignement est que les Régions et les Départements, lorsqu'ils ne sont pas signataires, financent les contrats à peu près dans les mêmes proportions que lorsqu'ils le sont. Mais ce constat est assez fragile, car l'échantillon ne comprend que 18 contrats, dans 4 régions, non signés par le Département, et, surtout, seulement 8 contrats, dans 2 régions, non signés par la Région.

Si le taux d'autofinancement des maîtres d'ouvrage s'élève à près de 47 %, ce résultat est à nuancer, car il varie dans une fourchette allant de 0,1 % pour le seul contrat "exploitable" de PACA, à 70,6% de moyenne pour les 4 contrats de Franche-Comté. Cela apparaît comme assez irréaliste dans un cas comme dans l'autre.

Le plan de financement de certains contrats n'étant pas totalement bouclé, ce qui n'était pas financé a été rajouté à la colonne auto-financement, d'où l'intitulé composite de celle-ci, et une légère surestimation du taux d'autofinancement.

Enfin, il est à noter qu'il n'a malheureusement pas été possible de ventiler l'autofinancement entre maîtrise d'ouvrage publique et maîtrise d'ouvrage privée, l'information n'étant disponible que pour un seul contrat.

3-2. Part du volet territorial du CPER (hors FNADT)

Cette information ne figure que dans 32 contrats sur les 70 ayant une fiche financière exploitable : les 16 du Limousin, les 11 de Haute-Normandie, 2 de Franche-Comté, 2 des Pays de la Loire et un d'Aquitaine. Sur un total de crédits de 165.986.762 €, hors FNADT :

- 78.879.699 € soit **47,5 % proviennent du CPER.**
- 87.107.063 € soit **52,5 % proviennent de crédits de droit commun hors CPER.**

On peut donc en conclure que le volet territorial du CPER a constitué un levier efficace pour la mobilisation des crédits sectoriels.

3-3. Part du FNADT

Cette information ne figure que dans 41 contrats. Parmi ceux-ci, 38 figurent dans les 66 exploités dans le tableau récapitulatif : il s'agit des contrats de Haute-Normandie, de Languedoc-Roussillon, de Basse-Normandie, des Pays de la Loire, de PACA et de Rhône-Alpes, d'un contrat de la région Auvergne et d'un contrat de Franche-Comté. S'y ajoutent deux contrats de Champagne-Ardenne et un contrat de Basse-Normandie, non exploités dans le tableau récapitulatif figurant au §3-1.

A part en Haute-Normandie et en Pays de la Loire, les contrats ne font pas apparaître d'intervention du CPER aux côtés de celle du FNADT pour les crédits d'Etat.

Sur un total de crédits de 46 815 071 €, 16 478 615 €, soit **35,20** %, proviennent du FNADT.

Il faut toutefois relativiser ce chiffre, car le taux d'intervention du FNADT dans les 41 contrats exploités varie énormément : de 9,60 % pour un des contrats de Basse-Normandie à plus de 93 % pour celui de Rhône-Alpes.

**LES SERVICES AU PUBLIC MUTUALISES
ET INNOVANTS DANS LES CONTRATS DE PAYS**

A la demande de la DIACT, en sus de l'étude thématique mentionnée dans le cahier des charges, il a été procédé à un recensement des services au public mutualisés et innovants figurant dans les contrats de pays comme actions programmées (contrats avec fiches-actions) ou envisagées (contrats avec fiches-mesures).

I – Méthodologie

Il y a bien sûr une part d'arbitraire dans le fait de considérer ou non une action comme mutualisée et innovante, d'autant qu'on ne trouve pas toujours dans les contrats les précisions nécessaires.

Afin de limiter cet effet, pour chaque catégorie de services, une liste d'exemples, figurant ci-dessous, a donc été portée sur la fiche de lecture, mais elle n'était pas bien sûr limitative. Par ailleurs, la programmation d'études de faisabilité a été prise en compte, tout comme l'élaboration de schémas d'organisation des services à la population à l'échelle du pays, et les études de besoins.

Accès aux services : maison des services publics, points publics, points relais, pôle (ou espace) multiservices (≠ artisanat), maison de la justice et du droit, site internet regroupant l'offre de services, maillage ou couplage des services, études sur l'organisation de la proximité...

Santé : maison de santé, maison médicale, regroupement de l'offre de soins...

Services à la personne : relais parents, halte-garderies itinérantes, maison de l'enfance (ou de la petite enfance, ou de la famille...), regroupement des acteurs des pôles gérontologiques, CLIC...

Transport : transports à la demande, co-voiturage, mise à disposition de mobylettes, adaptation des horaires des transports publics pour certaines catégories d'usagers...

NTIC : cybercentres itinérants, portail pays (ou site fédérateur des sites du pays), technologies substitutives à l'ADSL pour favoriser l'accès au haut débit ...

Naturellement, ce travail a porté sur les seuls contrats avec programmation, soit 87 % du total.

II – Résultats

Ce sont au total 602 actions qui ont été recensées, soit une moyenne de 2,5 par contrat.

Il apparaît que les trois quarts de ces contrats prévoient au moins une action mutualisée et innovante dans le domaine des services à la population.

Nombre d'actions	% des contrats
0	26
1 à 2	36
3 à 5	25
> 5	13
	100

La répartition sectorielle des 602 actions est la suivante :

Accès aux services	22
Santé	8
Emploi-formation	7
Services à la personne	24
Transport	14
NTIC	14
Autres	11
	100

Dans le domaine des services à la personne, ce sont les réseaux d'assistantes maternelles qui reviennent le plus souvent parmi les services qui n'avaient pas été ciblés préalablement. Mais on trouve aussi la "télé-médecine", les cabinets multi-sites...

Dans la catégorie "autres", on trouve essentiellement des actions concernant la culture et les loisirs (centre de ressources documentaires multimédia de pays, télévision locale...) ainsi que le logement, qui n'avaient pas fait l'objet d'items spécifiques.

On y trouve également des actions "inclassables" (restaurant ambulant pour villages sans activité...), mais aussi d'autres qui auraient pu faire l'objet d'une catégorie spécifique, notamment dans le domaine social (guichet unique pour personnes en difficulté, maison de la solidarité...).

PROPOSITION DE DEFINITION PARTAGEE
DE LA NOTION DE PROJET STRUCTURANT

I – De nombreux critères envisageables

Dans le questionnaire adressé aux SGAR et aux conseils régionaux, il a été posé la question suivante :

"quels sont, selon vous, les critères permettant de considérer un projet comme structurant ?"

L'examen de 35 réponses (21 en provenance des SGAR, dont un des DOM, et 14 des Conseils Régionaux) fait apparaître une liste de 24 critères proposés pour caractériser les projets structurants.

Parmi ceux-ci, l'impact ou le rayonnement sur l'ensemble du territoire recueilli, de loin, le maximum de suffrages, avec un total de 24. Deux autres critères arrivent en deuxième position avec, respectivement, un score de 8 et 9 voix : il s'agit de la capacité à générer d'autres projets et de la participation de l'ensemble des acteurs, qu'ils soient élus ou issus de la société civile.

Un troisième groupe rassemble les critères désignés quatre ou cinq fois. La capacité à développer l'emploi (4), la part de la population bénéficiaire (4), ainsi que l'origine des projets dans les diagnostics territoriaux (4), qui traduit le souci de leur ancrage dans une analyse approfondie et partagée. L'inscription dans le développement durable (5) et la logique d'intérêt communautaire (5), à prendre au sens d'une dimension minimale pour un projet, se retrouvent également à ce niveau.

Les autres critères rassemblent 3 suffrages ou moins.

Ces résultats appellent les commentaires suivants.

Pour qu'un projet puisse être considéré comme structurant pour un territoire, il faut qu'il ait été conçu à l'échelle de celui-ci. C'est ainsi qu'il faut interpréter le critère arrivant largement en tête, dont l'évidence s'impose.

Si cette notion d'échelle est fondamentale, elle ne doit pas être confondue avec la dimension spatiale : un projet peut être conçu à l'échelle d'un territoire mais ne s'appliquer qu'à une partie de celui-ci (aménagement de rivière par exemple). Elle ne se confond pas non plus avec la part de la population bénéficiaire : celle-ci est souvent difficile à apprécier, et elle peut être très faible pour certains projets, par exemple ceux destinés à améliorer l'attractivité touristique du pays, alors même qu'il peut s'agir de projets réellement structurants.

Une dimension économique minimale ne peut pas non plus être retenue, car un projet d'un montant faible peut être structurant : par exemple, la mise en réseau des trois médiathèques que compte un territoire, avec notamment la création d'un "passe" commun.

Concernant le critère placé en deuxième position, la participation de l'ensemble des acteurs concernés, il est clair que cette participation est indispensable : cela ne signifie nullement que le projet doit faire l'unanimité, mais on voit mal comment il pourrait être considéré comme structurant si une partie des acteurs concernés a été laissée de côté au moment de son élaboration.

Au delà de la participation, c'est en fait le critère de mise en réseau, de maillage, évoqué dans l'exemple des médiathèques, qui paraît fondamental.

L'origine des projets dans les diagnostics territoriaux paraît une condition absolument nécessaire : un projet structurant doit répondre à un enjeu fort identifié préalablement, il ne peut "tomber du ciel"... Mais, dans le même ordre d'idée, il paraît aussi indispensable que ce projet s'inscrive dans les priorités du territoire.

C'est notamment pour cela que la définition avancée par A. Boutet, V. Fouchier et C. Galmiche dans leur ouvrage intitulé "la contractualisation territoriale, une capitalisation bibliographique"[†] n'a pas été retenue : « un projet structurant est un projet que ne peuvent mener à bien chacun des acteurs pris isolément ».

Si le critère de la capacité à développer l'emploi est a priori séduisant, puisqu'il s'agit d'une priorité nationale, il ne peut, à la réflexion, être retenu comme critère intrinsèque. En effet, des projets peuvent ne pas avoir d'impact direct ou même indirect sur l'emploi tout en étant structurants pour le territoire, par exemple en matière de préservation de la biodiversité ou d'amélioration de l'identité du territoire.

Ce critère renvoie en fait aux notions de "valeur ajoutée", de "plus-value", "d'effet levier", etc., souvent mentionnées dans les contrats de pays, mais rarement précisées. Elles ne peuvent constituer un critère intrinsèque, mais, selon les priorités de la structure porteuse, elles peuvent lui servir pour hiérarchiser les projets structurants, à côté d'autres critères comme le caractère innovant, la capacité à générer d'autres projets (cas des schémas de services notamment), le développement de la maîtrise d'ouvrage privée, etc.

L'inscription dans le développement durable relève de la même problématique : il est désormais inscrit dans la Constitution que "les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable". Il est donc très légitime que la structure porteuse d'un territoire donne priorité aux projets qui lui paraissent les plus ancrés dans une logique de développement durable, mais cela n'en fait pas pour autant des projets structurants.

En définitive, c'est l'absence de distinction entre critères intrinsèques et critères de priorisation qui semble bien être la source de la confusion actuellement entretenue autour de la notion de projet structurant.

[†] DATAR – Ministère de l'équipement – septembre 2003.

II – Proposition

Chacun des critères retenus constituant une condition nécessaire mais non suffisante, leur combinaison permet de proposer la définition suivante :

Pour un territoire donné, un projet peut être considéré comme structurant

- *s'il a été conçu à l'échelle de ce territoire, avec la participation de l'ensemble des acteurs concernés,*
- *s'il tend à fédérer ceux-ci,*
- *s'il répond à un enjeu fort identifié dans un diagnostic territorial et s'inscrit dans les priorités du territoire.*

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

I – PAYS**1-1 – Auvergne**1.1.1. Aurillac

Mme G. LEROUX, directrice du pays.

MM. G. LECAS, directeur du PNR des Volcans d’Auvergne.

J. MEZARD, président de la communauté d’agglomération d’Aurillac

1.1.2. Issoire-Val d’Allier Sud

Mme M.L. PROST, agent de développement du pays.

MM. J.P. BACQUET, président du pays, député.

J. FOURNIER, directeur du PNR du Livradois-Forez, assisté de M. E. COURNUT.

1.1.3. Saint Flour-Haute Auvergne

MM. J. COUVRET, président du pays.

S. HOUEMON, animateur du pays.

1-2 – Bourgogne1.2.1. Chalonnais

Mme T. LAREY, agent de développement du pays.

MM. G. PLATREY, président du pays.

J.M. BILLAUD, président du conseil de développement.

H. THURA, vice-président de la communauté d’agglomération de Chalon-sur-Saône, assisté de

M. S. MASSONNET, directeur général des services.

1.2.2. Nevers-Sud Nivernais

MM. R. LECAS, président du pays.

M. PORTHAUX, président du conseil de développement.

G. NOËL, animateur du pays.

1.2.3. Nivernais-Morvan

MM. MERCIER, membre du conseil de développement.

S. HALLIEZ, agent de développement du pays.

P. RIBAUD, directeur du PNR du Morvan.

1-3 – Bretagne

1.3.1. Brest

MM. F. CUIILLANDRE, président du pays, de la communauté urbaine et du SCOT de Brest.
 D. GRAVOT, président du conseil de développement.
 G. LAMANDE, directeur du pays et de l'agence de développement et d'urbanisme du pays de Brest.
 A. BERNICOT, directeur du GAL et de l'agence de développement du pays des Abers-Côte des Légendes.

1.3.2. Brocéliande

MM. B. PAVIOT, président du pays.
 D. PELTAIS, président du conseil de développement.
 G. CHANAUD, directeur du pays.

1.3.3. Morlaix

Mme M. BARZIQ, directrice, assistée de Mme S. QUEIGNEC, agent de développement.
 MM. Y. HERVE, président du pays.
 J.Y. CHALM, président du conseil de développement.

1-4 – Languedoc-Roussillon

1.4.1. Lauragais

Mme S. FONTEZ, animatrice du pays.
 MM. G. MERIC, président du pays.
 M. BROUSSE, président du conseil de développement.

1.4.2. Pyrénées-Méditerranée

Mme S. PENA, animatrice du pays.
 MM. H. SICRE, président du conseil de développement, structure porteuse du pays, et du comité de programmation Leader + du pays.
 M. MOLY, président de la communauté de communes et du SCOT de la Côte Vermeille, inséré dans le pays, assisté de Mme H. BROCC, directrice générale des services.

1.4.3. Uzège-Pont du Gard

MM. D. BOUAD, président du pays et du conseil de développement.
 F. BARET, président de la commission qualité de vie et environnement, accompagné de
 C. BOUYALA, président de la commission tourisme,
 P. DERONNE, président de la commission développement économique,
 C. MÉNARD, président de la commission accessibilité du territoire et habitat,
 P. STENGEL, président de la commission agriculture,
 JC. THIERRY, président de la commission des services à la population.
 JC. TERMOZ, président du SCOT d'Uzège-Pont du Gard.
 P. GRÉAU, animateur du pays, assisté de Mme F. THUREL, animatrice pour le tourisme.

1-5 – Midi-Pyrénées

1.5.1. Coteaux

Mme V. HUYN-RASCALON, animatrice du pays.

MM. B. VERDIER, président du pays et du conseil de développement.

A. FOURCADE, vice-président du pays et président de la commission environnement du conseil de développement.

1.5.2. Girou-Tarn-Frontonnais

Mme H. GAYRAUD, animatrice du pays.

MM. D. CALAS, président du pays.

P. DUFRESNE, président du conseil de développement.

1.5.3. Tarbes et Haute Bigorre

Mme V. SOUBABÈRE, animatrice du pays.

MM. D. FROSSARD, président du pays et du conseil de développement, assisté de M. J.L.

REVILLER, directeur général des services de la communauté d'agglomération du Grand Tarbes et du pays de Tarbes et de Haute Bigorre.

II – DEPARTEMENTS

Aude

Mme M.J. CHABBAL, directrice chargée du développement territorial auprès du secrétaire général de l'Aude, référent du pays du Lauragais.

M. M. ESCANDE, vice-président du conseil général, assisté de M. A. LABATUT, directeur de l'aménagement territorial.

Cantal

Mme N. DELHUMEAU, agent administratif à la sous-préfecture de Saint-Flour, référente pour le pays de Saint Flour-Haute Auvergne.

MM. C. POUGET, secrétaire général, assisté de Mme ANDRIEUX.

G. LEYMONIE, vice-président du conseil général, assisté de M. S. SAUTAREL.

Finistère

MM. Ph. PAOLANTONI, sous-préfet de Brest, référent du pays de Brest, assisté de M. G. TOSSER, secrétaire général de la sous-préfecture.

P. MAILLE, président du conseil général, assisté de M. R. MELLOUET, Vice-président.

Gard

M. G. GARISSINO, vice-président du Conseil Général, assisté de M. P. GRESSIN, directeur du développement économique.

Ile-et-Vilaine

MM. G. LAGARDE, secrétaire général, assisté de M. B. Le DU, chef du bureau de l'action territoriale.

L. FEUVRIER, vice-président du conseil général, assisté de M. A. GILLOUARD, directeur général adjoint des services.

Nièvre

Mme S. SALAÛN-BARON, sous-préfète de Château-Chinon, référente du pays du Nivernais-Morvan.

M. F. NESTAR, secrétaire général.

Puy de Dôme

M. J.L. AMAT, sous-préfet d'Issoire, référent pour le pays d'Issoire-Val d'Allier Sud.

Hautes-Pyrénées

M. G. SABATIER, secrétaire général, référent du pays des Coteaux et du pays de Tarbes et de Haute Bigorre, assisté de Mme C. HOURDEQUIN, chargée de la politique territoriale.

Saône et Loire.

M. A. BOYER, sous-préfet de Chalon, référent du pays du Chalonnais, assisté de M. J.L. COPIN, secrétaire général de la sous-préfecture.

III – REGIONS**3-1 – Auvergne**

MM. R. SOUCHON, vice-président du conseil régional.

M. PERALDI, directeur au conseil régional, assisté de M. V. FABRE.

J.P. MACHETEAU, adjoint au secrétaire général aux affaires régionales, assisté de M.

D. LACROIX.

Y. SERIN, chargé de mission au SGAR.

B. VALLEIX, directeur-adjoint de la DRAF.

G. LAMBERT, chef de service à la DRE.

3-2 – Bourgogne

Mme S. HERBERT-FORT, chargée de mission au SGAR, assistée de Mme MALARBET.

3-3 – Bretagne

- Mmes M.J. PERDEREAU, secrétaire générale aux affaires régionales, assistée de Mme MERCIER et de M. BERNICOT (SGAR), ainsi que de M. E. PLAZE (DRAF).
 M. LEBRANCHU, vice-présidente du conseil régional, députée.
 J. LARUE, vice-présidente du conseil régional, référente du pays de Brocéliande.
 N. BERNARD, conseillère régionale référente du pays de Morlaix.
- M. L. PEZENNEC, services du conseil régional, antenne du Nord-Finistère.

3-4 – Languedoc-Roussillon

- Mmes C. BERAY-CLAUDE, responsable des questions territoriales / pays, et A.M. BERNARD, responsable des questions territoriales / agglomérations, au SGAR Languedoc-Roussillon.
- MM. C. MASSINON, secrétaire général aux affaires régionales.
 E. ANDRIEU, vice-président du conseil régional, président du pays Corbières-Minervois.

3-5 – Midi-Pyrénées

- Mme M. DOUZAL, chargée des questions territoriales au SGAR.
- MM. D. FRANÇOIS, secrétaire général aux affaires régionales.
 P. COSNARD, sous-préfet, adjoint au SGAR.
 A. FAUCONNIER, vice-président du conseil régional, assisté de MM. D. CUJIVES, conseiller régional, président de la commission industrie, P. CLARY, directeur des politiques territoriales, du tourisme et du cadre de vie, et A. LESOIN, directeur de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la ruralité.

IV – INSTANCES NATIONALES

Association des Départements de France (ADF) : M. Y. KRATTINGER, vice-président, président du pays des Sept-Rivières, sénateur.

Association pour la fondation des pays (APFP) : M. G. DORE.

Association des Régions de France (ARF) : M. G. LABAZEE, vice-président.

Entreprises, Territoires et Développement (ETD) : Mme D. VINCENT, adjointe au délégué, assistée de Mme A. BOUTET et de M. G. REY-GIRAUD.

Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France (FPNRF) : Mme C. JENKINS, directrice adjointe, assistée de M. N. SANAA, chargé de mission.

Union nationale des acteurs et des structures de développement local (UNADEL) : M. E. ANDRIEU, président de l'UNADEL et du pays Corbières-Minervois.

Unité nationale d'animation Leader+ : M. P. ROUMEGUERE, coordinateur.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

ADELS : Etats généraux des pays –Territoires n° 459, cahier 2 – Juin 2005.

Agents de développement des Pays de Haute-Normandie : contribution aux états généraux des pays - Caen-30 juin – 1^{er} juillet 2005.

APFP-ADCF-UNADEL : Actes des Etats Généraux des Pays (Caen, 30 juin et 1^{er} juillet 2005).

APFP : contrats de pays et avenir du volet territorial des CPER après 2006 – première synthèse des réponses à l'enquête APFP aux pays – présentée au forum des Pays du 3 juillet 2004 à Rambouillet.

ARF : avis de l'ARF sur le volet territoire du CPER – 7 septembre 2005.

Assemblée Nationale : rapport d'information sur l'exécution des contrats de plan Etat-Région et la programmation des fonds structurels européens, présenté par MM. Augustin BONREPAUX et Louis GISCARD d'ESTAING – juin 2005.

AUBERT F, BERRIET-SOLLIEC M., BLETON-RUGET A., LAFERTE G., LEPICIER D., PERRIER-CORNET P., SENCEBE Y. : La construction de territoires micro-régionaux : les "pays" comme institutions politiques en charge du développement local.

BERTRAND Nathalie, MOQUAY Patrick : La gouvernance locale, un retour à la proximité – Economie rurale n° 280- Mars-avril 2004.

BOUTET Annabelle, FOUCHIER Vincent, GALMICHE Colette : La contractualisation territoriale-capitalisation bibliographique – DATAR – septembre 2003.

CALLOIS Jean-Marc : L'identité et la cohésion comme facteurs de développement local – CEMAGREF – Ingénieries n°41 – Mars 2005.

CHASSAGNE Marie-Elisabeth : Du mouvement des pays au projet de territoire : la bataille des idées – UNADEL – Documents de travail n°1-2002.

Chôra Conseil : Evaluation finale du PIC Leader+ - présentation du rapport final en Comité de suivi – 10 janvier 2006.

COMBETTE-MURIN Cécile : Les pays – DATAR – La documentation Française – Juin 2005.

Commissariat Général du Plan : regards prospectifs sur l'Etat stratège n°3 – juin 2005.

Commissariat Général du Plan : Au centre des forces locales – Eléments et enjeux d'une réflexion prospective – Les cahiers – N°7 – juin 2005.

Commissariat Général du Plan : horizons 2020 : conflits d'usage dans les territoires, quel nouveau rôle pour l'Etat ? – 21 mars 2005.

Conseil économique et social : communes, intercommunalités, quel devenir ? – juin 2005.

Conseil économique et social : décentralisation, nouvelle politique contractuelle et avenir des contrats de plan Etat-Régions – juin 2004.

Conseil général des ponts et chaussées, Inspection Générale de l'environnement, Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts : mission d'évaluation et de réflexion sur la politique des parcs naturels régionaux – rapport définitif – 30 juin 2005.

Cour des Comptes – L'intercommunalité en France – novembre 2005.

DORE Gwénaél : Pays et petites villes – APFP – octobre 2005.

DATAR : Bilan prospectif des évaluations des contrats de plan Etat-Région – novembre 2005.

DATAR, FPNRF : Conclusions du séminaire « Parcs-Pays-Agglomérations, vers une meilleure articulation » – 5 mars 2004.

ETD – La diffusion des principes de Leader+ dans les pays – Les notes de l'observatoire – décembre 2005.

ETD – Guide de recommandations pour la diffusion des principes Leader+ dans les pays – décembre 2005.

ETD – Territoires et projets – Pratiques de développement territorial – Les notes de l'observatoire – octobre 2005.

ETD – Territoires et projets – Les pays et les agglomérations au 1^{er} juillet 2005 – Octobre 2005.

ETD – Conseils de développement, enjeux et prospectives – Les notes de l'observatoire, septembre 2005.

ETD – Document réalisé pour les Etats Généraux des Pays – Caen-20 juin et 1^{er} juillet 2005.

ETD – Les services à la population dans les projets de pays – Les notes de l'observatoire – janvier 2005.

ETHEIS Conseil - Evaluation de la mise en œuvre du volet territorial du CPER et du programme européen objectif 2 dans le cadre des contrats de territoire – région Haute-Normandie - novembre 2004.

ETHEIS Conseil : synthèse de l'évaluation à mi-parcours du programme 22 : les pays – CPER 2000-2006 – préfecture de la région Bourgogne – juin 2003.

FENDELER Gaëlle : contribution à l'évaluation des politiques territoriales – région Nord-Pas de Calais – DESS Ingénierie de l'enquête en sciences sociales, année 2002-2003.

GALLOIS Jean-Marc : L'identité et la cohésion comme facteurs de développement local : vers une meilleure mise en œuvre des politiques de développement local – CEMAGREF – Ingénieries n°41 – mars 2005.

INSEE : rapport sur la structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie – juillet 2003.

Inspection générale de l'administration, Inspection Générale des finances : rapport à Monsieur le Premier ministre sur l'avenir des contrats de plan Etat-Région – mars 2005.

JOT Stéphane : note de synthèse : avenir des CPER et des contrats de pays, éléments de contexte et analyse – août 2005.

LEGOUX Claire : repères sur la politique de pays – La Gazette des communes, des départements, des régions – juin 2005.

LEGOUX Claire : bilan des pays : la quantité et maintenant la qualité ! – Intercommunalités n° 90 – juin 2005.

L'Institut des développeurs : Etude relative à l'articulation des pays et des parcs naturels régionaux – juin 2002.

Ministère de l'écologie et du développement durable : un cadre de référence pour les projets territoriaux de développement durable – Version provisoire – septembre 2005.

Parcs naturels régionaux de France : Contrats de Plan Etat-région : le volet territorial ou les moyens de faire vivre un projet – Les acquis des Parcs naturels régionaux – juillet 2005.

Quat'alyse Quaternaire, Bernard Brunhes Sud-Ouest : CPER 2000-2006 volet territorial - Evaluation intermédiaire du processus de mise en place des pays en Midi-Pyrénées – avril 2003.

UNADEL : « Pays : les conditions d'un second souffle » – Contribution d'animateurs de pays à la réflexion sur l'avenir des pays – rencontre des animateurs de pays – 12 mai 2005.

LISTE DES SIGLES UTILISES

- C.A.** : Communauté d'agglomération.
- CC** : Communauté de communes.
- CU** : Communauté urbaine.
- CES** : Conseil économique et social.
- CESR** : Conseil économique et social régional.
- CIADT** : Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire.
- CODEV** : Conseil de développement.
- CP** : Contrat de pays.
- CPER** : Contrat de plan Etat-Région.
- DATAR** : Délégation à l'aménagement du territoire et aux affaires régionales.
- DDR** : Dotation de développement rural.
- DGE** : Dotation globale d'équipement.
- DRAF** : Direction régionale de l'agriculture et de la forêt.
- DRE** : Direction régionale de l'équipement.
- DIACT** : Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité du territoire.
- EPCI** : Etablissement public de coopération intercommunale.
- ETD** : Entreprises, territoires et développement.
- FEADER** : Fonds européen agricole pour le développement rural.
- FNADT** : Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire.
- GAL** : Groupe d'action locale.

GIP : Groupement d'intérêt public.

MEDD : Ministère de l'écologie et du développement durable.

NTIC : Nouvelles technologies de l'information et de la communication.

ORAC : Opération de restructuration de l'artisanat et du commerce.

PASED : Projet d'action stratégique de l'Etat en département.

PASER : Projet d'action stratégique de l'Etat en région.

PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi.

PNR : Parc naturel régional.

SCOT : Schéma de cohérence territoriale.

SGAR : Secrétariat général aux affaires régionales.

ZAE : Zone d'activité économique.