

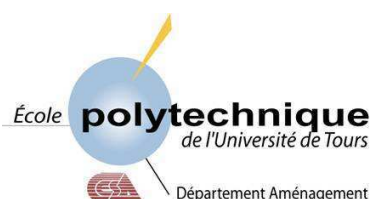
MASTER 2 Recherche

“Sciences de l’Homme et de la Société : Villes et Territoire”
Troisième année de Magistère “Aménagement du territoire”

Mémoire de recherche

Sous la direction de M. Demazière

*« L’ingénierie territoriale mobilisée pour
concevoir les contrats régionaux de Pays
en Région Centre : profil et méthodes »*



Emilie Godet
Année universitaire 2005-2006

Remerciements

En premier lieu, je souhaite remercier mon directeur de recherche, Christophe Demazière, maître de conférence et directeur du Département Aménagement de l'Ecole Polytechnique de l'Université de Tours pour ses précieux conseils et son éclairage de spécialiste en matière de recherche.

Je tiens également à remercier Chani Stroobant, doctorante au Département Aménagement, qui a su m'aider dans la compréhension du thème de ma recherche et dans la formulation de la problématique.

Je remercie les agents de développement qui m'ont accordé de leur temps dans le cadre des entretiens que j'ai pu mener, leur contribution étant indispensable à l'aboutissement de cette recherche : Eric Baussier du Pays Beauce Val de Loire, Angélique Donnot du Pays Sologne Val Sud et Sylvie Maino du Pays Vendômois.

Je remercie aussi les techniciens-conseillers du service « développement des territoires de la Région Centre » : Madame Chassine-Deniau et Monsieur Brancotte qui m'ont reçu et qui m'ont expliqué la politique régionale en matière de contractualisation territoriale.

Enfin, je tiens à remercier Sylvain Rioland, étudiant au Département Aménagement, pour l'ensemble de la documentation sur les Pays qu'il a eu la gentillesse de me prêter tout au long de cette année universitaire.

Sommaire

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : DE LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE	
A LA MISE EN PLACE DES CONTRATS DE PAYS	3
<u>I - L'essor généralisé de la contractualisation territoriale en France</u>	5
<u>II - La charte et le contrat de Pays : des outils au service d'une démarche de projet consacrée par les lois Pasqua (LOADT) et Voynet (LOADDT)</u>	13
<u>III – Les critiques formulées à l'égard de la politique des Pays : un énième échelon dans le paysage administratif français ?</u>	15
SECONDE PARTIE : LA CONCEPTION D'UN OUTIL FINANCIER POUR RECOMPOSER LE TERRITOIRE, LE CONTRAT DE PAYS	17
<u>I - Un objet de recherche qui porte sur la « fabrication » des contrats de Pays</u>	19
<u>II - Un cadre d'analyse sur les politiques publiques au sens de Knoepfel, Larrue et Varone : le type de ressources mobilisées pour concevoir les contrats de Pays</u>	27
<u>III - L'hypothèse de recherche</u>	30
<u>IV- La méthodologie adoptée</u>	34
TROISIEME PARTIE : L'INGENIERIE TERRITORIALE MOBILISEE POUR REALISER LES CONTRATS DE PAYS EN REGION CENTRE	44
<u>I – L'évolution de l'ingénierie territoriale impliquée dans les politiques contractuelles : l'exemple de la Région Centre entre 1977 et 2002</u>	45
<u>II - Une brève présentation des Pays retenus pour l'étude de cas</u>	49
<u>III - L'analyse des résultats</u>	54
<u>IV – L'articulation « charte de développement - contrat régional de Pays »</u>	86
<u>V - La comparaison avec l'hypothèse de départ</u>	100
CONCLUSION	104
BIBLIOGRAPHIE	106
TABLE DES ILLUSTRATIONS	108
TABLE DES MATIERES	110

Introduction

« Cadre de coopération des communautés, vecteur de la contractualisation avec l'Etat et la Région ou lieu de rencontre et de concertation avec la société civile, le Pays est devenu un mode de développement apprécié des communautés et de leurs partenaires locaux, régionaux et nationaux qu'ils soient publics ou privés » (Marc Censi, président de l'Assemblée des communautés de France, 2004).

Depuis une dizaine d'années, les Pays sont devenus une réalité dans le paysage des acteurs du développement local. Le bilan des contrats de Pays que l'on peut dresser actuellement est jugé satisfaisant même si des améliorations facilitant les démarches pourraient être conçues. Bien que l'avenir de ce type de document soit incertain après 2006, il paraît néanmoins intéressant, de s'interroger sur la manière dont ces contrats sont fabriqués, pour tenter d'apporter un éclairage sur ce type de politique ascendante, qui se veut être, dans l'idéal, la plus en adéquation avec le territoire.

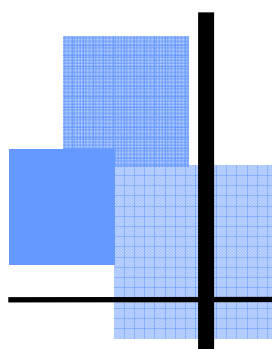
Afin de répondre à cette problématique, cette recherche s'inscrit dans une thématique nouvelle, l'ingénierie territoriale. Cette notion encore peu abordée par les ouvrages ou les travaux universitaires peut être définie succinctement comme « l'ensemble des ressources humaines qui prépare, suit et évalue la mise en œuvre des projets ou des programmes de développement local ou d'aménagement territorial ».

L'intérêt de ce travail est donc de mieux comprendre comment l'ingénierie en place dans les Pays « prépare » une de ses missions fondamentales : la conception du document contractuel dont bénéficie depuis quelques années, de manière généralisée, une majorité des Pays à l'échelle nationale. Ainsi, à travers cet exercice de recherche, il s'agit de se positionner dans une perspective d'analyse dont l'objectif est d'identifier précisément le profil-type de l'ingénierie mobilisée pour concevoir le contrat mais aussi de comprendre comment celle-ci opère pour mener à bien cette tâche qui lui est confiée.

Dans le cadre de cette recherche, ce sont des Pays de la Région Centre qui ont été choisis comme terrain d'études. Ainsi, trois Pays, situés sur l'axe ligérien Tours-Blois-Orléans, aux caractéristiques péri-urbaines ont été retenus : le Pays Beauce Val de Loire, le Pays Sologne Val Sud et le Pays Vendômois. Ces derniers ont tous récemment « fabriqué », leur contrat régional de Pays, dit contrat de seconde génération qu'ils ont engagé et co-contracté avec l'instance régionale. Il convient de préciser qu'à l'échelle nationale, ce type de contrat est quelque peu original puisqu'il est le fruit d'un partenariat Pays-Région sans implication de l'Etat.

La méthodologie choisie est essentiellement celle de l'entretien semi-directif auprès des agents de développement présents dans les Pays. Elle permet de faire une comparaison entre les trois Pays et de récolter de la matière auprès des techniciens qui se positionnent au cœur de la procédure de contractualisation.

Ce mémoire se structure en trois grandes parties. La première traite d'éléments d'ordre général et présente les fondements de la contractualisation territoriale dans laquelle se sont inscrits les contrats de Pays. La seconde partie aborde précisément la conception d'un outil financier comme le contrat de Pays et sa volonté originelle de recomposer le territoire. Enfin, la troisième expose les résultats de la recherche et tente de comprendre quel type d'ingénierie territoriale est mobilisé pour réaliser les contrats régionaux de Pays en Région Centre.



Première partie

De la contractualisation territoriale à la mise en place des contrats de Pays

Il convient de préciser que le choix du sujet de recherche a porté en premier lieu sur la contractualisation territoriale. Rapidement, le thème étant encore trop général, le sujet s'est affiné et s'est orienté vers l'étude de deux types de contrats de territoire récemment instaurés : ceux effectués à l'échelle du Pays et ceux constitués au niveau de l'Agglomération. En lien avec ce type de documents, une question a dû être construite tout en étant compatible avec le cadre d'une recherche universitaire de Master. C'est ainsi que la proposition suivante est apparue : comment sont élaborés des documents d'aménagement du territoire tels que les contrats de Pays ou les contrats d'Agglomération ? Par souci de pertinence et de précision, il a été fait le choix de centrer la démarche de recherche sur un seul des deux types de contrats : celui relatif aux Pays.

D'une part, pour restreindre le champ d'étude beaucoup trop vaste si on observait et analysait les deux types de contrats, dont on ne pourrait pas tirer ou apporter des réponses communes, compte tenu de la diversité des territoires qu'ils peuvent recouvrir. Il s'agit tout de même de contrats dont la finalité présente des enjeux et des objectifs différents selon qu'on est en présence d'un milieu urbain, l'Agglomération, ou d'un espace à caractère rural ou périurbain, le Pays.

D'autre part, il convient d'étudier les façons d'opérer des « auteurs » chargés de les concevoir. A ce titre, les équipes techniques en poste dans les Pays sont généralement de taille plus modeste que celles présentes au sein des communautés d'Agglomération. C'est pourquoi, les structures des Pays facilitent la lecture et la compréhension du fonctionnement du rôle de chacun dans la réalisation du contrat. Par conséquent, la récolte d'informations est sans doute facilitée dans les « petites » entités que sont les Pays.

Avant de tenter de répondre de manière plus spécifique à la question de recherche, la première partie du mémoire a pour but d'éclaircir le contexte dans lequel la question de recherche se pose. Il s'agit de mieux cerner ce que sous-entend le sujet. Ainsi, il convient, de replacer les contrats de Pays au sein de la grande famille de la contractualisation territoriale, instrument de la politique publique qui s'est développée depuis quelques années. En outre, il faut s'interroger pour savoir en quoi la charte de territoire et le contrat de Pays sont inscrits dans une logique de projet et enfin, il s'agit d'aborder les critiques qui sont formulées l'égard des Pays et de leur politique contractuelle.

I - L'essor généralisé de la contractualisation territoriale en France

Identifier un objet comme la « contractualisation territoriale » n'est pas chose aisée puisque cette forme de procédure recouvre un ensemble d'éléments complexes spécifiques aux domaines juridiques, législatifs ou institutionnels. C'est pourquoi, dans le cadre de ce mémoire, il s'agit davantage d'en proposer une présentation qui doit permettre d'exposer les éléments importants et nécessaires à la recherche. Cette section caractérise la « famille des contrats de territoire » et particulièrement les derniers contrats de plan Etat-Région dans lesquels s'inscrivent la plupart des contrats de Pays signés aujourd'hui. Il est également fait état des liens qui existent entre le concept de développement local et celui de contrat de Pays et enfin cette section vise à comprendre quelles sont les limites d'un tel contrat.

A – Qu'entend-on par contractualisation territoriale ?

1 - Le contrat de territoire, un outil financier qui souhaite favoriser le partenariat entre personnalités publiques concernées par l'aménagement du territoire

L'expression de **contractualisation territoriale** recouvre la possibilité pour plusieurs territoires de contracter entre eux selon des engagements financiers préalablement fixés. « Ces territoires existent sous la forme de personnes morales, principalement l'Etat, les collectivités territoriales ou de manière indirecte sous forme de groupements de collectivités territoriales »¹. La contractualisation s'apparente donc à « un instrument efficace lorsqu'il s'agit de faire converger les politiques nationales et régionales – voire locales – d'aménagement du territoire et d'assurer un exercice harmonieux des compétences dévolues aux divers niveaux d'intervention décentralisés ». (Xème Plan, &2.2, 1990)²

La procédure contractuelle s'effectue sous différentes formes d'actes et de pratiques, allant du véritable contrat au sens juridique du terme, jusqu'à un simple accord qui engage les différentes parties. Dans le domaine de l'aménagement du territoire, à la différence du droit, le contrat s'apparente davantage à un « processus de coopération entre acteurs »³ à travers lequel les signataires souhaitent concrétiser des objectifs par le biais d'actions. Les textes qui en découlent ne sont pas toujours précis et ces dernières années les administrations françaises les ont souvent

¹ GRIDAUH, M. Verpeaux, Contractualisation et territoires : les contrats d'Agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n°12, p.39, 2005

² DATAR, Les contrats de plan Etat-Région, Territoires en mouvement, la documentation Française, p.11, 2002

³ C. Demazière, Les procédures contractuelles : un mode privilégié de relation entre acteurs publics ?, 2005

multipliés comme s'ils constituaient une solution « miracle » à tous les maux que pouvaient rencontrer les territoires.

2 - L'affirmation des contrats de territoire

a - Une conséquence du processus de décentralisation

Les lois de décentralisation du 29 juillet 1982 créent de nouvelles formes de relations entre personnes publiques et c'est à travers la pratique contractuelle qu'elles se sont façonnées. Ce mouvement a permis d'envisager les rapports entre administrations sous un angle contractuel et plus seulement sous l'aspect du contrôle de l'Etat. De cette manière, le législateur a souhaité adapter les politiques publiques d'aménagement du territoire aux spécificités locales en développant le contrat dont la pratique s'apparente souvent à une procédure souple. Cette configuration, novatrice pour la France, succède à la tutelle traditionnelle qui subordonnait jusqu'à cette époque, la Région à l'Etat. A ce titre, Jean-Pierre Dubois évoque le fait que la contractualisation des territoires se situe « au carrefour de la décentralisation territoriale et de la politique contractuelle et ces deux politiques s'inscrivent dans une logique libérale qui rompt avec une tradition étatique française⁴.»

Ce sont les contrats de plan signés entre chaque Région et l'Etat qui ont, les premiers, amorcé le développement de la contractualisation. Cette évolution a, dans une certaine mesure, contraint l'Etat à créer de nouveaux « instruments politiques, juridiques, financiers et techniques »⁵. C'est ainsi que le recours à la contractualisation est apparu comme une solution de plus en plus usitée pour mieux structurer le territoire. Au fil du temps, celle-ci va se généraliser à d'autres échelons des collectivités territoriales.

b - Les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) : une logique qui se veut conforme aux besoins des territoires

Longtemps, jusqu'au milieu des années 1970, l'Etat a agi en tant que planificateur s'inscrivant volontairement dans une « logique d'offre ». Son rôle a progressivement évolué et s'est davantage orienté vers une logique de besoins des territoires. Les lois de décentralisation réforment la planification et donnent désormais compétence à la Région pour promouvoir l'aménagement du territoire. Ce nouveau rôle lui permet de participer à la négociation et à la conclusion de contrats de plan. Ainsi, dans l'article 11 de la loi de 1982, ce dernier est présenté comme suit : « L'Etat peut conclure avec les collectivités territoriales, les Régions, [...] des contrats de plan comportant des

⁴ J-P Dubois, La contractualisation des territoires, in Contrat ou institution : un enjeu de société, collection Systèmes, LGDJ, 2004

⁵ GRIDAUH, F. Lefebvre, Contractualisation et territoires : les contrats d'Agglomération, Les Cahiers du GRIDAUH, série Aménagement du territoire, n°12, 2005

engagements réciproques des parties en vue de l'exécution du plan de ses programmes prioritaires»⁶.

Les premiers contrats de plan connaissent une certaine réussite et ils parviennent à démontrer leur pertinence avec des taux de réalisation plus élevés que ceux des plans nationaux dans lesquels l'Etat s'engage seul. On a connu quatre générations successives depuis 1984 et chacune d'elles a souhaité améliorer la version précédente en y engageant des sommes toujours plus conséquentes ou en adaptant le choix des mesures en fonction du contexte de l'époque.

B – La dernière génération des CPER marquée par l'introduction du volet territorial

En 2000, la dernière génération de CPER est mise en place pour six ans. Elle se traduit par de nouvelles orientations qui peuvent se résumer à travers les notions suivantes : la concertation ; les valorisations de l'emploi, de la solidarité et du développement durable ; le soutien aux démarches de projet et l'appui aux territoires vécus. Mais la grande innovation réside essentiellement dans l'inscription d'un nouveau volet dit territorial.

1 - Une ambition affichée pour améliorer l'organisation des territoires de projets

Le volet territorial sous-entend par son nom être consacré au territoire, mais de quel territoire s'agit-il ? Si le territoire peut apparaître comme une notion sans fondement juridique clair, les problèmes et les enjeux qui concernent notre société correspondent de plus en plus à des territoires différents de ceux administrés par les collectivités locales traditionnelles.

C'est ainsi que la dernière génération des CPER, actuellement en vigueur, contient désormais un volet dit « territorial » dont les principes ont été fixés par la Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du 25 juin 1999 et dont l'ambition est de « soutenir les initiatives locales porteuses de création d'emplois et de nouvelles activités, mais aussi de répondre aux enjeux croissants d'amélioration du cadre de vie et de cohésion sociale tant au sein des espaces urbains que des bassins ruraux »⁷ à travers des outils comme les contrats de ville, d'Agglomération ou de Pays.

Comme vu précédemment, les CPER furent conçus au départ pour appliquer le plan de la nation à un échelon inférieur que constitue la Région. Cette nouvelle donne a permis à l'Etat de territorialiser ses politiques nationales. A son tour, la Région à travers le volet territorial peut, dans une même logique, initier sa politique régionale en soutenant l'échelon infrarégional composé de

⁶ DATAR, Les contrats de plan Etat-Région, Territoires en mouvement, la documentation Française, p.9, 2002

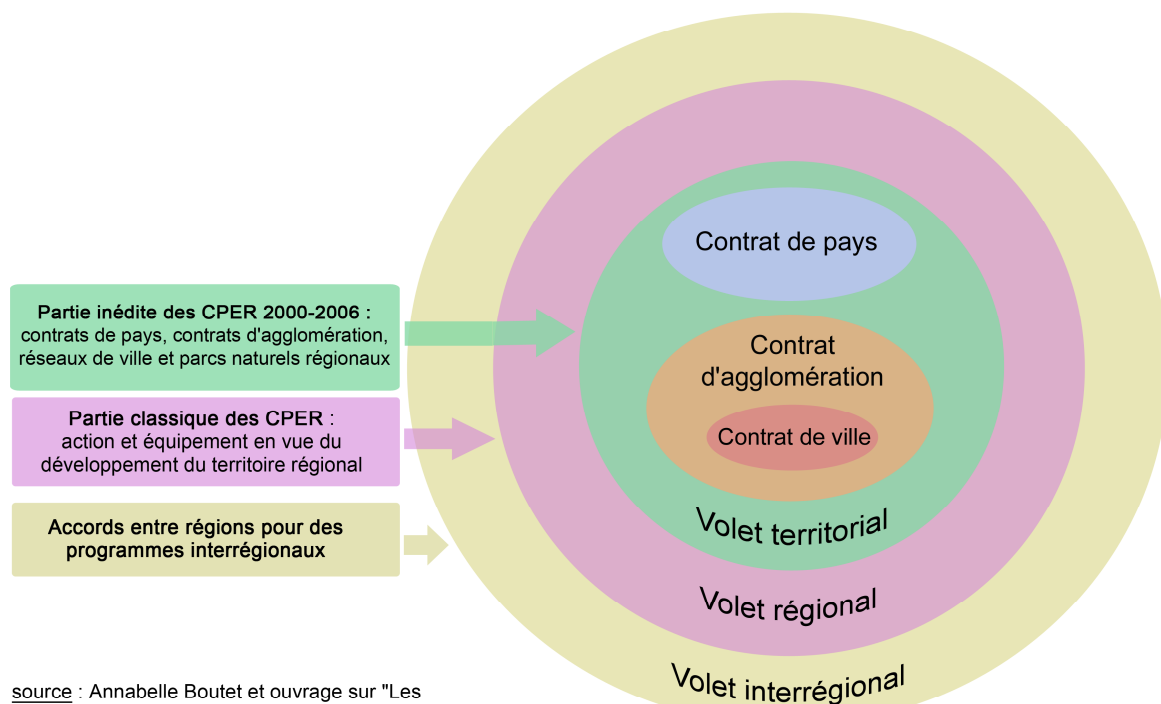
⁷ Circulaire du ministre de l'emploi et de la solidarité du 21 avril 2001 relative à la mise en œuvre et au suivi des engagements de l'Etat dans le cadre des CPER 2000-2006

nouveaux territoires que sont les Pays ou les Agglomérations. Cette volonté de territorialiser l'action publique est non négligeable puisqu'elle représente environ « 25% des crédits de l'Etat destinés aux Régions »⁸.

2 - L'architecture des CPER 2000-2006 : une composition dite en oignon

En 1998, c'est Jacques Chérèque qui suggère la mise en place d'un volet dédié à la contractualisation infrarégionale concrétisé par le volet territorial, aux côtés des volets régionaux et interrégionaux classiques. Le politicien a ainsi souhaité aider les actions qui visaient à une meilleure organisation territoriale. Ainsi, en plus d'inclure les contrats signés avec des structures comme les contrats de Pays et ceux des Agglomérations nés de la loi du 25 juin 1999, ce nouveau volet inclut aussi la politique de la ville, celle qui concerne les parcs naturels ou celle des réseaux de ville. Comme l'illustre la figure ci-dessous, Annabelle Boutet compare la structure des CPER à une organisation « en poupées gigognes » ou une composition dite en « oignon » au sein de laquelle chaque volet s'imbrique dans un autre. A chacun d'eux correspond une procédure contractuelle précise organisée selon « un cadre précis qui mobilise des partenaires clairement identifiés en s'articulant aux autres procédures »⁹. Ainsi, au sein du volet territorial, chaque contrat possède une place bien précise selon le territoire qu'il concerne : le Pays ou l'Agglomération.

Les Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006 : une composition en oignon



source : Annabelle Boutet et ouvrage sur "Les contrats de plan Etat-région", DATAR, La documentation française, p.27-28, 2002
réalisation : Emilie Godet

⁸ C. Demazière, Les procédures contractuelles : un mode privilégié de relation entre acteurs publics ?, 2005

⁹ idem

En définitive, le volet territorial est présenté par le législateur comme un support financier aux actions qui contribuent au développement local. A travers ce volet, l'Etat veut désormais organiser les politiques contractuelles tout en encourageant les démarches ascendantes qui laissent une grande liberté aux acteurs concernés.

C - Une nouvelle forme de « gestion des territoires » issue du concept de développement local

Outre, le mouvement de décentralisation connu par la France dans les années 1980, la multiplication des politiques contractuelles territorialisées et notamment le volet territorial résultent également des principes mis en avant par le développement local. Cette notion qui sous-entend le développement des territoires est née dans la décennie 1960. A cette époque, certains territoires principalement ruraux, souvent en crise font, pour s'en sortir, le pari de mener un autre modèle de développement. Ces espaces dépourvus de toute aide financière émanant des politiques nationales décident de se prendre en main pour lutter contre l'exode rural grandissant et le déclin majeur de leur activité économique. C'est ainsi que ces territoires décident de s'appuyer et de miser davantage sur les ressources dont ils bénéficient localement. Dès lors, on parle de développement endogène, celui-ci reposant principalement sur les richesses du territoire. Cette période correspond aux fameux mouvements « vivre et travailler au pays »¹⁰ qui s'opèrent alors.

De cette manière, le développement local défend l'idée d'être le trait d'union entre le mouvement ascendant (qui s'effectue du local vers le national) et le mouvement descendant (qui s'opère du national vers le local) ; cette union se voulant être une notion fondatrice dans une pratique nouvelle de l'aménagement du territoire. Paul Houée parle de « démarche globale de mise en mouvement et en synergie des acteurs locaux pour la mise en valeur des ressources humaines et matérielles d'un territoire donné, en relation négociée avec les centres de décision dans un environnement économique, social ou politique dans lesquels ils s'intègrent »¹¹.

A leur manière, les contrats de territoire s'inscrivent dans ce processus puisqu'ils sont présentés comme l'interface des politiques nationales et des politiques régionales ou locales. Ainsi, trois concepts caractéristiques des contrats de territoire font appel à la « philosophie » qui anime le développement local : des contrats qui visent à faire transparaître les besoins du territoire concerné, des contrats portés par des acteurs locaux et des contrats qui rassemblent différents échelons concernés par l'avenir du territoire.

¹⁰ L. Ergon et L. Loiez, Vivre au pays : comment guérir le mal français de la concentration de hommes, de l'argent et du pouvoir, 1977

¹¹ P. Houée, La décentralisation : territoires ruraux et développement, Syros, 199

1 – La volonté d’adapter les politiques au territoire

Le développement de cette forme de politique publique territorialisée résulte des avantages qu’elle présente pour les institutions. En plus de permettre la « territorialisation » des politiques, c’est-à-dire d’ajuster les aides financières à des besoins spécifiques au territoire, le contrat permet de réduire les effets négatifs que pouvaient susciter les aides automatiques de certaines politiques dites de « guichet ». Mais surtout, comme on l’a vu précédemment, la grande nouveauté dans un système politico-administratif « centralisé » comme celui de la France, c’est que le contrat territorial offre un cadre d’action collectif puisqu’il souhaite correspondre à une procédure de discussion et de négociation entre plusieurs niveaux de collectivités.

2 - La consécration d’une logique ascendante

De plus, il favorise une logique de projet ascendante dans laquelle les acteurs du territoire qu’ils soient élus ou représentants des forces vives ont fait émerger une stratégie de développement matérialisée à travers un contrat. Celui-ci contient des actions qui sont jugées prioritaires et validées par les différents représentants que peuvent être l’Etat, la Région ou bien encore le département. Ces derniers, signataires du contrat, devront s’engager à financer le programme opérationnel retenu, sur plusieurs années.

Par ailleurs, les collectivités locales et les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sont incités à élaborer eux-mêmes le système de régulation de leurs relations.

3 - La pluralité des acteurs concernés par les politiques d’aménagement du territoire

Comme nous l’avons vu précédemment, la contractualisation se présente comme un nouveau mode d’action publique. Celle-ci est marquée à la fois par la multiplicité des acteurs impliqués, la multitude d’enjeux à prendre en considération et le manque de moyens pour financer les diverses politiques publiques.

Suite aux lois de décentralisation concrétisant la distribution des compétences entre les trois institutions que sont la Région, le Département ou la Commune, cette organisation en « blocs de compétence » s’est très tôt révélée inapplicable. « Cette répartition des compétences entre les différents échelons appelait inéluctablement des accords, ne serait-ce qu’au niveau des financements »¹². Par conséquent, cette nouvelle donne a peu à peu légitimé les contrats de territoire. En effet, ces documents contenant une grande diversité de domaines d’actions qui traitent de

¹² C. Demazière, Les procédures contractuelles : un mode privilégié de relation entre acteurs publics ?, 2005

l'urbanisme, du développement économique, de l'habitat, des services à la population ou du cadre de vie nécessitent des discussions entre les partenaires concernés.

Non seulement, de nombreux acteurs sont partie prenante dans les différents secteurs relatifs aux problématiques d'aménagement du territoire mais les projets retenus affichent des coûts financiers de plus en plus élevés. De manière générale, le coût financier des projets et des opérations envisagés ne cesse de croître. Les acteurs publics tiennent de plus en plus compte des préoccupations environnementale et qualitative. C'est pourquoi, l'Etat seul ne peut plus allouer les financements, dans une conjoncture de réduction des budgets publics, les collectivités sont sollicitées à des hauteurs de financement importantes.

D – Les limites identifiées d'un outil comme la contractualisation territoriale

Deux grandes limites relatives aux politiques contractuelles ont été essentiellement mises en exergue. Le premier écueil concerne le fait de réussir à tenir les engagements initiés de part et d'autre de chacun des co-contractants. La deuxième difficulté relève de la forme donnée au contrat, celui-ci tombe souvent dans le travers qui fait de lui une énumération de mesures et d'actions et s'apparente très souvent à un catalogue.

1 - L'essence même du contrat : la difficile tenue des engagements

Par principe, un contrat s'inscrit toujours dans le temps, pendant une durée précise durant laquelle les engagements des différentes parties impliquées doivent être tenus. En effet, pour être crédible les uns vis-à-vis des autres, les différents partenaires se doivent de remplir les conditions mentionnées dans le contenu du contrat, qu'elles soient d'ordre financier ou d'autre nature. Cependant, les acteurs publics soumis à une organisation fondée sur l'annualité budgétaire peuvent rencontrer des difficultés pour mener à bien le contrat. Ainsi, après plusieurs années et étant proche du terme du contrat, il existe parfois un retard conséquent dans l'exécution des actions. Ce retard se traduit alors par de faibles taux d'engagement compte tenu du faible nombre d'actions réalisées. C'est le cas notamment avec la dernière génération de CPER qui a pris un sérieux retard dans certaines Régions (l'exemple de la Région Provence Alpes Côte d'Azur). Enfin, la « pluriannualité du contrat ne court pas seulement le risque d'un décalage avec le principe d'annualité budgétaire : les cycles électoraux et les cycles économiques n'épousent pas forcément la durée des contrats »¹³.

¹³ C. Demazière, Les procédures contractuelles : un mode privilégié de relation entre acteurs publics ?, 2005

2 – Le contrat, un catalogue de mesures ?

Les documents contractuels contiennent de plus en plus de domaines dans lesquels sont inclus de multiples mesures et actions. Il y a désormais pléthore d'actions qui correspondent à une multitude de lignes budgétaires et cet « excès » peut nuire à la concrétisation des actions retenues. C'est ainsi qu'en 1992, une circulaire du Premier Ministre relative à la préparation du XIème Plan spécifiait sur la forme du contenu des contrats de plan : « il est essentiel qu'à chaque priorité stratégique retenue soit associée un objectif précis exprimant un résultat recherché, explicitant les effets attendus. A chaque objectif défini doit correspondre un plan d'actions, c'est-à-dire un ensemble ordonné et formalisé d'opérations ». Cet « esprit » autour de la structure des CPER est toujours d'actualité et peut être élargi aux contrats de territoire de type « contrat de Pays ».

3 - Des rapports entre partenaires complexes

En théorie, la mise en œuvre d'un contrat de territoire se fonde sur « une rencontre des acteurs »¹⁴ mais bien souvent c'est celui qui initie le contrat, à savoir l'Etat ou la Région, qui « impose » le cadre et le contenu des contrats. On ne peut donc pas parler de véritable co-réalisation. Un parallèle peut être établi entre les CPER et les contrats de Pays. Ainsi, les mesures retenues dans les CPER ne sont pas obligatoirement celles que les collectivités régionales auraient voulu y voir. C'est la même chose pour les contrats régionaux de Pays de la Région Centre, où c'est la Région qui a imposé ses choix dans les thèmes retenus sans que les Pays puissent être entièrement satisfaits.

Dès lors, il existe bel et bien des rapports « hiérarchiques » entre des acteurs censés être positionnés au même rang avec l'évolution générée par l'introduction des politiques contractuelles. Ces inégalités de traitement se matérialisent à travers une reconnaissance politique, des ressources financières, humaines ou techniques hétérogènes selon qu'on est en présence de l'appareil de l'Etat, de la collectivité territoriale régionale ou du Pays. « Ils ne possèdent pas les mêmes capacités à échanger, négocier, créer des projets, peser financièrement ou humainement »¹⁵.

Après avoir vu dans quel contexte s'inscrivent les contrats de Pays entendus au sens large, il convient de présenter plus finement dans cette seconde section, la manière dont s'imbriquent les deux documents clés du Pays : la charte de développement et le contrat, dont le second est censé être la traduction financière du premier.

¹⁴ C. Demazière, Les procédures contractuelles : un mode privilégié de relation entre acteurs publics ?, 2005

¹⁵ Idem

II – La charte et le contrat de Pays : des outils au service d’une démarche de projet consacrée par les lois Pasqua (LOADT) et Voynet (LOADDT)

L’instauration généralisée d’instruments financiers comme les contrats de Pays dans lesquels sont retenues des actions au service de la concrétisation d’un projet de territoire est née avec la Loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT) n°99-533 du 25 juin 1999 dite loi Voynet. Celle-ci a initié les modalités générales de contractualisation à mettre en œuvre dans le cadre de la politique des Pays.

L’objet de cette section vise à comprendre comment la Loi d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement du Territoire (LOADT) n° 95-115 du 4 février 1995 mais surtout la LOADDT ont donné naissance à des outils tels que la charte ou le contrat de Pays pour structurer de véritables territoires de projet. En second lieu, il s’agit aussi d’identifier les diverses étapes nécessaires que le Pays doit franchir pour pouvoir engager une politique contractuelle et enfin voir quelle a été l’évolution des méthodes adoptées pour réaliser les diverses générations de contrats qui ont précédé les contrats de Pays.

A – La LOADT : la retranscription du projet de territoire à travers la charte de développement du Pays

Pour relancer la politique d’aménagement du territoire en France, le législateur a décidé d’introduire une entité intermédiaire entre le groupement de communes et le département en reconnaissant juridiquement la notion de Pays et de fait, la diversité des territoires qui composent l’espace national. Ainsi, dans une logique d’ascendance, il a voulu privilégier « la fédération de communes, de groupements de communes et d’acteurs socioprofessionnels ou associatifs »¹⁶ lesquels partagent des préoccupations communes afin qu’ils puissent dépasser le cadre administratif traditionnel et faire émerger de grandes lignes de développement et ensuite proposer des actions à réaliser sur leur territoire.

Le Pays est présenté en tant qu’espace identitaire, de projet et de partenariat, à ce titre l’article 23 de la LOADT précise que : le Pays « constitue le cadre de l’élaboration d’un projet commun de développement durable destiné à développer les atouts du territoire considéré et à renforcer les solidarités réciproques entre la ville et l’espace rural »¹⁷. Ce projet prend la forme d’une charte de développement du Pays. A travers cet extrait, on retrouve l’idée d’un espace dans

¹⁶ DATAR, Les pays, Territoires en mouvement, la documentation Française, p.18, 2002

¹⁷ Légifrance, Loi n°95-115 du 4 février 1995 d’Orientation pour l’Aménagement et le Développement du Territoire J.O n° 31 du 5 février 1995, p.1973

lequel s'effectue l'exercice du développement local. La grande innovation réside dans le fait que cette loi associe deux notions jusque là indépendantes l'une de l'autre : l'aménagement du territoire et le développement local (concept développé dans la section précédente).

Certes, la loi Pasqua concrétise l'existence du Pays comme territoire de projet mais les textes restent partiellement inappliqués. Elle marque cependant le début d'une réforme de la politique d'aménagement du territoire française qui sera poursuivie en 1999 avec la loi Voynet, laquelle apporte un second souffle à la politique des Pays.

B – La LOADDT : la volonté de faire transparaître des principes de développement durable dans la charte et dans un contrat de territoire

Deux ans et demi après la publication de la loi Pasqua, un nouveau texte est instauré pour tenter de pallier les écueils de la LOADT notamment en ce qui concerne le manque d'engouement sur le terrain, envers la politique de Pays. La nouvelle approche proposée vise à « intégrer des territoires de projet en association avec les Agglomérations »¹⁸. Sans remettre en question la LOADT, les priorités sont réaffirmées et les principes suivants sont affichés pour constituer l'ossature du nouveau projet de loi¹⁹ : mobiliser les territoires et réduire les inégalités entre eux, améliorer l'articulation entre l'urbain et le rural, favoriser la concertation entre les acteurs locaux et consolider la décentralisation.

En outre, la loi en introduisant le principe de développement durable encourage les Pays à élaborer une charte de développement durable selon les recommandations des Agenda 21 locaux d'après le sommet de Rio de Janeiro de 1992.

Par ailleurs, les élus des Pays ont obligation de consulter, sur les questions d'aménagement et de développement, les citoyens et les forces vives qui composent le territoire. Ainsi, l'élaboration de la charte, condition *sine qua non* pour obtenir la reconnaissance d'un Pays, doit se faire en associant les représentants des milieux économiques, sociaux, culturels et associatifs organisés au sein du conseil de développement. La réalisation de cette charte devra également s'effectuer en collaboration avec la Région et les départements concernés. Ainsi, lorsqu'un Pays a rédigé une charte et qu'elle est adoptée par ses membres, il sera en mesure de signer des contrats particuliers avec l'Etat et la Région, à condition qu'il soit organisé en EPCI à fiscalité propre correspondant au périmètre du Pays. La loi stipule donc « en vue de conclure un contrat particulier portant sur les principales politiques qui concourent au développement durable du Pays, les communes et les groupements de communes qui constituent le Pays devront, sauf si le Pays est préalablement

¹⁸ E. Bonerandi, Les pays ont dix ans... retour sur expérience, site internet de Géoconfluences, p.4, 2005

¹⁹ G.Logié, L'intercommunalité au service du projet de territoire, Syros, 2001

organisé sous la forme d'un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intégrant l'ensemble des communes inscrites dans son périmètre, soit créer un groupement d'intérêt public de développement local, soit se constituer en syndicat mixte²⁰ » (article 25)

III – Les critiques formulées à l'égard de la politique des Pays : un énième échelon dans le paysage administratif français ?

D'après Claire Legoux d'ADCF (Assemblée Des Communautés de France)²¹, les défenseurs du Pays le définissent entre autre, comme un vecteur de simplification des procédures. En effet, il constitue une articulation entre les niveaux d'intervention, par exemple entre l'Etat et les Régions, à travers notamment la politique contractuelle. Il est également considéré comme une échelle pertinente de réflexion. Toutefois, on ne peut nier aujourd'hui, les critiques qui « fustigent » encore la politique des Pays. En effet, ses détracteurs considèrent souvent cette entité comme un énième acteur dans le « millefeuille institutionnel » sur des problématiques déjà traitées par les autres collectivités ou d'autres organismes.

Dès lors, les Pays doivent prouver leur plus-value et leur capacité à faire financer leurs projets. Théoriquement c'est donc par le biais du contrat, exercice complexe et technique, que celui-ci peut parvenir à financer des projets structurants bénéfiques au bassin de vie qu'il est censé fédérer.

Mais certains critiquent l'élaboration du contrat et soulignent qu'il peut nuire à la cohérence globale de la charte de Pays en fractionnant le projet de Pays. Ainsi, l'exercice de la formalisation du programme d'action est remis en cause, celui-ci peut détourner le projet de son optique globale en la traduisant en un découpage d'actions organisé selon des thèmes jugés prioritaires. La formulation du contrat et du programme d'actions s'avère donc être une étape délicate de la démarche des Pays. Si l'on considère que le contrat est un engagement financier, il est donc plus facile de réaliser un programme d'actions exhaustif pour conserver la cohérence du projet. De même, sachant qu'un certain nombre d'opérations ne seront pas financées par le contrat, le programme d'actions peut être diminué, amoindrissant sa cohérence globale.

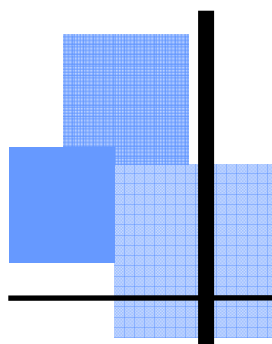
D'autre part, le Pays doit mettre en correspondance son projet de développement (pluriannuel) avec les maquettes de financements publics annualisés et non fongibles (exemples des

²⁰ Légifrance, Loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire, J.O n° 148 du 29 juin 1999 page 9515

²¹ C. Legoux, Repères sur la politique de pays, cahier détaché n°2-26 / 1796 de la Gazette des communes, p.224, 27 juin 2005

lignes sectorielles du CPER ; fonds de procédures existantes Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat ou Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce).

Ainsi, outre la rédaction initiale de la charte, un Pays sera ultérieurement chargé de préparer la contractualisation puis de coordonner la mise en oeuvre du contrat. A travers tous les éléments mentionnés précédemment, on suppose que la rédaction d'un document aussi complexe, nécessite des compétences techniques et méthodologiques spécifiques.



Seconde partie

La conception d'un outil financier pour recomposer le territoire, le contrat de Pays

Après avoir posé dans la première partie, le cadre général dans lequel se situe la thématique de recherche à savoir l'échelon du Pays et le contrat qui s'y rapporte, le contexte actuel révèle la pertinence de traiter un sujet sur ce type de contrats. En effet, il paraît intéressant d'étudier et d'analyser une telle démarche de contractualisation spécifique au Pays dans un environnement où se multiplie cette politique publique.

D'autre part, en choisissant d'étudier les contrats de Pays, il s'agit de mieux identifier l'un des champs d'intervention fondamentaux des politiques de Pays et ainsi d'éclairer la contribution qu'apportent ces derniers aux projets menés à l'échelle de leur territoire à travers la réalisation d'un contrat. En focalisant la démarche plus particulièrement sur la nature, la forme et l'importance de l'ingénierie mobilisée par ces territoires, il s'agit d'approfondir la connaissance du processus qui consiste à réaliser les contrats.

Par ailleurs, malgré plusieurs « ajournements » connus par l'actuelle génération des contrats de Pays, la fin prochaine de la procédure des contrats de plan Etat-Région 2000-2006 produit de la « matière » et de nombreux exemples à étudier pour comprendre comment ils ont pu être conçus et fabriqués.

En définitive, la pluralité des acteurs concernés par les contrats de Pays mais aussi les besoins financiers grandissants nécessaires au développement de ces territoires de projets justifient qu'on s'intéresse aux modalités de mise en œuvre par le biais des documents contractuels que chacun d'entre eux doit concevoir pour pouvoir mener à terme ses orientations stratégiques.

I - Un objet de recherche qui porte sur la « fabrication » des contrats de Pays

A – Spécification de la problématique de recherche : quelle forme d'ingénierie mobilise-t-on et quelles méthodes utilise-t-elle pour réaliser un document tel que le contrat de Pays ?

1– Un essai de définition du terme d'ingénierie territoriale

On peut constater le manque d'ouvrages ou de travaux universitaires sur la définition du concept d'ingénierie territoriale, cependant ce terme ne peut sans passer dans le cadre de cette recherche. C'est pourquoi une tentative de définition a été élaborée à partir d'écrits²² au travers desquels des éléments pertinents ont été retenus puis synthétisés. L'interprétation suivante du terme d'ingénierie est proposée :

L'ingénierie territoriale comprend l'ensemble des ressources humaines mobilisées pour préparer, suivre et évaluer la mise en œuvre de projets ou de programmes de développement local ou d'aménagement territorial. Elle comprend l'ensemble de la « matière grise » présente sur le territoire, c'est-à-dire à la fois les salariés de l'équipe propre à la structure porteuse (ingénierie interne) et les autres techniciens présents sur le territoire en poste dans des structures comme les chambres consulaires, les bureaux d'études, les services de l'Etat, les collectivités locales, les EPCI,... (ingénierie externe) qui contribuent eux aussi à l'ingénierie locale. Au-delà du simple profil du technicien en poste, la notion d'ingénierie territoriale sous-entend également les méthodes de travail, les fameux « savoir, savoir-faire et savoir-être ». L'ingénierie territoriale est donc un outil d'analyse qui va permettre d'identifier d'une part le type d'emploi occupé et d'autre part les pratiques professionnelles des techniciens.

Dans le cadre de cette recherche, ce sont les acteurs en charge de mener la mission de contractualisation, les techniciens en poste dans les Pays (l'ingénierie interne) qui feront l'objet de l'analyse.

2 – Une problématique de recherche qui se situe en amont de la signature du contrat de Pays

Le sujet de recherche vise donc à comprendre comment un contrat de territoire et plus particulièrement un contrat de Pays se fabrique. On tentera notamment de voir quels sont la place et le rôle de l'ingénierie territoriale dans la réalisation de cette forme particulière de politique publique territoriale.

²² Association Pour la Fondation des Pays, Actes des Etats généraux des Pays, juillet 2005
UNADEL, Le métier d'agent de développement territorial, 1995
C. Legoux, ADCF, Repères sur la politique des Pays, juin 2005

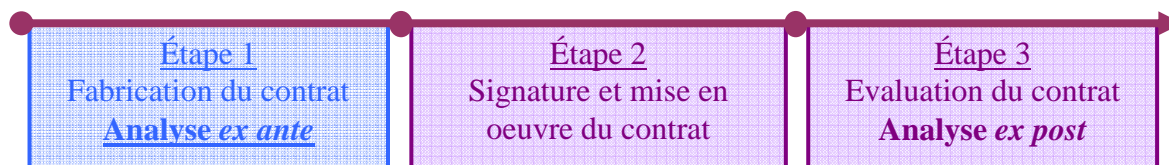
Dès lors pour « examiner » ce sujet de plus près, la démarche nécessite d'utiliser une approche double. Il s'agit d'étudier dans le même temps la configuration des équipes présentes dans les Pays et les moyens cognitifs dont elles disposent pour réaliser les contrats afin de procéder à une identification précise de la méthodologie de travail qu'elles adoptent pour les rédiger. Il s'agit de tenter de répondre aux questions suivantes pour savoir :

- Si d'une équipe à une autre, les façons de procéder diffèrent ou non ?
- Si le travail effectué peut être découpé en plusieurs grandes phases distinctes ?
- Quels sont les moyens humains, matériels et intellectuels nécessaires pour donner « naissance » à cette forme de contrat ?

Ces interrogations relatives à la conception des contrats de Pays paraissent intéressantes dans la mesure où elles s'attachent à expliquer la façon dont ils sont construits. En effet, on parle souvent de l'évaluation et du bilan qu'on peut établir de ce type d'outils contractuels or, il s'agit ici de proposer une démarche « inverse » pour mieux saisir le processus de fabrication qu'ils requièrent.

C'est pourquoi cette recherche se veut être un travail d'analyse en amont de la mise en place d'une politique publique, une identification du travail très précis fait *ex ante* plutôt qu'une évaluation *ex post* ou un bilan des résultats obtenus par le contrat. D'autant plus qu'on peut supposer que les réussites d'un contrat résident, en partie, dans la manière dont il est conçu.

Les grands moments de la phase de contractualisation



réalisation : Emilie Godet

Ainsi, il s'agit d'un travail d'analyse de la première étape qui débute la phase de contractualisation (mentionnée en bleu clair dans le schéma ci-dessus) et qui s'intéresse à décrire le processus adopté avant la signature et la mise en œuvre du contrat (étape 2) puis l'évaluation du contrat (étape 3). En d'autres termes, le parti pris de cette recherche s'attachera à étudier précisément les « auteurs » et leurs façons d'opérer lors de la conception d'un contrat de Pays.

B – La politique de Pays : une démarche spécifique qui nécessite des équipes compétentes au sein des Pays

1 – Un besoin nouveau d'ingénierie spécialisée en développement local

La reconnaissance de nouveaux territoires que sont les Pays a rapidement révélé la nécessaire mise à disposition de ressources organisationnelles indispensables à la conduite de la politique voulue pour cette entité. Dès lors, le besoin de compétences techniques s'est révélé important. Lorsqu'un Pays est créé, il a trois étapes essentielles « à franchir ». En premier lieu, il doit rédiger sa charte de développement, obligatoire, pour pouvoir préparer sa phase de contractualisation et enfin coordonner la mise en œuvre du contrat signé. Le rôle de l'équipe technique du Pays est donc fondamental, il se base principalement : sur un travail d'animation dans la conduite de programmes opérationnels, sur l'aide apportée aux collectivités ou aux organismes privés pour le montage de dossiers et sur les veilles territoriale et réglementaire.

Mais les Pays se caractérisent souvent par un « sous-dimensionnement » de leur équipe ce qui a souvent pour conséquence de limiter ses capacités de communication, de pédagogie ou d'innovation de l'avantage qu'il est censé apporter au territoire. De plus, l'équipe souvent composée d'un unique agent de développement, qui plus est fraîchement diplômé pour lequel c'est le premier poste, ce dernier peut ressentir « un fort isolement social »²³. En faisant ses premiers pas dans le secteur du développement local, il peut manquer d'initiative ou se trouver enfermé et ralenti par des procédures qu'il découvre.

C'est pourquoi, aux côtés d'élus « motivés et porteurs d'un projet de développement », l'équipe d'animation doit être appropriée et réunir des compétences complémentaires autour d'un chef de projet expérimenté dans le domaine. En 2002, la DATAR conseillait ainsi un format d'équipe bien proportionnée de cinq à dix professionnels qui peut, si besoin, être constituée « par mise à disposition de personnels ou par mise en réseau d'agents déjà en place dans les communautés de communes membres, les chambres consulaires, les comités de bassins d'emploi... »²⁴. Cette recommandation illustre l'enjeu stratégique que représente cette ingénierie du développement local et la plus-value qu'elle peut apporter aux politiques territoriales.

²³ DATAR, Les pays, Territoires en mouvement, la documentation Française, p.49, 2002

²⁴ DATAR, Les pays, Territoires en mouvement, la documentation Française, p.49, 2002

2 - Les moyens d'ingénierie dont disposent les Pays

a - Les équipes présentes au sein des Pays

Compte tenu de la manière peu normative dont le législateur a exposé la mise en oeuvre des structures de Pays, ces dernières prennent des formes d'organisation souvent diverses. Pour la grande majorité des Pays, les équipes techniques d'aujourd'hui sont souvent celles d'organismes mis en place pour donner lieu à leur création. Plusieurs statuts existent : le syndicat mixte, le Groupement d'Intérêt Public - Développement Local ou l'association. Parfois, les équipes se sont constituées au sein de structures préexistantes comme les communautés de communes ou les communautés d'Agglomérations présentes à l'intérieur du périmètre des Pays.

En 2004, dans l'enquête menée à l'échelle nationale par Entreprises Territoires et Développement²⁵, les résultats identifiaient des effectifs de 1 000 personnes employées par les Pays. Les équipes varient d'une à treize personnes avec une moyenne située autour de deux à trois personnes. Seulement 23 % des Pays comptaient, plus de quatre salariés. Les Régions dont les Pays disposent des effectifs les plus importants sont celles de Bretagne, de Rhône-Alpes et du Poitou-Charentes où il existe une tradition de développement local marquée et un soutien financier conséquent de chacun des Conseils Régionaux.

Il faut souligner cependant, qu'aucun lien n'a pu être établi entre la taille de la population du Pays et le nombre de personnes travaillant dans la structure correspondante. Logiquement, les Pays reconnus possèdent des équipes plus importantes autour de quatre personnes contre trois pour les Pays non reconnus en 2004. Autre point intéressant, les Pays comprenant une agglomération ont quant à eux, des équipes moindres de 3 personnes environ. Les autres Pays davantage ruraux ou périurbains sont, en moyenne, animés par 3,4 personnes.

L'enquête a aussi permis de repérer que la spécialisation des tâches croît avec la taille des équipes. Deux catégories de fonctions sont distinguées, celles dites transversales et celles plus thématiques. Les fonctions transversales concernent les postes de directeurs, d'assistants, de responsables administratifs, d'animateurs du conseil de développement ou des responsables du programme Leader +. Elles augmentent avec la taille du Pays mais plafonnent généralement autour de trois postes par équipe. Les fonctions thématiques impliquent une spécialisation des techniciens qui se consacrent exclusivement à leur domaine de prédilection. De même que pour les fonctions transversales, elles augmentent avec l'importance de la structure. A ce sujet, les équipes des Pays urbains possèdent peu de postes thématiques en comparaison avec les autres types de Pays. L'explication réside dans le fait que ces Pays peuvent déjà bénéficier de l'ingénierie des services de la communauté d'Agglomération comprise dans leur périmètre.

²⁵ Entreprises Territoires et Développement, Moyens d'ingénierie des pays, pour quels projets ?, juillet 2004

En outre, la répartition des fonctions thématiques illustre les priorités des Pays. Celles-ci sont souvent orientées vers les principaux domaines que sont l'économie, le tourisme, la culture et les services voire le foncier, l'habitat et l'environnement.

Les équipes des Pays sont, pour une part significative (16% des directeurs ou 13% des chargés de mission), mises à disposition par un organisme tiers. Il faut savoir aussi que les techniciens des équipes des Pays ne possèdent pas tous le même statut, certains relèvent du droit privé, d'autres du droit public ou encore de la fonction publique territoriale.

Les Pays pointent aussi du doigt le fait qu'ils rencontrent des difficultés à constituer leurs équipes. Ils l'expliquent par un manque de ressources financières, l'état du marché du travail qui propose des statuts peu attractifs et l'opposition de certains élus à former une équipe technique propre au Pays. A ce titre, les élus défendent l'idée que le Pays doit rester souple et qu'il doit mobiliser les ressources déjà existantes dans les EPCI contenues dans le périmètre du Pays.

b - Le recours à une ingénierie extérieure

Afin de compléter leurs propres ressources, les Pays font très souvent appel à une aide extérieure. Trois catégories essentielles d'acteurs sont impliquées : les organismes locaux ou régionaux, les bureaux d'études et les stagiaires.

C'est ainsi que **les partenaires locaux ou régionaux** mettent à disposition des Pays leur capacité d'ingénierie. Ces différents partenariats se révèlent riches et complexes selon les besoins émanant des Pays :

- a) Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale : ils peuvent assurer la démarche des Pays et assurer un soutien auprès de l'équipe technique. En effet, les communautés de communes ou les Agglomérations peuvent aider à la conduite du projet de territoire en participant à l'élaboration de la charte et au suivi des projets. A ce titre, les différents EPCI peuvent se répartir les différents volets retenus comme stratégiques. Ils peuvent également apporter leur contribution à travers un appui technique sur un programme d'actions précis destiné à l'ensemble du Pays. Enfin, les EPCI membres du Pays peuvent apporter un appui pour la gestion des tâches comptables et administratives.
- b) Les collectivités territoriales : elles peuvent participer de manière permanente à la démarche des Pays. Selon ces derniers, des Conseils Généraux peuvent participer au montage du projet, à la méthodologie et au suivi technique du contrat.
- c) Les organismes publics : à l'inverse de deux autres catégories d'acteurs, leur aide n'est pas consacrée à la conduite du projet mais s'oriente davantage vers un partenariat d'ordre thématique (développement économique, environnement, tourisme, emploi ou habitat). Ils aident aux fonctions d'animation et de suivi d'un volet de la charte. Ces structures sont majoritairement

constituées d'agences de développement, des chambres consulaires, des offices de tourisme, des associations de protection de l'environnement et des milieux, des fédérations d'éducation populaire ou des Conseils en Architecture, Urbanisme et Environnement (CAUE).

- d) Les structures ressources pour des services ponctuels (information, échanges, conseil,...) : il s'agit des Conseils Régionaux, des Conseils Généraux, de l'Etat (Secrétariat Général pour les Affaires Régionales).

Concernant le recours « au secteur privé » on constate que, quelle que soit la taille du Pays, le recours à une **équipe de consultants** se fait dans des proportions identiques (autour de 55%) sauf pour les équipes composées d'un membre (78%). La nature des missions confiées concerne d'abord l'animation et la conduite du projet notamment l'élaboration de la charte, l'accompagnement à la préparation du contrat et sa gestion et le dispositif de communication. Arrivent ensuite les domaines de l'économie et de l'emploi, puis le patrimoine, l'urbanisme et l'environnement et enfin le service à la population.

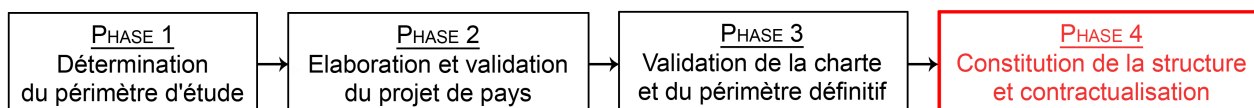
Enfin, **l'accueil des stagiaires** est une pratique courante dans les Pays. En 2003, la moitié d'entre eux ont accueilli au moins un stagiaire et 40% d'entre eux en ont reçu deux ou plus. La fréquence d'accueil des stagiaires est indépendante de la taille des équipes, excepté pour les Pays animés par une seule personne. Les domaines d'action sont les mêmes que ceux des consultants. Cependant, ils n'interviennent pas ou très peu dans les missions relatives au contrat.

En définitive, à la lumière de tous ces éléments, les Pays déplorent leur faible capacité d'ingénierie. Ainsi, 50% d'entre eux jugent que leurs moyens humains internes et externes actuels sont limités pour répondre à leurs missions et formulent le besoin de posséder davantage de ressources humaines. Ces besoins émanent essentiellement dans les domaines comme le patrimoine, l'urbanisme et l'environnement et dans la conduite et l'animation du projet, secteur qui concerne entre autre la rédaction de la charte et la contractualisation. Toutefois, le recours des Pays à un large panel de structures publiques ou privées illustre la grande adaptabilité du dispositif des Pays, sa capacité à valoriser les ressources locales et surtout à essayer de les fédérer.

Précédemment, les grands aspects de l'ingénierie territoriale dont peuvent disposer les Pays ont été vus, il convient maintenant de se pencher davantage sur le profil et les méthodes de celle-ci dans le contexte précis de l'étape liée à la contractualisation.

C – Une succession d'étapes nécessaires pour atteindre la phase de conception de la contractualisation

ETAPES NÉCESSAIRES À LA MISE EN OEUVRE DE LA CONTRACTUALISATION



Source : d'après la procédure de constitution des pays selon l'article 25 de la LOADDT et du décret n°2000-909 d'après l'ouvrage de la DATAR, Les pays, La documentation française, p.66, 2002
Réalisation : Emilie Godet

Une fois le périmètre d'étude déterminé par les communes et les EPCI qui composent le futur territoire de Pays (phase 1 dans le schéma ci-dessus), peut s'amorcer la phase suivante d'élaboration et la validation du projet de Pays.

Pour la phase 2, « il est conseillé aux collectivités constituant le Pays de mettre en place *a minima* une association support de l'ingénierie territoriale »²⁶. Les acteurs du Pays peuvent alors impulser une réflexion sur le projet commun de développement durable pour leur territoire. Le législateur a imposé l'obligation de le formaliser dans un document écrit (première condition de reconnaissance du Pays par le préfet). A ce titre, le décret d'application n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux Pays et portant application de l'article 22 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 précise son contenu : « La charte de Pays exprime le projet commun de développement durable du territoire. Elle comprend :

- un rapport établissant un diagnostic de l'état actuel du territoire du Pays et présentant son évolution démographique, sociale, économique, culturelle et environnementale sur vingt ans,
- un document définissant au moins à dix ans les orientations fondamentales du Pays, les mesures et modalités d'organisation nécessaires pour assurer leur cohérence et leur mise en œuvre,
- les dispositions permettant d'évaluer les résultats de l'action conduite au sein du Pays, des documents cartographiques, traduction spatiale du diagnostic et du document d'orientation. »²⁷.

En dehors d'associer la participation des communes, des groupements, du conseil de développement, de l'Etat, de la Région ou du Département dans l'élaboration de la charte, le Pays a recours à des moyens d'ingénierie internes ou externes pour réaliser sa charte.

²⁶ DATAR, Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays, p.10, juin 2004

²⁷ Légifrance, décret n° 2000-909 du 19 septembre 2000 relatif aux pays et portant application de l'article 22 de la loi no 95-115 du 4 février 1995, J.O n° 218 du 20 septembre 2000 page 14722

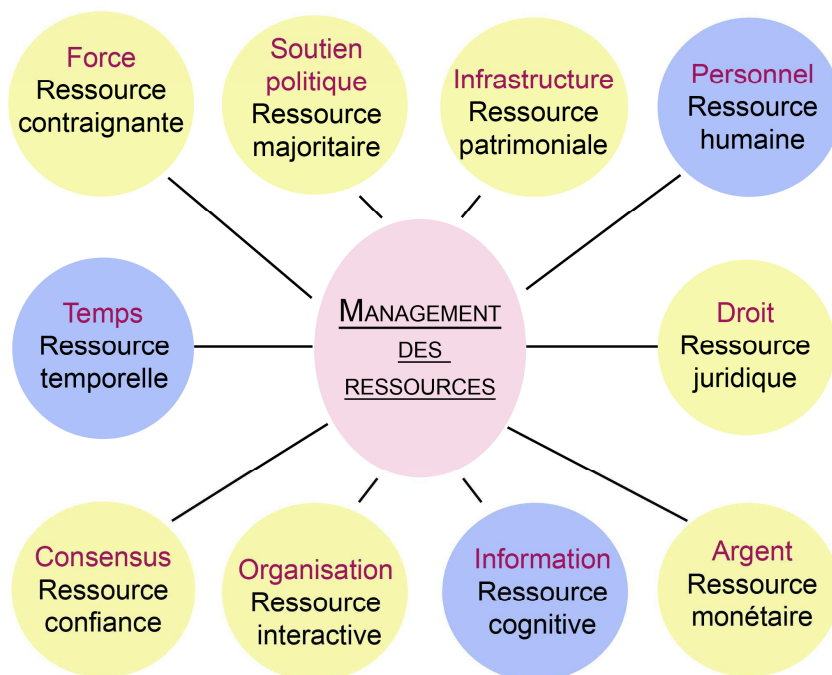
Intervient ensuite la phase 3, ainsi une fois rédigée, la charte et le périmètre peuvent être approuvés par les communes ou les groupements qui composent le territoire du Pays. La charte approuvée, celle-ci est transmise au préfet de Région qui est en charge de la communiquer aux présidents du Conseil Régional et du Conseil Général.

Ces trois phases constituent ainsi les étapes essentielles qui permettent de parvenir à l'étape qui permet d'élaborer le contrat de territoire, outil financier incontournable pour que le projet de développement contenu dans la charte puisse se traduire en termes opérationnels. C'est aussi à ce stade que le Pays doit obligatoirement adopter le statut d'établissement de coopération intercommunale (syndicat mixte ou GIP de développement local) pour pouvoir être apte à contractualiser.

II - Un cadre d'analyse sur les politiques publiques au sens de Knoepfel, Larrue et Varone : le type de ressources mobilisées pour concevoir les contrats de Pays

Pour cerner au mieux la problématique de recherche, il est important de disposer d'un cadre d'analyse précis sur lequel pourra reposer l'ensemble de la démarche de recherche.

Ainsi, pour parvenir à préciser davantage ce que sous-entend la notion d'ingénierie territoriale et déterminer les moyens qu'elle déploie pour réaliser les contrats de Pays qu'elle a en charge, il semble pertinent d'avoir recours aux conceptions de : « ressource humaine » et de « ressource cognitive » spécifiques à l'analyse relevant des politiques publiques. En effet, en identifiant le contrat de Pays comme un moyen d'action voulu par l'appareil politico-administratif, celui-ci est nécessairement le résultat concret de l'usage combiné de ressources selon des modalités d'intervention précises. Il s'agit donc de proposer un cadre à la recherche qui permet de mieux cerner ces concepts. Ainsi Knoepfel, Larrue et Varone, dans leur ouvrage « Analyse et pilotage des politiques publiques » considèrent qu'il existe dix ressources essentielles à la mise en œuvre d'une politique publique, celles-ci sont mentionnées dans le schéma ci-dessous.



LES DIFFÉRENTES RESSOURCES MOBILISÉES DANS LA MISE EN OEUVRE DES POLITIQUES PUBLIQUES
(IN P. KNOEPFEL, C. LARRUE ET F. VARONE, ANALYSE ET PILOTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES, HELBING & LICHTENHAHN, 2001)

réalisation : Emilie Godet

Lors de la mise en place d'une politique publique en l'occurrence la phase de contractualisation d'un Pays, les acteurs publics se doivent de mobiliser un ensemble de ressources, lesquelles doivent toutes concourir, à sa réussite. Puisqu'« une politique publique ne se crée, ni ne se réalise dans un espace vide, les ressources à disposition influencent, dès le début et de manière significative, les résultats intermédiaires et finaux d'une politique publique »²⁸. Ainsi, dès la création d'une politique ou d'une loi par le législateur, les questions des conditions de production se posent. Les ressources les plus traditionnelles prises en considération ont toujours été le droit, l'argent et le personnel. Par la suite, des sociologues spécialistes du mode organisationnel ont aussi mis en exergue l'information, l'organisation, les infrastructures publiques, le temps et le consensus comme des ressources incontournables utilisées par les acteurs publics. Enfin, les politologues y ajoutent l'appui politique et la force.

Compte tenu de la thématique de recherche, les ressources humaine et cognitive (mentionnées dans les cercles bleus sur le schéma de la page précédente) seront explorées car considérées comme pertinentes et complémentaires l'une de l'autre. Ainsi, on entendra le terme ingénierie territoriale comme l'addition de la ressource humaine et de la ressource cognitive. Par ailleurs, il a été fait le choix de retenir aussi la ressource temporelle (matérialisée aussi en bleu sur le schéma). Celle-ci ne pouvant être dissociée de la ressource cognitive, il a été fait le choix de la retenir dans le cadre d'analyse de la recherche.

A - Quels sont les moyens humains utilisés pour réaliser les contrats ?

La ressource humaine ou le personnel peuvent être définis en terme qualitatif ou quantitatif, en fonction des capacités de recrutement mais aussi de formation du personnel. Crozier et Freidberg (1977)²⁹ considèrent cette ressource comme l'une des quatre ressources à disposition des organisations pour ancrer leur pouvoir.

Au sein des Pays, structure jeune de petite taille, il n'est pas question de gestion des ressources humaines comme cela peut s'avérer être le cas dans les collectivités de taille plus importante. D'autre part, lorsque le personnel fait défaut au sein d'un Pays, il peut se mettre en place des échanges de ressources. Par ailleurs, le manque de dotation en personnel voire l'absence de qualification spécifique peuvent également être compensés par l'achat de ces compétences particulières à l'extérieur de l'administration avec un recours aux bureaux d'études privés. Cette forme de consultation est appelée « outsourcing ». Cette pratique tend d'ailleurs à se diffuser du fait des décisions de limiter l'embauche de personnel. En parallèle, cette situation s'explique

²⁸ P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, Analyse et pilotage des politiques publiques, 2001

²⁹ idem

notamment par le manque de dotation financière dont « souffrent » les Pays. Autour de cette forme de ressource, des interrogations surviennent :

- quelles ressources humaines sont nécessaires dans le cadre de la réalisation d'une politique contractuelle de Pays ?
- quelles sont les capacités des équipes à mobiliser des réseaux de collaboration ou d'aide ?
- quelle organisation et quelle division du travail sont opérées ?

B - Quelles sont les méthodes mobilisées ?

La seconde ressource analysée concerne la ressource dite cognitive relative à l'information, celle qui permet d'exploiter la matière qui permettra d'élaborer le contrat. Dans le domaine des politiques publiques, cette ressource semble être un fondement de la capacité d'intervention des acteurs publics. Rare et inégalement répartie entre les acteurs, elle se caractérise par une série de connaissances acquises relatives aux données techniques, sociales, économiques et politiques du projet. Cette matière première comprend des éléments indispensables à la bonne conduite d'une politique surtout, en ce qui concerne, dans le cadre de cette recherche, les étapes de priorisation ou de mise en œuvre du programme d'actions. En effet, le savoir fournit une base essentielle à la décision mais il est souvent cher et complexe à produire, il est donc considéré comme un bien rare. La production de cette ressource peut se révéler sophistiquée et nécessite donc une qualification spécifique chez les « techniciens ». Ainsi on peut se demander :

- quelles sont les connaissances mobilisées par les équipes qui permettent d'engager la rédaction du contrat ?
- adoptent-elles une démarche prospective ?
- quelles sont leurs aptitudes à définir des objectifs ou une stratégie ?

Enfin, il convient de coupler à la ressource cognitive, celle relative au temps. Même si la ressource temporelle n'est pas une ressource en soi, le temps est une notion qui rentre en considération dans l'élaboration d'une politique publique puisque le montage de celle-ci prend du temps. Le temps, souvent limité, est donc incontestablement nécessaire à toute politique publique. De plus, il semble important de tenir compte de cette « ressource » afin de temporaliser la phase d'élaboration de contractualisation pour mieux identifier les grandes étapes clés.

III) L'hypothèse de recherche

Après la présentation du cadre d'analyse dans lequel s'inscrit la problématique de recherche, il s'agit dans la section suivante de tenter d'analyser la manière dont les Pays opèrent pour élaborer leur document contractuel. L'hypothèse émise s'organise en deux volets, l'un relatif aux ressources humaines dont dispose le Pays pour la conception du document et un autre spécifique aux méthodes employées pour y parvenir.

A – Une réalisation en interne ou un recours à une ingénierie extérieure pour fabriquer le contrat de Pays ?

Tout d'abord, en supposant que les moyens humains internes dont les Pays disposent, sont insuffisants pour réaliser les contrats de territoire. On peut penser que cette modeste dotation en ressources humaines n'étant pas suffisante pour engager une telle procédure, les Pays sont contraints de mobiliser un éventail d'acteurs publics et privés. Ainsi, les Pays font appel à une ingénierie extérieure complémentaire. Mais sous quelle forme ? S'agit-il d'organismes locaux ou régionaux (Conseil Régional, Conseil Général, structures associatives de type agences d'urbanisme, communautés de communes, communauté d'Agglomération, Société d'Economie Mixte, services déconcentrés de l'Etat, chambres consulaires...) ou de structures privées par le biais de consultants ou bien encore d'étudiants stagiaires.

On peut d'ores et déjà dire, que de nombreux Pays ont recours à des collectivités ou à d'autres organismes publics ou parapublics pour les aider dans le montage de leurs projets. Par ailleurs, le secteur privé est également sollicité à travers la consultation de bureaux d'étude. En 2003, 62% des Pays ont fait appel à des cabinets de consultants notamment pour des missions d'animation et de conduite du projet de Pays qui concernent la préparation et la gestion du contrat³⁰.

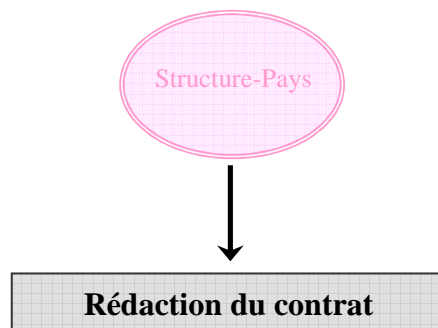
A l'évocation de ces divers éléments, on présume donc que, pour parvenir à la mise en œuvre d'un contrat de Pays, un certain nombre d'acteurs peuvent être mis en interrelation. Trois formes de configuration ont pu être déclinées pour tenter d'imaginer comment pourraient s'organiser les acteurs lors de la conception d'un contrat de Pays. Cette hypothèse se présente sous l'aspect de trois « scénarios » en supposant que : le Pays ne soit pas accompagné (configuration 1), peu accompagné (configuration 2) ou bien accompagné intensément (configuration 3) dans sa démarche de création du document contractuel. Ce triptyque d'hypothèses est construit sous forme d'un schéma organisationnel qui figure à la page suivante. Celui-ci monte *crescendo* en fonction de l'intensité d'accompagnement dont bénéficie le Pays.

³⁰ Entreprises Territoires et Développement, Moyens d'ingénierie des Pays, pour quels projets ?, juillet 2004

Organisation de l'élaboration du contrat de Pays : les relations présumées entre acteurs

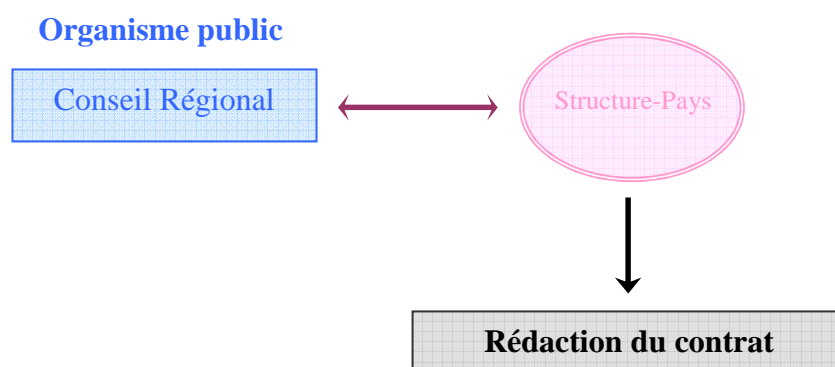
Configuration 1 : la réalisation en interne

L'équipe en place au sein du Pays dispose de ressources suffisantes pour pouvoir rédiger et concevoir le document contractuel sans faire appel à une aide extérieure.



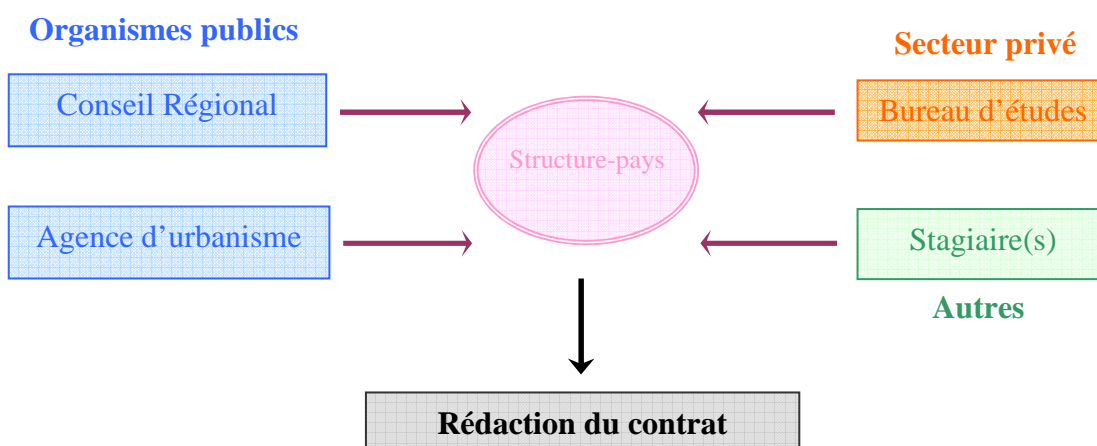
Configuration 2 : une relation privilégiée entre le Pays et l'échelon régional

L'équipe du Pays a travaillé en étroite collaboration avec l'équipe régionale pour pouvoir mener à terme l'élaboration du contrat de Pays.



Configuration 3 : le partenariat multiple

L'équipe du Pays a fait appel à une ingénierie extérieure parmi lesquels : le Conseil Régional, un bureau d'études, une agence d'urbanisme ou un ou voire plusieurs stagiaire(s).



B – Le projet de territoire au cœur de la méthode utilisée pour la conception du contrat

Dans les démarches adoptées pour concevoir les contrats, un autre ensemble d'interrogations apparaît, celui qui s'attache à expliquer comment l'ingénierie a procédé pour réaliser les contrats. Mais imaginer les méthodes qu'elle a mobilisées semble quelque peu difficile. Toutefois, on peut s'appuyer sur l'article 9 du décret n° 200-909 qui précise que « le contrat [...] porte sur un programme d'actions et d'animation élaboré par le Pays, en association avec l'Etat, la Région et, le cas échéant, les départements intéressés, ce programme étant conforme aux orientations fondamentales et aux priorités définies par la charte du Pays »³¹. Cet extrait montre que le projet de territoire né au sein du Pays doit être au centre de la conception du contrat de Pays.

Dans le cadre de cette recherche, on peut s'appuyer sur les conseils « méthodologiques » promulgués par Entreprises Territoires et Développement dans son ouvrage Repères sur la charte de Pays afin de voir si, dans le cadre de l'élaboration du programme d'actions, les Pays observés dans l'étude de cas ont procédé de la sorte. Ainsi, il précise que la conception d'un programme d'actions découlant d'une charte de territoire peut s'opérer selon cinq phases :

LE PHASAGE D'ÉLABORATION DU PROGRAMME D' ACTIONS DU CONTRAT DE PAYS

PHASE 1

Recenser les demandes et les propositions d'actions

PHASE 2

Qualifier les actions possibles en estimant leur contribution aux objectifs retenus dans la charte

PHASE 3

Analyser chaque action à travers une fiche descriptive

PHASE 4

Comparer et arbitrer entre les différentes opérations en vue d'établir la programmation

PHASE 5

Planifier les opérations dans le temps : agencement et concurrence possible entre les actions

Phase 1 Recenser les demandes et les propositions d'actions : certains projets ont été exprimés dès la phase de diagnostic de la charte, d'autres sont proposés lors de la définition de la stratégie et d'autres encore sont exprimés sous forme négative et doivent être retournés en propositions. Pour compléter ce recensement, les élus ou le conseil de développement peuvent être sollicités pour exprimer des propositions en leur demandant de traduire en actions les objectifs de la charte.

³¹ DATAR, Mairie Conseils, Entreprises Territoires et Développement, Repères sur la charte de pays, p.61

Phase 2 Qualifier les actions possibles, en répondant aux questions suivantes : quelles contributions aux objectifs retenus dans la charte apportent les actions recensées ? D'autres actions sont-elles éventuellement nécessaires pour atteindre ces objectifs ?

Phase 3 Analyser chaque action proposée, préciser sa contribution au projet de territoire : l'équipe d'animation doit élaborer des fiches décrivant chaque action.

Phase 4 Comparer et arbitrer entre les différentes opérations : la programmation passe par une analyse des moyens nécessaires, opération par opération, afin d'apprécier globalement les besoins et les coûts en ressources humaines, techniques, financements, moyens d'organisation, d'information. Cette analyse permet de classer les actions selon leur degré de priorité.

Phase 5 Planifier les opérations dans le temps en tenant compte de la succession des étapes de réalisation des actions, en précisant leur agencement et les concurrences possibles.

Par ailleurs, en ce qui concerne les méthodes de travail, on peut supposer que les Pays ont peut-être utilisé des procédés spécifiques tels que le brainstorming, la concertation ou encore la prospective pour aboutir aux conclusions du diagnostic de la charte dont découlera le programme d'actions repris dans le contrat. Dans ce second volet de l'hypothèse, il convient aussi de se demander :

- Comment les contrats sont-ils conçus du début de la procédure jusqu'à la signature par l'ensemble des partenaires ?
- Comment peut-on dégager un processus-type de conception, composé de grandes étapes récurrentes et présentes dans toutes les démarches contractuelles d'une même Région ?
- Combien de temps est nécessaire à l'élaboration d'un contrat de Pays ?
- Y a-t-il des variables ?
- Quelles sont les informations ou les connaissances sur lesquelles peut s'appuyer la rédaction du contrat ?
- Quel est le lien entre le contrat et la charte de développement sur laquelle le contrat est censé s'appuyer pour en devenir la traduction opérationnelle ?
- Comment s'effectue le travail de priorisation des actions retenues afin de convenir aux différents partenaires signataires ?
- Comment s'est opérée l'élaboration du calendrier des actions à engager durant la durée du contrat ?

Toutes ces questions restent en suspend compte tenu de la difficulté d'en faire émerger des hypothèses solides et précises. En effet, il a été plus facile d'imaginer les acteurs sollicités pour engager la réalisation que de concevoir l'ensemble de la procédure qui pourrait être adoptée pour voir se concrétiser le contrat de Pays. Compte tenu du peu de connaissances pratiques dans ce

secteur, le parti pris a été de se procurer les informations concernant la méthodologie, au plus près des organismes tels que ETD qui étudient de près la politique de Pays à travers notamment l'analyse du travail et des missions des équipes présentes au sein des Pays.

IV - La méthodologie adoptée

A – Rappel du déroulement de la démarche de recherche

<u>DÉROULEMENT DE LA DÉMARCHE DE RECHERCHE</u>	
Choix du <u>thème de recherche</u> : la contractualisation territoriale	
<u>Recherche bibliographique</u> : ouvrages sur les contrats de territoire et les Pays	
Elaboration de la <u>problématique générale</u> : comment se fabriquent les contrats de Pays ?	
<u>Précision de la recherche</u> : quelle ingénierie territoriale est mobilisée et quelles méthodes utilise-t-elle pour concevoir un outil comme le contrat de Pays ?	
OCTOBRE 2005	PRÉ-PROJET DE RECHERCHE
Réflexion autour des <u>hypothèses</u> , choix d'un <u>cadre d'analyse</u> et poursuite de la recherche bibliographique	
JANVIER 2006	PROJET D'ÉTAPE
<u>Sélection du cas d'étude</u> : la Région Centre	
<u>Récolte d'informations et de données</u>	
<u>Réalisation d'une grille d'entretien</u>	
Prise de <u>rendez-vous</u> pour mener les entretiens auprès des trois Pays retenus et de la Région Centre	
<u>Analyse des résultats pour fabriquer un modèle généralisé aux trois cas d'étude</u>	
<u>Comparaison avec les hypothèses de départ</u>	
<u>Conclusions de la recherche</u>	
SEPTEMBRE 2006	MÉMOIRE

Une fois la thématique du sujet choisie, un travail de recherche bibliographique a eu lieu, orienté vers la lecture d'ouvrages portant sur les Pays et les contrats de territoire. Cet approfondissement des connaissances a permis de mieux comprendre en quoi consistaient les contrats de territoire : leur forme, les objectifs, les enjeux ou les acteurs-partenaires concernés par ce type de politique. Cette première étape a ainsi permis de formuler le problème général suivant : « comment se fabriquent les contrats de Pays ? ». Dans un deuxième temps, celle-ci a été davantage affinée et exprimée sous la forme d'une question spécifique : « quelle ingénierie territoriale est mobilisée et quelles méthodes utilise-t-elle pour concevoir un outil comme le contrat de Pays ? ». Un **premier pré-projet** de recherche a été rédigé en octobre 2005.

La « traditionnelle » déclinaison du thème de recherche a pu être proposée :

DECLINAISON DU THEME DE RECHERCHE	
THÈME	La contractualisation territoriale
PROBLÈME GÉNÉRAL	Comment se fabriquent les contrats de territoire ?
QUESTION GÉNÉRALE	Quelles sont les ressources utilisées pour élaborer les contrats de Pays ?
QUESTION SPÉCIFIQUE	Quelle ingénierie territoriale est mobilisée pour concevoir les contrats de Pays en Région Centre : son profil et ses méthodes ?

Par la suite, une réflexion plus poussée a été menée autour des hypothèses et du choix du cadre d'analyse retenu pour y inscrire les concepts évoqués dans cette recherche. C'est ainsi que le cadre d'analyse des politiques publiques de Knoepfel, Larrue et Varone jugé pertinent a été retenu. En parallèle, la recherche bibliographique a été poursuivie.

En janvier 2006, **un projet d'étape** a été rendu dans lequel étaient encore approfondies la thématique et la démarche à suivre pour mener à bien le travail de recherche. D'autre part, à cette période le cas d'étude a été validé, cinq Pays situés en Région Centre autour de l'axe Tours-Blois-Orléans ont été sélectionnés. Au même moment, une grille d'entretien très précise a été conçue pour pouvoir effectuer des entretiens semi-directifs. Dès lors, des prises de rendez-vous ont pu avoir lieu début mars. En premier lieu, une lettre de présentation du travail de recherche et de ses attentes a été envoyée aux cinq Pays pré-sélectionnés. Puis, une prise de contact par téléphone a permis de fixer un rendez-vous avec les agents de développement impliqués dans la phase de contractualisation. Les membres des équipes de Pays les plus disponibles ont reçu une préférence et finalement ce sont trois Pays qui furent retenus à savoir les Pays Beauce Val de Loire, Sologne Val sud et Vendômois. Lors de ces appels téléphoniques, il y a eu confirmation que la charte et le contrat me seraient envoyés avant chaque entretien. Enfin, un autre rendez-vous a été pris auprès des techniciens en poste au service « développement des territoires » de la Région Centre. Finalement, les techniciens des trois Pays et ceux de la Région Centre ont pu être rencontrés et questionnés entre la mi-mars et la mi-avril.

Une fois, tous les éléments nécessaires récoltés lors de ces divers entretiens, le travail d'analyse des résultats a pu débuter. Son but était de concevoir un modèle de réponse propre à la question de recherche. Enfin, une comparaison avec les hypothèses de recherche a été menée pour essayer d'aboutir à des conclusions de recherche probantes.

B - Une méthode de terrain basée sur des entretiens semi-directifs auprès de l'ingénierie territoriale des Pays

1 – Pourquoi le choix d'une telle méthode de travail ?

Grâce à la méthode imaginée dans le cadre de cette recherche, l'objectif est de rentrer dans le « cœur » du sujet, c'est-à-dire de tenter de répondre à la question spécifique relative à l'ingénierie territoriale mobilisée et ses méthodes pour construire les contrats de Pays en s'appuyant sur l'exemple de Pays de la Région Centre. Ce qu'on peut attendre de cette démarche, c'est qu'elle permette de fournir un travail d'analyse complet qui doit dégager et proposer un modèle dont les conclusions permettront de connaître davantage les conditions de réalisation des contrats de Pays en Région Centre.

Afin de pouvoir dégager un « modèle » en guise d'argumentation pour répondre à la question et vérifier l'hypothèse émise, il convient d'établir une méthode d'analyse basée sur une approche par la structure. De fait, il s'agit d'adopter une démarche intuitive caractérisée par une non-connaissance des résultats. Pour obtenir ces derniers, des entretiens semi-directifs auprès des équipes de Pays doivent être menés afin de collecter de la matière pour alimenter la réflexion.

Ainsi, une grille d'entretien a été élaborée, voulue la plus exhaustive possible pour réussir à cerner convenablement l'objet de la recherche. La trame du guide d'entretien se décline en deux parties : la première spécifique au poste occupé et à la position au sein de la structure du Pays, de la personne interrogée et la seconde relative à la mission de contractualisation qui s'est opérée dans le Pays en question.

Il faut souligner l'importance de ce questionnaire dont doit découler la matière première indispensable à la recherche. Il a été voulu de type semi-directif car il vise à recueillir des éléments précis à propos du personnel impliqué et de la démarche que celui-ci a pu adopter tout au long de la phase d'élaboration du contrat. Ainsi, la contrainte du temps imparti nécessite de choisir un échantillon représentatif constitué d'agents de développement ou de chargés de mission impliqués dans la démarche du contrat.

2 – La grille d’entretien

Pays :

Date de l’entretien :

Nom et prénom de la personne interrogée :

Poste occupé et position au sein du Pays

Cursus de formation et trajectoire professionnelle

Quel est votre parcours de formation scolaire et professionnelle ?

Quel(s) poste(s) avez-vous occupé(s) avant d’être en poste dans ce pays ? Quelles sont vos expériences dans le développement local ?

Recrutement

Comment avez-vous eu connaissance du poste ?

Comment avez-vous été recruté ? Mode de sélection et procédure ?

Quels éléments ont été, selon vous, déterminants pour votre recrutement ?

Conditions d’emploi

Nature du contrat : contrat à durée déterminée, contrat à durée indéterminée, régime statutaire ou contractuel

Temps de travail (temps plein ou temps partiel)

Niveau de salaire accordé pour ce poste : salaire de début, évolution (salaire actuel) ?

Par quel organisme êtes-vous payé ?

S’agit-il de financements spécifiques ?

Place dans le Pays

Statut de l’organisme ?

Combien de personnes forment l’équipe du Pays ?

Quel est le schéma général de l’organisation (organigramme de la structure) ?

Comment le travail est-il réparti entre les différents salariés ?

Quelle est votre position stratégique ?

Avez-vous un rôle d’encadrement de personnels ? Lesquels ?

Quels sont vos lieux d’activité (bureau seul ou bureau partagé) ?

Activités réalisées

Avez-vous des fonctions transversales ou thématiques ?

Quelle(s) est la ou les mission(s) qui vous est (sont) confiée(s) ?

Quelles sont vos différentes activités ? Quel est le temps passé à chacune ?

Mission de contractualisation

Temps forts de la phase de contractualisation

Combien y avait-il de membres dans l'équipe du Pays au moment de la mise en place de la phase de contractualisation ?

Quels postes ont été en charge de la réalisation du contrat ?

Quelles furent vos tâches dans la réalisation du contrat ?

Quand et combien de temps a pris cette procédure (de la réalisation de la charte à la signature du contrat par les différents partenaires) ?

La contractualisation a-t-elle eu lieu en parallèle de la charte ou a-t-elle été postérieure à celle-ci ?

Pouvez-vous dégager les grandes étapes de l'élaboration du contrat ?

Comment s'est effectué le processus de priorisation des actions retenues dans le contrat ? Peut-on procéder à un découpage en plusieurs phases ?

Quels ont été les moyens matériels et cognitifs utilisés ?

Relations de travail dans le cadre de la contractualisation

Avec qui avez-vous travaillé à l'intérieur de l'organisme ?

Quels ont été les organismes partenaires ? Vos interlocuteurs ?

Quelles ont été les structures qui ont participé à la fabrication du contrat ? Collectivités et organismes publics (région, département, EPCI), consultants ou stagiaires ?

De quelle manière ont-ils collaboré (aide méthodologique, assistance, critères imposés par la structure régionale) ?

Estimez-vous avoir été suffisamment accompagnés lors de cette étape cruciale pour le Pays ?

Quelle a été la participation du conseil de développement ? Comment s'est-elle traduite ?

Y a-t-il eu un travail en réseau avec d'autres Pays ou un échange d'expériences ou de méthodes ?

Quelle a été l'implication des élus ? Comment s'est-elle traduite ?

Regard sur le travail opéré

Quels ont été les obstacles ou les contraintes à la réalisation ? D'où sont-ils venus ?

Observez-vous aujourd'hui, avec le recul, des « erreurs » ou des manques notamment en terme d'ingénierie ?

Estimez-vous avoir eu le savoir suffisant en terme de connaissances générales ou spécialisées pour engager une telle procédure (théoriques, langages techniques) ?

Possédiez-vous les savoir-faire nécessaires (maîtrise des méthodes et des outils applicables dans le contexte de la contractualisation) ?

3 – Le contenu et les conditions de déroulement des entretiens

L'entretien semi-directif est une technique très efficace car elle permet à l'enquêteur d'aider la personne interrogée à raconter son expérience et à ce qu'elle lui fasse part de ses jugements sans trop l'influencer.

C'est pourquoi une série de thèmes a du être déterminée au préalable traitant les aspects quantitatifs et qualitatifs de l'ingénierie, ses moyens matériels, ses échanges et relations avec d'autres acteurs ou encore ses méthodes de travail. L'enquêteur utilise donc ce guide d'entretien spécifique où sont listés les thèmes à aborder, ainsi que d'éventuelles relances sur certains points. La conduite de l'entretien exige que l'enquêteur soit capable de maîtriser les hypothèses de départ pour amener la personne à s'exprimer sur les points intéressants tout en lui manifestant une écoute attentive.

La durée peut osciller entre une heure et demi et deux heures. Il est donc indispensable de s'assurer que l'enquêté est disponible pendant cette durée et de réunir les conditions matérielles pour que l'entretien se déroule sereinement isolément dans un bureau ou une salle. Afin de récolter les propos du sondé, une prise de notes minutieuse est effectuée par l'enquêteur. Une fois récoltés tous les éléments peuvent être analysés, ce travail permet de mettre à plat les propos de chaque personne interviewée et d'en extraire les différentes idées émises pour les comparer plus aisément.

Une rencontre a aussi eu lieu avec deux techniciens du service « développement des territoires » de la Région Centre partenaire privilégié de la contractualisation. Cet entretien était indispensable pour voir si la Région avait prévu la mise en place d'une aide ou d'un suivi méthodologique à l'attention des équipes des Pays. Moins cadré, les thèmes suivants ont pu être évoqués durant l'entretien :

- la couverture régionale par les Pays,
- l'histoire et la rétrospective des politiques contractuelles menées en Région Centre,
- l'accompagnement proposé aux Pays pour concevoir leur contrat régional de Pays (documentation fournie, journées de formation proposées, aide en terme de ressources humaines, de connaissance) et les différences entre les générations de contrats,
- les exigences formulées par la Région concernant le contenu des contrats (thèmes incontournables),
- pourquoi la Région Centre n'a-t-elle pas organisé ses contrats de Pays dans le cadre d'un volet territorial du CPER comme d'autres Régions françaises ?
- les moyens de la Région pour développer l'ingénierie de projet (la Région est-elle associée au recrutement des chargés de mission ?)
- les critères établis pour le calcul de l'enveloppe allouée à chaque Pays.

En parallèle, il a été effectué une récolte de sources d'information de type chartes de Pays, contrats, contrat de plan Etat-Région, documents internes, comptes-rendus de réunion de travail,

documents publiés par la Région. Cette collecte s'est faite auprès des différentes structures préalablement aux rendez-vous ou lors des entretiens.

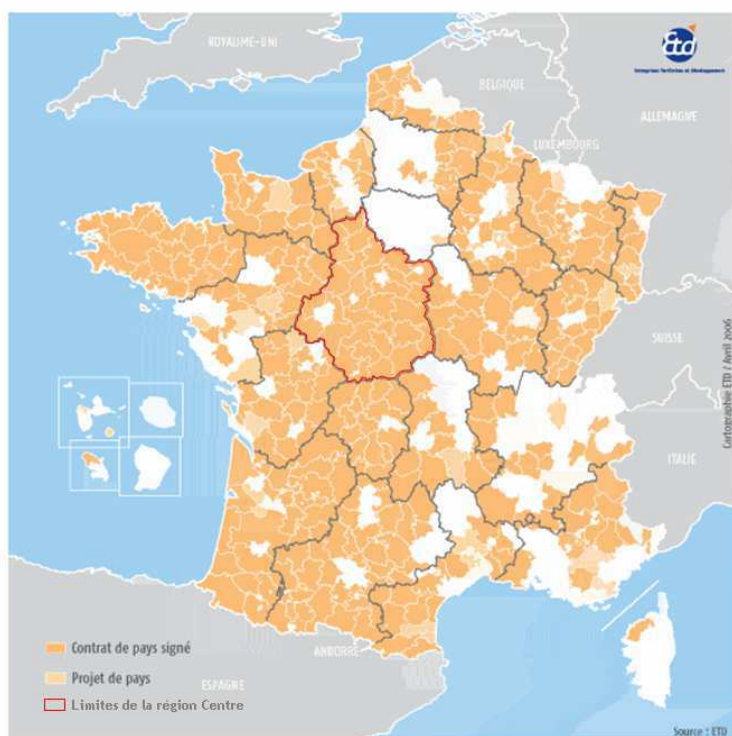
C - Une analyse comparative basée sur des Pays de la Région Centre

Il convient de rappeler le parti pris de cette recherche qui se veut être une analyse par la structure du Pays pour répondre à la question de recherche. Un certain nombre de Pays doivent donc être sollicités pour que la recherche puisse être concluante, qu'on puisse dégager des éléments communs aux équipes interrogées. Afin de confronter les hypothèses émises, aux réalités du terrain, trois Pays d'une même Région ont été déterminés comme terrains privilégiés de recherche.

Ainsi, il fallait limiter la recherche à un territoire précis en choisissant d'étudier des Pays d'une même Région puisque d'une collectivité régionale à une autre, les conditions de réalisation des contrats de Pays peuvent différer notamment en ce qui concerne les co-contractants impliqués. De fait, ces dissemblances ont probablement une incidence dans la manière de mener la fabrication des contrats.

1 – La Région Centre, un territoire régional engagé depuis longtemps dans la politique des Pays

CONTRATS DE PAYS SIGNÉS AU 6 MARS 2006



La Région Centre a été désignée pour mener le cas d'étude. En effet, ce territoire a été choisi du fait qu'il possède une tradition autour de la politique de Pays. Elle constitue l'une des pionnières dans cette démarche aux côtés des Régions Bretagne ou Poitou-Charentes. En témoigne aujourd'hui la couverture de son territoire régional quasi complète avec 32 Pays (voir carte ci-contre) dont 31 ont déjà signé un premier contrat de Pays et dont certains entament la signature de la deuxième génération de contrats.

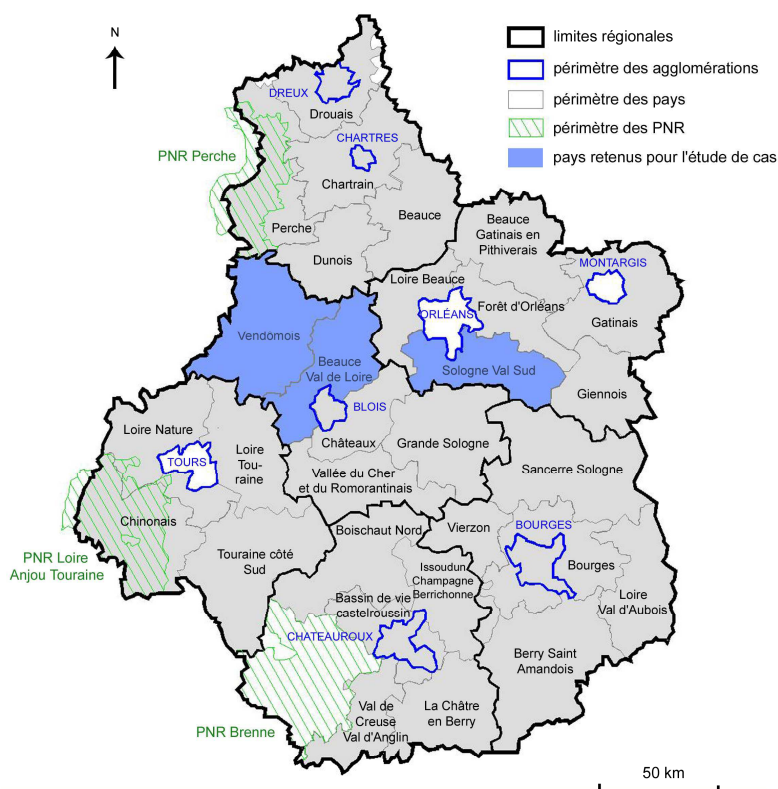
D'autre part, des Régions comme celle du Centre ont établi leur propre contrat de territoire et ceux relatifs aux Pays sont dits régionalisés dans la mesure où l'Etat n'intervient pas et ce, même par le biais du volet territorial des derniers CPER 2000-2006.

Une certaine antériorité de la démarche apparaissait donc essentielle dans le choix porté au cas d'étude afin d'obtenir une analyse fine dans des Pays où la contractualisation s'est déjà opérée depuis maintenant plusieurs années.

Enfin, seules trois démarches de Pays pourront être étudiées compte tenu du temps alloué à cette recherche. En effet, pour la Région Centre, la recherche ne peut concerner les personnels des trente-deux Pays.

2- Les critères de sélection : trois Pays entre monde urbain et monde rural sous influence des agglomérations ligériennes du Centre : Tours, Blois et Orléans

L'ORGANISATION SPATIALE DES PAYS EN RÉGION CENTRE EN 2006



C'est donc en prenant en considération tous ces éléments que le choix s'est porté sur des Pays aux caractéristiques périurbaines et situés dans l'aire d'influence des agglomérations Tours, Blois et Orléans des départements d'Indre-et-Loire, du Loir-et-Cher et du Loiret. C'est ainsi que les six Pays suivants ont dans un premier temps été retenus : Loire Touraine, Vendômois, Beauce Val de Loire, des châteaux, Sologne Val Sud et vallée du Cher et du Romorantin et Loire Beauce. Puis comme expliqué précédemment ce sont les Pays Vendômois, Beauce Val de Loire et Sologne Val Sud avec lesquels se sont effectués les entretiens.

Enfin, pour des raisons pratiques, ces Pays ont été retenus dans la mesure où ils étaient proches de Tours et donc aisément accessibles en voiture depuis mon lieu de résidence universitaire.

3 – Un choix de cas d'étude qui s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche

Cette sélection des Pays retenus pour le cas d'étude s'est également greffée au programme de recherche initié par la Direction Régionale de l'Équipement à la fin de l'année 2005, qui vise à étudier la coopération métropolitaine autour de l'axe Tours, Blois et Orléans. Cette étude vise à identifier les leviers potentiels de développement pour l'axe ligérien. Certes, celui-ci se compose de ces trois agglomérations mais l'espace périurbain qui occupe les espaces interstitiels et qui correspond souvent aux périmètres des Pays, nouveaux échelons de réflexion, ne peut être mis de côté.

De fait, cette recherche sur la manière de travailler la phase de conception de la contractualisation au sein de ces Pays peut éventuellement apporter un éclairage sur ce sujet. En effet, ce travail peut éventuellement faire apparaître des partenariats entre les structures de Pays elles-mêmes ou bien encore avec l'Agglomération voisine dont elles « subissent » l'influence directe.

D – Les limites d'une telle méthodologie

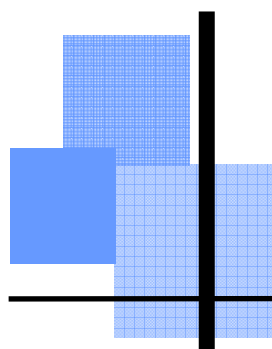
La méthode retenue pour conduire cette recherche se justifie grâce à l'ensemble des éléments précédemment énumérés. Cependant, comme toute méthode de recherche celle-ci peut faire l'objet de critiques et ce, avant même d'être mise en œuvre. Elle semble faire apparaître certaines limites car il peut sembler difficile de dégager des conclusions pour un échantillonnage de trois Pays. A contrario, il se peut aussi que les résultats obtenus auprès des différents Pays ne puissent être comparables d'où la difficulté d'en dégager de grandes généralités nécessaires à la construction d'un modèle type nécessaire pour répondre à la problématique.

En outre, compte tenu du temps mis à disposition, il n'a été possible d'observer et de rencontrer des agents de développement en poste seulement dans trois Pays. Les conclusions peuvent donc s'avérer limitées et non généralisables à l'ensemble des Pays de la Région Centre. Cependant, les trois Pays localisés sur un axe Tours, Blois et Orléans sont des territoires dont les problématiques se ressemblent puisqu'ils sont tous concernés par des enjeux périurbains de par leur proximité avec l'une des trois agglomérations ligériennes du Centre. Ces ressemblances peuvent avoir eu une influence sur la manière dont ont été conçus leurs contrats de Pays.

Par ailleurs, les trois Pays n'en sont pas au même stade concernant la signature de leur contrat. Deux d'entre eux (Pays Sologne Val Sud et Pays Vendômois) ont signé leur contrat régional de Pays (contrat dit de deuxième génération), le Pays Beauce Val de Loire, quant à lui est actuellement en attente puisque le sien est toujours à l'instruction auprès des services de la Région.

Mais cette différence ne devrait en rien influencer l'analyse puisque tous les trois ont terminé de le concevoir et de le rédiger.

Enfin, cette recherche dont les conclusions sont basées sur un cas d'étude propre aux Pays de la Région Centre ne peuvent être transposables aux autres Pays du territoire français dans la mesure où en Région Centre, les contrats de Pays sont régionalisés. Ainsi, ils font figure d'exception puisque partout ailleurs en France, outre la Région, l'Etat est aussi signataire des contrats de Pays. Cette différence peut donc avoir une répercussion sur la manière d'opérer pour rédiger ce type de document contractuel.



Troisième partie

L'ingénierie territoriale mobilisée pour réaliser les contrats de Pays en Région Centre

I – L'évolution de l'ingénierie territoriale impliquée dans les politiques contractuelles : l'exemple de la Région Centre entre 1977 et 2002

A – L'affirmation de la contractualisation régionalisée

La reconnaissance juridique du Pays date de 1995 mais il a été l'objet d'une contractualisation dès les années 1970. A cette époque déjà, l'initiative locale était encouragée à travers une plus grande autonomie des acteurs locaux qu'ils soient institutionnels ou économiques.

Tandis que l'Etat initie les CPER, auxquels les conseils régionaux participent, ces derniers élaborent leurs politiques contractuelles avec des territoires infra-régionaux. Ainsi, certaines Régions s'approprient les politiques nationales qui les poussent à signer des contrats avec des groupements de communes, tandis que d'autres conçoivent des politiques propres parfois en réponse aux demandes d'élus locaux.

En 1975, les premiers contrats de Pays émergent à l'échelle nationale et s'appliquent à des espaces polarisés par une petite ville entre 5 et 15 000 habitants. Les communes rurales regroupées sous un statut de SIVOM (Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple) sont susceptibles d'en bénéficier et peuvent donc passer un contrat avec l'Etat pour agir sur la question de l'emploi ou tenter d'enrayer l'exode rural.

B – La mise en place progressive de ressources humaines dédiées à la politique de Pays et à la contractualisation

Très tôt, la Région Centre a souhaité, compte tenu de son territoire régional aux caractéristiques spatiales composites, proposer une diversité de contrats à destination de chaque type d'espace : les zones rurales, les agglomérations puis les villes moyennes. Les contrats qui concernaient les espaces ruraux peuvent être identifiés comme les prémices des contrats de Pays d'aujourd'hui. Dans cette section, il s'agit de s'interroger, dans le cas de cette Région, sur l'évolution des moyens humains alloués aux contrats depuis une trentaine d'années.

Au cours des années 1970, dans le Centre, l'Etablissement Public Régional alors en place a décidé de se doter d'une politique contractuelle régionalisée. Cette volonté a donné naissance en 1977 aux CRAR (Contrats Régionaux d'Aménagements Ruraux). En effet, à cette époque malgré un statut de collectivité territoriale pas encore reconnu, le rôle des Régions dans le développement économique du monde rural était accru et les instances Régionales volontaires pouvaient instruire des dossiers et approuver des programmes d'actions au nom de l'Etat. Cette politique a constitué l'embryon des politiques contractuelles qui sont menées actuellement dans le Centre. Ces contrats

en faveur de la structuration de territoires pouvaient s'effectuer sur des micro-régions et concernaient ainsi quelques communes. Mais la plupart des CRAR ont émergé sans véritablement élaborer de projet de développement. Il s'agissait surtout de financer des projets individuels sans réelle cohésion les uns avec les autres. A l'époque, aucun moyen humain et organisationnel n'était réellement injecté dans cette politique.

Dix ans après, la décentralisation effectuée, les CRIL (Contrats Régionaux d'Initiative Locale) sont lancés en 1987, toujours dans l'optique de promouvoir le développement du monde rural. La nouveauté résidait dans l'incitation à travailler et réfléchir en privilégiant l'intercommunalité. Cette procédure concernait l'échelle du canton voire plusieurs regroupements de communes. Malgré des entités relativement petites, on a assisté à l'émergence d'une première approche territoriale du projet. Ainsi, des chartes de développement furent élaborées en faisant appel à des prestataires extérieurs que sont des bureaux d'études privés. Cependant aucune structure ne portait encore le ou les projet(s) et afin d'utiliser les financements alloués par le biais du contrat, des ententes et des associations ont eu lieu. Dans ce cas aussi, l'ingénierie était peu ou pas présente. Certes, quelques agents de développement en poste dans certaines communes ou des secrétaires de mairie assuraient le contact direct avec les maîtres d'ouvrage mais l'assistance à la maîtrise de projet était maigre. En effet, peu de syndicats existaient et peu de moyens financiers pour soutenir de l'ingénierie locale étaient débloqués par la Région pour élaborer et mener la politique. Les techniciens de Région étaient dès lors très sollicités et ce sont eux qui faisaient office « d'agents de développement ».

En 1994, la Région Centre a proposé de remplacer les CRIL par les contrats de Pays. Perpétuellement inscrits dans une démarche ascendante, celle-ci était cadrée et nécessitait une déclaration de candidature, l'élaboration d'une charte de développement avec un diagnostic, un projet sur une période de dix à quinze ans et la formulation d'un programme d'actions pour quatre ans qui faisait l'objet d'un contrat. Le territoire d'un Pays devait être défini selon des critères imaginés au sein de la Région (seuil de population, cohésion économique, identitaire, ...) en association avec les Conseils Généraux et les partenaires institutionnels. Par la suite, en 1995, la loi Pasqua vint corroborer le territoire tel qu'il avait été défini pour créer les « Pays » en Région Centre. Obligation est aussi faite de créer un EPCI de type syndicat mixte ou intercommunal pour porter la structure de Pays. Enfin, la Région innovait en matière d'ingénierie, celle-ci recevait un financement qui lui était propre. Dans chaque Pays, des dotations permettaient de créer deux postes : un agent de développement recruté avec un diplôme équivalent à bac + 4 ou + 5 dans le domaine du développement local et une secrétaire-assistante. La Région était associée au recrutement de cet agent de développement lequel constituerait par la suite son interlocuteur privilégié dans l'espace infra-régional qu'est le Pays.

Enfin, la dernière génération de procédures contractuelles, en vigueur actuellement, correspond aux contrats régionaux de Pays dont la politique s'est amorcée en 2002. Elle poursuit la génération de contrats précédente. Désormais le Pays qui souhaite contractualiser doit être officiellement reconnu par arrêté préfectoral. Le fonctionnement en syndicat mixte ou intercommunal est toujours en vigueur et la Région a reconduit et augmenté les financements nécessaires au maintien des postes d'agent de développement et de secrétaire-assistante. Dans certains Pays, ces postes sont parfois occupés par les mêmes personnes que lors de l'élaboration du contrat de Pays de première génération. Elles ont donc acquis un certain savoir-faire dans la manière de mener à bien la réalisation du document contractuel même si les thèmes et les « exigences » émises par la Région ont changé. Actuellement, contrairement à d'autres Régions françaises, les contrats « régionaux » de Pays, comme son nom l'indique, sont exclusivement financés par la Région Centre, pour un montant annuel de 20 millions d'euros³².

³² C. Demazière, Les procédures contractuelles : un mode privilégié de relation entre acteurs publics ?, 2005

ÉVOLUTION DE LA FORME D'INGÉNIERIE CONCERNANT LES POLITIQUES CONTRACTUELLES DE LA RÉGION CENTRE
(ENTRE 1977 ET 2002)

<u>TERRITOIRE SUR LEQUEL S'APPLIQUE LA POLITIQUE CONTRACTUELLE</u>	<u>STRUCTURE CONCERNÉE PAR LA POLITIQUE CONTRACTUELLE</u>	<u>INGÉNIERIE TERRITORIALE MOBILISÉE POUR ELABORER LA POLITIQUE CONTRACTUELLE</u>
<u>1977-1984 : LES CONTRATS RÉGIONAUX D'AMÉNAGEMENTS RURAUX (CRAR)</u>	Des "micro-régions" (groupement de communes)	Aucune ingénierie propre
<u>1987-1994 : LES CONTRATS RÉGIONAUX D'INITIATIVE LOCALE (CRIL)</u>	Des territoires de taille moyenne (entre le canton et quelques groupements de communes)	Pas ou peu d'ingénierie : des secrétaires de mairie sont impliqués dans l'assistance à maîtrise de projet ; des techniciens de la région font office d'agent de développement
<u>1994-2000 : LES CONTRATS DE PAYS (1ère génération)</u>	Des territoires de projet sont identifiés et validés par la région (Pays "Pasqua" anticipés)	La région finance une ingénierie propre au pays : un poste d'agent de développement et un poste de secrétaire-assistante
<u>DEPUIS 2002 : LES CONTRATS RÉGIONAUX DE PAYS (2ème génération)</u>	Pays loi Voynet reconnu par arrêté préfectoral	La région reconduit le financement pour les postes d'agent de développement et de secrétaire-assistante

réalisation : Emilie Godet

Après cette monographie qui a permis de comprendre la naissance des contrats de territoire en Région Centre et la manière dont l'ingénierie des Pays s'est progressivement mise en place, il s'agit maintenant de dresser le portrait des trois Pays retenus dans le cadre de cette recherche.

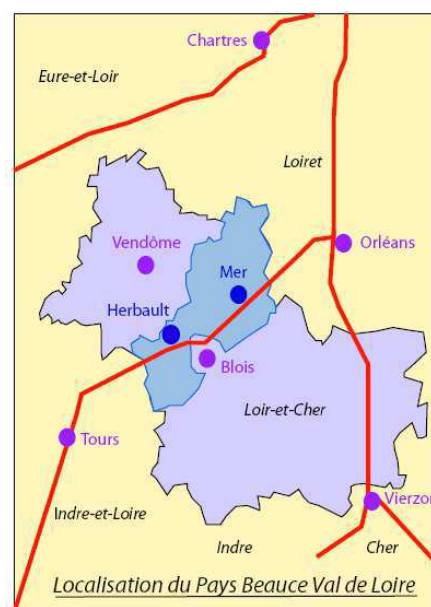
II - Une brève présentation des Pays retenus pour l'étude de cas

A – Le Pays Beauce Val de Loire

1 – Le portrait du territoire

a – Les caractéristiques géographiques

Situé à l'ouest du département du Loir-et-Cher, le Pays Beauce Val de Loire s'étend du nord au sud des limites des départements du Loiret à celles de l'Indre-et-Loire et se termine au sud-est par l'agglomération blésoise. Comme le laisse sous-entendre sa dénomination, il recouvre deux grands ensemble : le plateau de la Beauce qui s'étend sur les trois-quarts nord du Pays et la vallée de la Loire qui borde la moitié sud du Pays. Le territoire du Pays se répartit en deux parties distinctes : au sud, un espace d'une trentaine de communes à dominante urbaine couvrant les trois quarts de la couronne périurbaine blésoise de la rive nord de la Loire ; au nord, un espace à dominante rurale d'une trentaine de communes qui s'étend jusqu'aux limites du Loiret et du Pays Vendômois, se révélant moins attractif que le secteur sud du Pays.



Le Pays est bien desservi en voies de communication puisqu'il est traversé par l'autoroute A10 (deux échangeurs : Blois et Mer) et la Route Nationale 152. Il profite aussi de la ligne ferroviaire de l'Aqualys (ligne Paris-Orléans-Tours) et du Train Express Régional Tours-Blois-Orléans.

b – Les caractéristiques démographiques et économiques

Le Pays se caractérise par une densité très faible (33 habitants au km²) et par l'existence de contrastes dans les formes d'occupation humaine. En 2004, le Pays regroupait 37 771 habitants répartis au sein de 64 communes. Entre 1999 et 2004, l'ensemble du territoire a connu une croissance démographique sans précédent avec environ 2 000 nouveaux habitants contre environ

1000 nouveaux entre 1990 et 1999. Ce sont essentiellement les pôles de services intermédiaires situés en milieu rural qui ont bénéficié de cette augmentation de population. Au contraire, de nombreuses communes de la couronne périurbaine blésoise sont demeurées à des niveaux de population stables. Ce phénomène s'explique essentiellement par un renouvellement important des classes jeunes dues notamment à l'installation de couples avec enfants. Ces arrivées ont provoqué un mouvement important de construction de logements sous la forme de maisons individuelles.

Néanmoins, le tissu économique des communes membres du Pays est préoccupante puisqu'il ne dispose pas suffisamment d'emplois pour occuper les plus de 17 000 actifs qui résident sur son territoire. En effet, ces dernières années, le Pays a renforcé sa vocation résidentielle alors que l'activité économique locale a faibli dans le même temps. Le taux d'activité affiche aujourd'hui un emploi pour deux actifs. Malgré cette situation économique limitée, les habitants parviennent à s'employer à proximité, notamment à Blois, générant de nombreux déplacements pendulaires domicile-travail avec l'agglomération.

La dynamique économique est toujours marquée par l'agriculture. Ce secteur de l'économie rassemble aujourd'hui le cinquième des exploitations du département. Dépourvu de centre urbain important, le tissu économique est insuffisamment étendu et diversifié pour pouvoir permettre une dynamique de l'emploi conséquente.

c – L'organisation administrative du Pays et sa démarche de contractualisation

Créé en janvier 1997, le Pays Beauce Val de Loire est l'un des cinq Pays du Loir-et-Cher, il fonctionne en syndicat mixte et se compose de cinq communautés de communes : Beauce Val de Cisse (19 communes), Vallée Saint-Jean (4 communes), Beauce Ligérienne (11 communes), Beauce et Forêt (21 communes), Beauce Oratorienne (10 communes) et de trois communes isolées. La commune d'Orchaise n'a pas encore défini sa position quant à savoir si elle resterait au sein du Pays Beauce Val de Loire ou rejoindrait l'agglomération blésoise.

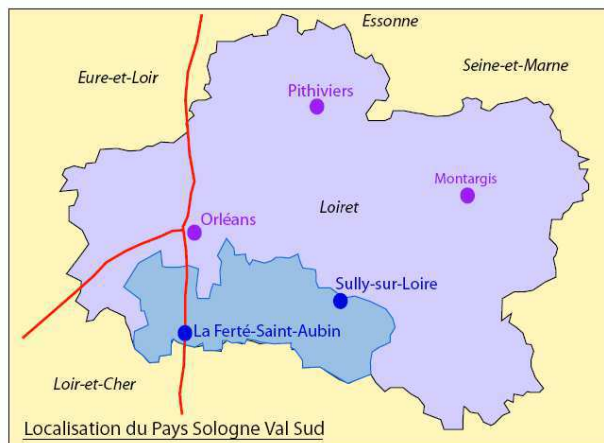
Dès mai 1997, le Pays a déposé une candidature au premier contrat de Pays, lequel a été signé en septembre 1999, après l'approbation de la première charte de développement et du premier programme d'actions. En janvier 2002, un bilan à mi-parcours a été effectué. En septembre 2003, le contrat de Pays a été prorogé d'un an avant que le Pays ne fasse un dépôt de candidature pour un contrat régional de Pays. En décembre 2003, l'équipe du Pays a préparé l'évaluation et l'actualisation de la charte de développement exigées par la Région pour entreprendre la rédaction de ce contrat de seconde génération. Aujourd'hui, celui-ci est entièrement rédigé et se trouve actuellement à l'instruction auprès du service de développement des territoires de la Région.

B – Le Pays Sologne Val Sud

1 – Le portrait du territoire

a – Les caractéristiques géographiques

Le Pays Sologne Val Sud se situe au sud du département du Loiret et de l'agglomération orléanaise. Il réunit deux identités territoriales la Sologne et le Val de Loire. Il se compose de 29 communes. Il se structure autour des villes de Cléry-Saint-André, la Ferté-Saint-Aubin et Sully-sur-Loire et possède un maillage de communes à la fois périurbaines et rurales. Le Pays se caractérise par une identité rurale marquée



notamment dans la physionomie de ses bourgs. En comparaison avec les autres Pays de la Région Centre, le Pays Sologne Val Sud se compose d'un petit nombre de communes.

b – Les caractéristiques démographiques et économiques

Avec 41 541 habitants répartis sur 29 communes, la densité de population (39 habitants au km²) dissimule le contraste entre les vastes communes solognotes et les communes ligériennes plus petites. Comme le Pays Beauce Val de Loire, ce Pays jouit d'une dynamique démographique importante due à l'apport d'une population nouvelle avec un taux de croissance de 7,4% entre 1990 et 1999. Ces néo-ruraux correspondent à des ménages d'actifs avec de jeunes enfants.

Les communes du Pays connaissent une bonne viabilité économique avec une quinzaine de pôles d'activités dont les plus importants sont situés dans les communes de la Ferté-Saint-Aubin, Sully-sur-Loire et Ardon-Limère. Seuls 37,4% des actifs du Pays travaillent dans les communes membres du Pays. Par conséquent, la majorité des actifs sont amenés à se déplacer vers des pôles d'emplois extérieurs notamment celui de l'agglomération orléanaise.

c – L'organisation administrative du Pays et sa démarche de contractualisation

La démarche de développement du territoire du Pays a été initiée dès 1979 à travers le Syndicat Intercommunal d'Aménagement Rural de la SOlogne du Loiret (SIARSOL) qui portait à cette époque un Contrat Régional d'Aménagement Rural puis un Contrat Régional d'Initiative Locale en 1991. En 1997, la charte de développement a été approuvée et a été accompagnée du premier contrat de Pays avec la Région Centre en février 1999. En 2002, suite à l'adhésion de la

communauté de communes du Val d'Ardoux, le SIARSOL est transformé en syndicat mixte et est devenu officiellement le Pays Sologne Val Sud. C'est ainsi que ce territoire possède une tradition ancienne de développement local avec presque 30 années d'expérience dans le cadre de la contractualisation avec la Région Centre.

Néanmoins, malgré ce type de partenariat, la coopération intercommunale est assez faible entre les communes du Pays puisque celui-ci ne comporte qu'une seule communauté de communes, celle du Val d'Ardoux qui regroupe cinq communes. Cependant, un certain nombre d'entre elles mènent des réflexions communes afin d'aboutir à la création d'autres intercommunalités pour mieux se structurer.

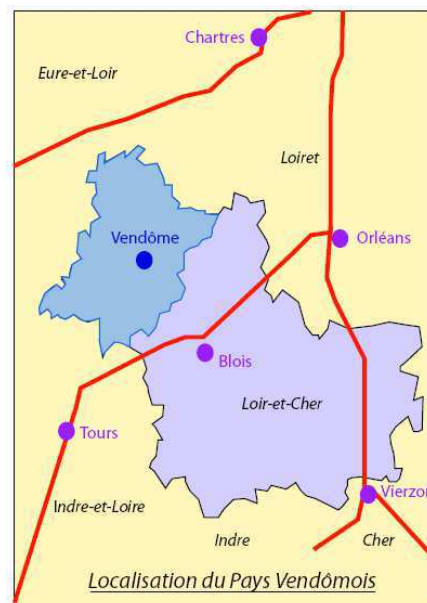
Enfin, le Pays a signé le 29 novembre 2005 un contrat régional de Pays. Contrat validé pour les quatre prochaines années, la Région a alloué une enveloppe financière de 4 567 000 d'euros.

C – Le Pays Vendômois

1 – Le portrait du territoire

a – Les caractéristiques géographiques

Situé au nord-ouest du département du Loir-et-Cher, à la limite de la Sarthe et de l'Eure-et-Loir, le Vendômois matérialise la transition entre le Bassin Parisien et le Val de Loire. Quatre terroirs spécifiques le composent : le Perche, la Beauce, la Gâtine et la vallée du Loir, tous articulés autour de la ville-centre de Vendôme. Le Pays Vendômois est constitué de huit communautés de communes et de 105 communes au total. Ainsi, même si le Vendômois est construit autour de Vendôme, le territoire comprend des communes périurbaines parfois situées au carrefour des zones d'influence d'autres agglomérations comme Blois ou Tours.



b – Les caractéristiques démographiques et économiques

Les 105 communes du Pays regroupent 68 137 habitants soit une densité faible (40 km²), inférieure aux moyennes départementale et régionale. Les comportements démographiques sont contrastés selon les communes : le nord et le sud-est perdent des habitants et « le centre de gravité » se déplace vers Vendôme. La population a tendance à s'installer à proximité des axes de communication et proche de la gare TGV de Vendôme. Cette évolution s'accompagne aussi d'un

vieillessement de la population (30% de la population a plus de 60 ans), tendance qui s'amplifie avec l'arrivée de nouveaux retraités.

Toutefois, il faut souligner le solde migratoire positif qui illustre l'attractivité résidentielle du Vendômois. Ce sont essentiellement trois types de population qui viennent s'installer : des personnes retraitées, des actifs continuant à travailler en Ile-de-France (conséquence de l'ouverture de la gare TGV de Vendôme dans les années 1990 qui la relie à Paris en moins d'une heure) et certains actifs qui travaillent à domicile.

D'autre part, le Vendômois connaît une faible proportion d'actifs parmi sa population puisque celle-ci a progressé trois fois moins vite que celle du département. Hormis Vendôme qui concentre 40 % de l'emploi du Pays, les autres pôles d'emplois sont de faible importance. En effet, il s'agit d'un territoire fragile dont les piliers traditionnels restent l'agriculture (10 %) et l'industrie (35 % de l'emploi) mais insuffisamment orienté vers les services (55 %).

c – L'organisation administrative du Pays et sa démarche de contractualisation

Créé à la fin de l'année 1996, le Pays Vendômois fonctionne en syndicat mixte et se compose de 105 communes réparties au sein de huit communautés de communes : celle des Collines du Perche, du Perche Vendômois, du Haut-Vendômois, du Pays de Vendôme, des coteaux de la Braye, du Pays de Ronsard, de Beauce et Gâtine et du Vendômois rural. Seules sept communes n'appartiennent à aucune structure intercommunale.

Le premier contrat de Pays a été signé en 1998 avec la Région. En juillet 2003, il est arrivé à échéance avec quatre années de contrat et une année de prorogation. Le bilan est excellent avec un taux d'engagement de 99,94% dont 48% sont des projets intercommunaux.

En 2002, le Pays s'est engagé volontairement dans une démarche d'évaluation et d'actualisation en vue de la signature d'un second contrat régional de Pays. En 2003, la charte a été actualisée et depuis décembre 2004 le contrat régional de Pays a été signé et est rentré en application.

Une fois le contexte et le portrait des trois Pays retenus pour cette recherche établis, il convient maintenant de procéder à l'analyse complète des résultats obtenus grâce aux divers entretiens menés et aux documents récoltés auprès des différents acteurs.

III - L'analyse des résultats

A – Le profil de l'ingénierie : caractéristiques professionnelles des techniciens en poste dans les trois Pays étudiés

1 – La formation et le parcours professionnel de l'agent de développement

a – L'âge moyen des agents de développement

Pays interrogés	Sexe des agents de développement	Age des agents de développement
Pays Beauce Val de Loire	Homme	41 ans
Pays Sologne Val Sud	Femme	30 ans
Pays Vendômois	Femme	51 ans

=> Pour un même type de poste, les trois professionnels appartiennent à différentes classes d'âge.

b – La formation universitaire d'origine

Pays Beauce Val de Loire

En 1987, l'agent de développement du Pays Beauce Val de Loire a intégré le Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement (CESA) de l'Université de Tours, après une formation de géomètre et une expérience professionnelle de quatre ans dans ce domaine. A la suite d'un Diplôme d'Etudes Universitaires Scientifiques et Techniques (DEUST) et d'un Magistère, il prépare un Diplôme d'Etudes Approfondies (DEA) et entame un doctorat pendant trois ans mais ne soutient pas sa thèse.

Pays Sologne Val Sud

Après une formation en aménagement et urbanisme à Lyon, l'agent de développement du Pays Sologne Val Sud effectue un 3^{ème} cycle afin de préparer un Diplôme d'Etudes Supérieures Spécialisées (DESS) en « Conseil en développement » à l'Université de Saint Etienne en 2001. Il s'agit d'une formation en alternance qui traite des liens entre collectivités et entreprises, dans ce cadre elle effectue son apprentissage à la Caisse des Dépôts et Consignations.

Pays Vendômois

L'agent de développement du Pays Vendômois, a préparé une Maîtrise Scientifique et Technique (MST) au CESA qu'elle a obtenue en 1980 et a conclu sa formation par un DESS à l'Institut Français d'Urbanisme de Paris.

=> Trois professionnels issus de formations universitaires longues, chacun d'eux possède au minimum un Bac + 5 dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme ou du développement local. Deux d'entre eux sont passés par le CESA, seule formation en aménagement du territoire en Région Centre.

c – La trajectoire professionnelle : expériences avant d'être en poste dans le Pays

Pays Beauce Val de Loire

Pendant quelques mois, après avoir quitté le CESA, l'agent de développement du Pays Beauce Val de Loire a connu une expérience à la Chambre de Commerce et d'Industrie des Deux-Sèvres au sein du service études et développement. Il a été embauché au sein du Pays Beauce Val de Loire, lors de sa création, en 1997. Après avoir réussi le concours d'ingénieur territorial en 2000, il est embauché dans une communauté de communes située dans le périmètre du Pays pendant plus de trois ans. Lorsque le poste d'agent de développement se libère au sein du Pays Beauce Val de Loire, il réintègre l'équipe en avril 2005.

Pays Sologne Val Sud

Il s'agit de son premier poste, embauchée en 2002, elle est, dans un premier temps, chargée de mission, responsable de l'animation de l'Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce (ORAC). Un an plus tard, l'agent de développement quitte son poste, c'est ainsi qu'elle la remplace.

Pays Vendômois

Pendant de nombreuses années, elle exerce son activité au sein du Pays d'accueil touristique du Vendômois puis au Comité Départemental du Tourisme du Loir-et-Cher. Par la suite, elle intègre le Pays Vendômois lors de sa création en 1996.

=> Deux professionnels sur trois dont le Pays constitue l'une des premières expériences professionnelles. Concernant, la troisième agent de développement, elle a davantage d'expérience et connaît très bien le territoire du Pays dans lequel elle exerce.

2 – Les caractéristiques du poste occupé par l'agent de développement

a – Le recrutement

Pays Beauce Val de Loire

Originaire du département du Loir-et-Cher, il a eu connaissance de ce poste par le « bouche à oreille ». Après l'envoi de son Curriculum Vitae et d'une lettre de motivation, il a été reçu lors d'un entretien d'embauche devant six élus du Pays. Pour ce poste de contractuel, il a été en

concurrence avec quatre autres candidats. D'après lui, sa formation au CESA était adaptée pour un tel poste. Son origine sociale en tant que fils d'agriculteur a aussi été un élément déterminant pour échanger avec les « élus-recruteurs ».

Pays Sologne Val Sud

Elle a eu connaissance du poste de chargé de mission ORAC par l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE). Il s'agissait d'un Contrat à Durée Déterminée de deux ans. Après l'envoi d'un Curriculum Vitae et d'une lettre de motivation, elle a aussi passé un entretien d'embauche devant les membres du bureau du syndicat. Par la suite, elle a bénéficié d'une promotion interne et a pu accéder au poste d'agent de développement. Sa formation tournée vers le domaine de l'économie et notamment sa connaissance des liens entre collectivités et entreprises a suscité l'intérêt des élus.

Pays Vendômois

Elle travaillait à Blois au Comité Départemental du Tourisme et a eu connaissance de la nouvelle politique de la Région Centre relative aux Pays. Elle avait « envie de voir autre chose ». Elle a donc passé deux entretiens après avoir envoyé un Curriculum Vitae et une lettre de motivation. D'après elle, son expérience mais aussi ses connaissances du territoire et du développement touristique ont probablement été déterminantes.

=> Les deux premiers agents de développement étant de jeunes diplômés à l'époque du recrutement, ils ont été sélectionnés au vu de leur parcours de formation universitaire. La troisième a davantage été choisie pour son expérience et sa bonne connaissance du territoire sur lequel elle serait amenée à travailler.

b – Les conditions d'emploi

Pays Beauce Val de Loire

Actuellement, l'agent de développement bénéficie d'un régime statutaire. En tant qu'ingénieur territorial, il travaille à temps plein et son salaire est fixé selon une grille nationale : 2600 euros mensuels (salaire net) et 35% du salaire net en primes. Il est payé par le syndicat mixte du Pays. Cette structure n'est pas un EPCI à fiscalité propre, pour fonctionner il a donc besoin de percevoir des dotations. Celles-ci sont accordées par ses divers membres. A ce titre, la Région apporte la moitié des frais de fonctionnement, le département finance le quart, et le reste, provient à part égale, des communes et des EPCI qui le constituent.

Pays Sologne Val Sud

Non titulaire d'un concours, elle bénéficie d'un statut contractuel de Contrat à Durée Déterminée d'une durée de trois ans, déjà renouvelé une fois. Elle travaille à temps plein et est rémunérée par le syndicat mixte (coordination de 29 communes et deux EPCI). Elle ne souhaite pas

communiquer son salaire. Le Conseil Régional, le Conseil Général et les communes membres du Pays allouent les fonds nécessaires au financement de son poste.

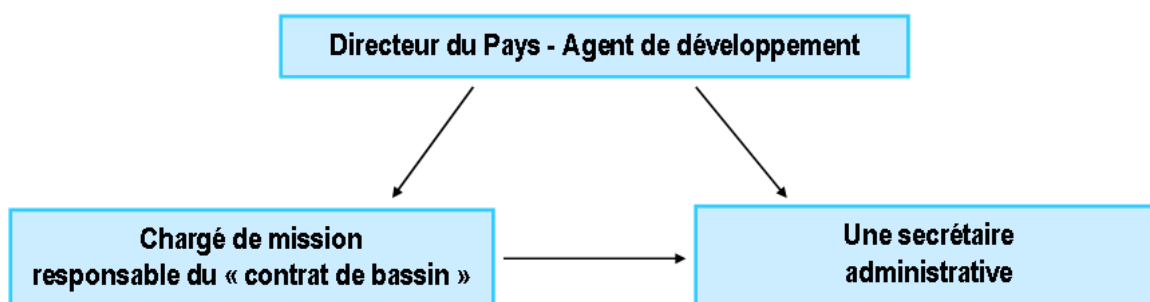
Pays Vendômois

Elle possédait un statut de contractuelle mais depuis le 1^{er} janvier 2006, elle a intégré le corps de la fonction publique, grâce à la loi Sapin. Après une formation et grâce à son ancienneté, elle a pu acquérir le statut d'attachée territoriale puisqu'elle était dans la fonction publique avant septembre 1999. A temps plein, elle est à l'échelon 12 selon la grille référentielle de salaire. Elle aussi est rémunérée par le syndicat mixte qui bénéficie, entre autre, d'aides régionales pour le financement de son poste.

=> Chacun de leurs postes bénéficie de financements accordés par la Région. Deux professionnels possèdent un statut de fonctionnaire tandis que la troisième est contractuelle.

c – Le rôle de l'agent de développement dans la structure du Pays

Pays Beauce Val de Loire : schéma de l'organisation générale de l'équipe



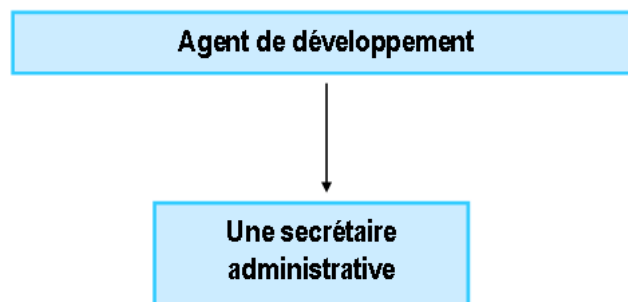
Trois personnes forment l'équipe du Pays : une secrétaire, un chargé de mission responsable du « contrat de bassin » (poste spécialisé dans le domaine de l'environnement et de l'eau) présent dans la structure depuis quinze mois et un agent de développement (ingénieur territorial). Le travail y est réparti par fonction. Juridiquement l'agent de développement possède le statut de directeur mais dans les faits il se considère plus comme un animateur. Son rôle est d'impulser des idées, d'effectuer de la veille juridique et réglementaire, de proposer des réponses et d'émettre des hypothèses de travail. Son rôle d'encadrement est donc minime. L'agent de développement possède son propre bureau dans lequel il ne souhaite pas passer plus des deux tiers de son temps, privilégiant ainsi le travail de terrain en sillonnant les diverses communes dès que possible.

Pays Sologne Val Sud : schéma de l'organisation générale de l'équipe



Deux personnes forment l'équipe du Pays : une agent de développement en charge de l'animation et son assistante qui remplit les fonctions de secrétariat (courrier, actualisation du site internet, suivi des dossiers et des projets, enquêtes et relations avec les communes). Elle apporte un bon appui au travail de l'agent de développement. Les deux professionnelles partagent le même bureau.

Pays Vendômois : schéma de l'organisation générale de l'équipe



Dans cet organisme, l'équipe se compose aussi de deux personnes : une agent de développement et une assistante qui partagent le même espace de travail.

=> Des petites équipes comprises entre deux et trois personnes. On retrouve deux fois la configuration de l'agent de développement et de son assistante qui partagent le même bureau. Cette organisation en duo est à mettre en parallèle avec ce que préconise la Région puisque celle-ci finance pour chaque Pays les salaires d'un poste d'agent de développement et celui de son assistante.

3 - Les différentes missions remplies par l'agent de développement

Pays Beauce Val de Loire

L'agent de développement remplit des fonctions transversales toutefois il précise que certains dossiers très pointus nécessitent de mener un travail plus thématique qui l'oblige à solliciter une aide extérieure, il cite l'exemple du travail mené avec la Chambre de Commerce et d'Industrie sur les énergies renouvelables.

Il résume ses missions comme suit :

- animer le Pays,
- être l'interlocuteur des partenaires clés que sont le Département et la Région,
- travailler en collaboration avec les chambres consulaires, les services déconcentrés de l'Etat (Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale, Direction Départementale de l'Equipement, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, Direction du Travail), ...
- instruire et monter les dossiers techniques et les projets.

Pays Sologne Val Sud

L'agent de développement a des fonctions transversales. Son rôle est d'être à la fois :

- le relais du conseil régional pour engager la démarche de la charte actualisée, un programme d'actions, le montage de dossiers de demande de subventions,
- l'animatrice des projets portés par le Pays pour fédérer les acteurs locaux et rechercher des financements auprès des partenaires,
- l'interface avec le conseil syndical et le conseil de développement, organiser les commissions thématiques avec les élus, les membres du conseil de développement et les partenaires extérieurs.

Le technicien « doit être force d'animation, de coordination, de proposition et d'amélioration ».

Pays Vendômois

Elle remplit aussi des fonctions transversales avec la gestion, le suivi et l'animation des dossiers relatifs au Pays.

=> Les trois professionnels sont unanimes et remplissent tous des fonctions transversales qui leur font tenir tour à tour ces trois rôles :

- **animation des projets portés par le Pays** (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage)
- **relais du Conseil Régional** (préparation du montage et de l'évaluation du contrat)
- **interface entre le conseil syndical et le conseil de développement.**

La Région décrit et justifie le poste d'agent de développement ainsi : « la présence d'une personne assurant l'interface entre l'ensemble des acteurs et partenaires du Pays (internes et externes) est nécessaire. C'est le rôle principal de l'agent de développement, véritable chef de projet du territoire et du contrat régional, en charge de son animation, de son suivi et de son évaluation. » Cheville ouvrière de la mise en réseau d'acteurs locaux, qu'ils soient économiques, touristiques ou sociaux, premier échelon de conseil et d'orientation des porteurs de projets, assistant technique au montage des dossiers, gestionnaire administratif et financier de la structure de Pays..., l'agent de développement voit ses tâches se diversifier et s'amplifier au fur et à mesure que le Pays développe ses interventions. »

SYNTHÈSE

PROFIL-TYPE de l'agent de développement en poste dans les Pays étudiés

Formation universitaire : études supérieures de niveau Bac+ 5 dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du développement local

Recrutement : souvent de jeunes diplômés sélectionnés au vu de leur parcours universitaire

Expérience professionnelle : les postes qu'ils occupent sont souvent leur premier poste

Conditions d'emploi : ils possèdent majoritairement un statut de fonctionnaire dont le financement est assuré en partie par des fonds alloués par la Région

Rôle dans le Pays : encadrement d'une petite équipe et fonctions transversales

Activités menées :

- Animation du Pays : fonction d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage pour mener à bien les divers projets
- Relais du Conseil Régional
- Interface entre le conseil de développement et le conseil syndical du Pays

B - Les méthodes de travail de l'ingénierie en place

1 – L'évaluation du premier contrat et l'actualisation de la charte, des préalables incontournables à la réalisation du second contrat de Pays

En Région Centre, chaque Pays qui a souhaité s'engager dans la procédure du contrat régional de Pays, a dû, avant même de se lancer dans la réalisation de ce second contrat, procéder à une étape préliminaire : la réactualisation de la charte de développement et l'évaluation du

précédent contrat. Pour les trois Pays étudiés, ces deux études ont nécessité l'aide d'un bureau d'études extérieur pour mener à bien cette phase, indispensable à la mise en œuvre de la contractualisation.

Le type d'ingénierie mobilisé pour l'étape qui a précédé la conception du contrat

Pays	Evaluation du premier contrat	Actualisation de la charte	Durée globale
Beauce Val de Loire	Agent de développement secondé par un bureau d'études	Agent de développement secondé par un bureau d'études	10 mois (avril 2004 à février 2005)
Sologne Val Sud	Agent de développement secondé par un bureau d'études	Agent de développement secondé par un bureau d'études	7 mois (mai 2003 à octobre 2003)
Vendômois	Agent de développement secondé par un bureau d'études	Agent de développement secondé par un bureau d'études	6 mois (janvier 2003 à juillet 2003)

2 – Le déroulement de la conception du contrat de deuxième génération : rétro-planning sur les temps forts de la phase de contractualisation

a - Une démarche solitaire où l'agent de développement du Pays est seul à rédiger le contrat

A l'inverse de l'actualisation de la charte de développement et de l'évaluation du premier contrat, la conception du contrat n'a mobilisé que l'ingénierie interne au Pays et presque uniquement l'agent de développement. Certes, celui-ci a parfois consulté ponctuellement d'autres organismes publics ou para-publics afin d'apporter des réponses à ses questions mais il est demeuré majoritairement seul pour élaborer le document.

Pays Beauce Val de Loire

L'agent de développement a été seul à concevoir le contrat.

Pays Sologne Val Sud

Du point de vue de l'ingénierie territoriale, l'agent de développement a réalisé seule la conception du contrat, elle précise que l'aide administrative de son assistante a été précieuse.

Pays Vendômois

Le contrat a été rédigé par l'agent seule.

b – Des étapes clés, récurrentes dans la procédure de contractualisation

Dans ce qui suit, il va être fait état, pour chacun des trois Pays, des moments forts de la procédure d'élaboration du nouveau contrat.

Pays Beauce Val de Loire

Les étapes se sont déroulées comme suit :

❶ « L'étape préparatoire » à celle de la contractualisation a donc consisté à évaluer le précédent contrat et à actualiser la charte de développement.

Pour ce faire, un groupe technique a été mis en place pour la mission d'évaluation du premier contrat et l'actualisation de la charte. Avec l'aide du bureau d'études, des ateliers de réflexion ont réuni les membres du syndicat mixte et du conseil de développement. Environ 70 participants se sont rencontrés dans le cadre de huit ateliers thématiques et de deux ateliers transversaux entre le 5 et le 15 avril 2004.

Des centaines d'idées ont été envisagées, organisées selon des grands principes retenus à partir des réflexions menées au sein des cinq commissions thématiques : économie, environnement/agriculture, tourisme, services à la population et habitat/cadre de vie. Une enquête auprès des participants a aussi permis d'évaluer les retombées de la précédente charte.

Concernant l'évaluation du précédent contrat, une auto-évaluation a permis au Pays de juger avec ses propres indicateurs les résultats du programme d'actions. En parallèle, une évaluation fondée sur les 25 indicateurs régionaux a été effectuée dont les résultats ont été, dans un second temps comparés aux objectifs de la politique régionale.

=> Cette étape a nécessité environ 10 mois de travail (avril 2004 à février 2005).

❷ L'étape suivante a consisté à lancer un appel à projets par le biais d'un courrier envoyé aux personnes publiques notamment les communes, les communautés de communes ou les syndicats de communes pour récolter les projets qu'ils envisageaient. Une fois les « ébauches de projets » recueillies, il a fallu revoir avec chaque maître d'ouvrage public ou privé puis chaque commission de travail si le projet pouvait s'inscrire dans l'un des axes de la charte de développement actualisée. Les commissions de travail ont réuni chacune environ une dizaine d'élus, des membres du conseil de développement et d'autres personnalités, au nombre de cinq, elles ont débattu sur les thématiques précédemment citées : économie, agriculture/environnement, tourisme, services à la population et habitat /cadre de vie. Cette manière d'opérer et de faire intervenir des commissions a permis de traiter des questions pointues dans un cadre de travail en petit groupe, jugé plus efficace.

Lorsque les idées les plus en lien avec le projet de territoire ont été sélectionnées, il a fallu les comparer et les trier selon la durée du contrat. En effet, un projet inscrit dès le départ devait être réalisable à une échéance de deux ans, à mi-parcours du contrat. Or, un projet trop peu avancé ne pouvait être programmé qu'au bilan à mi-parcours si, à cette date, il connaît un meilleur état d'avancement et être réalisé à une échéance de quatre ans, au terme du contrat.

D'autre part, compte tenu du nombre important de projets qui demandaient à être inscrits, l'enveloppe de besoins de financements s'élevait à seize millions d'euros. Or, l'enveloppe d'aides allouée par la Région n'était que de sept millions. Des choix ont donc dû être faits pour sélectionner

les projets qui pouvaient prétendre à une aide et ainsi diminuer le volume de financements demandés initialement. Ce sont les élus du Pays qui ont procédé à cette sélection, selon des critères pré-établis, non sans rencontrer de grandes difficultés.

=> Cette étape a nécessité environ sept mois de travail de septembre 2004 à avril 2005.

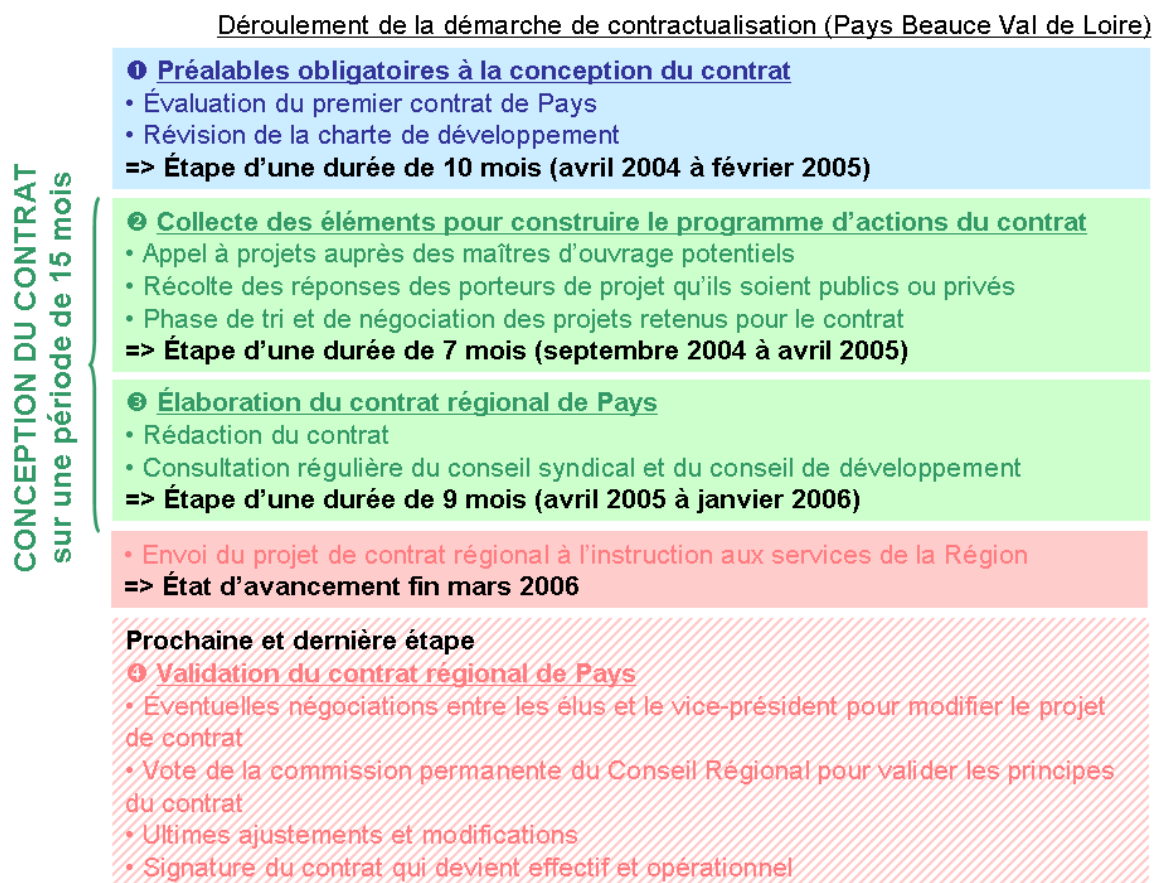
③ Le choix des projets à retenir dans le programme d'actions a été fait par les élus. Dès lors, la rédaction du contrat a pu être amorcée, l'agent de développement l'organisant autour de l'ossature de ce programme d'actions. En parallèle, de la rédaction, une consultation permanente du conseil de développement s'est organisée afin de réajuster perpétuellement le contrat aux objectifs visés. Une première version était terminée au mois de septembre 2004, une seconde améliorée a pu être achevée au début du mois de janvier 2005 puis le contrat a pu être envoyé à l'instruction auprès des services de la Région.

=> Cette étape a nécessité environ neuf mois de travail d'avril 2005 à janvier 2006.

A la date où l'entretien a été effectué, en mars 2006, le projet de contrat régional de Pays était toujours à l'instruction auprès de la direction de l'aménagement du territoire du Conseil Régional du Centre.

④ La prochaine étape (en hachuré dans le schéma synthétique de la page suivante) présuppose qu'il existera d'éventuelles négociations entre le vice-président de la Région et les élus du Pays avant que le contrat régional de Pays ne soit définitivement entériné par la commission permanente du Conseil Régional et enfin signé par les deux co-contractants que sont le Pays et la Région pour que celui-ci devienne effectif et opérationnel.

En résumé...



Pays Sologne Val Sud

La procédure s'est déroulée comme suit :

❶ La charte a été validée par les élus après avoir été actualisée. Pour ce faire, il a fallu faire débattre, les élus du Pays, les forces vives et les partenaires institutionnels, lesquels ont dû concevoir une stratégie de développement à une échéance de 10 ans. Cette étape a été jugée importante en tant que préalable incontournable du contrat puisqu'elle a permis d'identifier des thèmes sur lesquels seraient axés les futurs projets aidés.

Quant à l'évaluation, celle-ci a surtout été menée par l'agent de développement. Elle a organisé une réunion qui rassemblait tous les élus afin de déceler les dysfonctionnements et les interrogations soulevées par le premier contrat. Il en est ressorti les conclusions suivantes : l'enveloppe financière débloquée lors du premier contrat a été mal consommée car seules des petites opérations sectorielles ont été faites par les communes, générant un émiettement des crédits. La rédaction de l'évaluation a demandé un travail de concertation et de statistiques important.

Ainsi, pour engager l'actualisation de la charte et l'évaluation du premier contrat, une concertation a été menée de mai à octobre 2003. Celle-ci a sollicité trois types d'outils :

- les rencontres individuelles par le bureau d'études, des élus dans chaque commune du Pays

- des entretiens menés par le bureau d'études avec les différents acteurs et partenaires du Pays (mai à octobre 2003)
- la réflexion en groupe au sein de « l'Atelier de concertation » réunissant les acteurs et les partenaires du Pays. Le 10 juillet 2003, une trentaine de participants (élus et partenaires du Pays) se sont réunis une demi-journée pour mener une évaluation commune et partagée de la mise en œuvre du contrat de Pays. L'Atelier de concertation s'est scindé en deux après une présentation de l'évaluation. Il s'agissait de répondre à la question suivante : « Dans quelle mesure le programme d'actions du Pays a-t-il contribué à la réalisation des objectifs de la politique régionale et des objectifs de développement du Pays ? » La seconde partie de l'échange s'est tournée vers le questionnaire suivant : « Selon vous, pour quelles raisons d'ordre diagnostic, stratégique ou opérationnel, certaines actions n'ont-elles pas été mises en œuvre, certaines actions ont-elles été reformulées ? Quelles conclusions en tirez-vous au regard de la stratégie développée dans la charte de Pays et dans le contrat de Pays ? Les actions réalisées ont-elles permis d'atteindre les objectifs, sont-elles conformes aux objectifs de la charte et du contrat de Pays ? »

Les conclusions de ces différents travaux ont permis d'aboutir à la conception de plusieurs documents :

Un diagnostic stratégique partagé

Cette démarche de concertation avait pour objectif de recueillir les perceptions de tous les acteurs du territoire et de formuler une vision commune de la dynamique future du Pays. Deux travaux ont été faits : un état des lieux et une prospective territoriale.

- L'état des lieux

Lors de la journée de travail du 24 juillet 2003, les participants ont dégagé une vision claire et partagée de la situation du territoire afin de révéler les réalités socio-économiques et les besoins. Deux groupes de travail ont aussi permis de repérer les atouts et faiblesses, les opportunités et menaces qui pèsent sur le Pays à travers les questions suivantes : « Quel est le constat aujourd'hui ? » et « Quelles sont les tendances d'évolution du territoire ? »

- La prospective territoriale

Le 18 septembre 2003, les participants devaient, cette fois-ci, formuler les caractéristiques du Pays dans lequel ils souhaiteraient vivre à long terme, à une échéance de dix ans, le principe directeur étant de s'appuyer sur le passé et le présent pour penser le futur. Deux groupes de travail ont dû réfléchir aux questions suivantes : « Compte tenu des enjeux de développement identifiés que voulons-nous que le Pays soit dans dix ans ? » et « Quels sont les changements, en terme de développement durable que nous voulons obtenir à terme pour parvenir au « Pays souhaité ? » Cette réflexion a permis de construire l'armature des axes de développement.

Une réflexion stratégique

Pour bâtir le projet de territoire actualisé, une dernière rencontre, le 13 novembre 2003 a permis aux élus et partenaires du Pays de débattre sur le précédent contrat de Pays. Le bilan suivant a été avancé :

- la multiplicité des objectifs qui a conduit à un essaimage des opérations et à des objectifs « orphelins » : tendance à une logique de catalogue et de guichet.
- la faible transversalité du projet de territoire originel, une approche quelque peu sectorielle.

A partir de ces conclusions, les axes de développement ont été remaniés, discutés et amendés d'objectifs stratégiques. Toujours selon la même façon de procéder, deux groupes ont été constitués afin de discuter et de définir les objectifs opérationnels et les actions.

Les commissions thématiques (tourisme-environnement, cadre de vie-services à la population, artisanat-commerce-industrie) et le conseil de développement ont aussi été réunis pour travailler sur la stratégie à adopter pour la nouvelle charte et pour le futur contrat.

Chacune de ces trois « étapes-rencontres » s'est conclue par une présentation des travaux de l'Atelier de concertation :

- au conseil de développement pour avis
- au comité syndical du Pays pour validation

=> Cette étape a duré environ sept mois de mai 2003 à décembre 2003.

② La seconde étape, débutée en avril 2004, a nécessité l'organisation de réunions d'information auprès des élus dans les quatre cantons qui composent le territoire du Pays pour rappeler les thèmes qui mobilisent le Pays. A cette occasion, un document a été distribué pour présenter des extraits de la charte en reprenant les différents axes dans lesquels devaient s'inscrire les actions à développer qui seraient susceptibles d'être inscrites dans le contrat. L'information s'est aussi faite par le biais de la publication d'un article dans la lettre de Pays pour faire connaître au plus grand nombre le lancement de l'appel à projet. Dès lors que des porteurs de projet potentiels se sont fait connaître une fiche-projet vierge leur été envoyée. Son objectif était de faire comprendre l'importance de soumettre des projets transversaux. A cette occasion, un guide sur le développement durable accompagnait cette fiche pour sensibiliser les porteurs de projets aux questions environnementales, sociales et économiques.

La fin du mois de mai 2004 a été fixée comme date butoir pour le recueil des fiches-projets. L'agent de développement a alors fait un premier point au cours de l'été 2004. L'estimation de l'enveloppe financière à débloquer pour financer l'ensemble des projets atteignait 6 millions d'euros pour une enveloppe réelle de 4,5 millions d'euros de subventions.

C'est ainsi qu'une phase de priorisation très longue et fastidieuse a dû être engagée pour sélectionner les projets qui pourraient prétendre à une inscription au contrat. Des critères ont dû être établis pour faciliter la sélection de ceux retenus.

A la fin de l'année 2004, un courrier envoyé aux communes leur a demandé de définir des niveaux de priorité selon les projets proposés et d'évaluer la période à laquelle pouvait être réalisé le projet en choisissant entre l'intervalle 2006-2007 ou celui de 2008-2009. Les réponses sont parvenues en janvier 2005. Elles ont permis de classer les projets selon leur niveau de priorité. Les projets de construction utilisant majoritairement le bois sont valorisés au même titre que les projets intercommunaux qui sont bonifiés.

=> Cette étape a nécessité environ neuf mois de travail d'avril 2004 à janvier 2005.

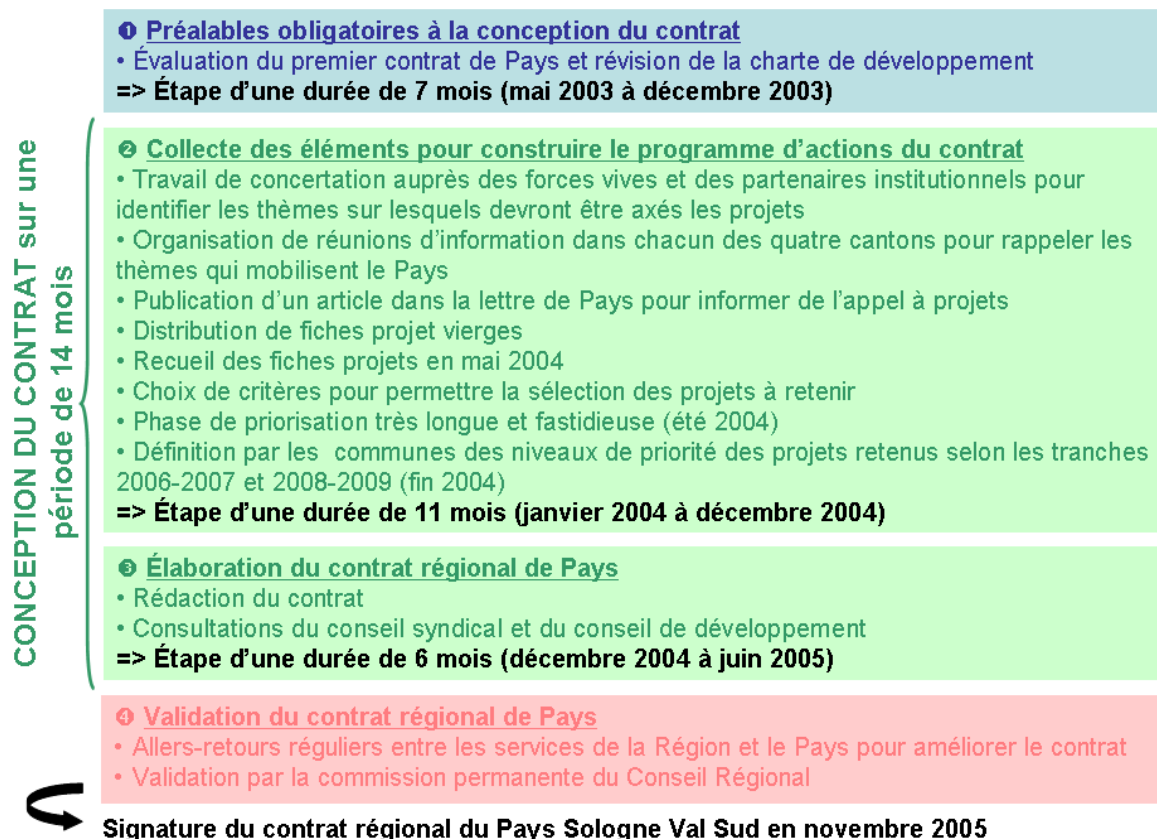
③ Le programme d'actions étant finalisé, la rédaction du contrat a pu être effectuée. Pendant cette étape, des allers et retours réguliers ont eu lieu entre le Conseil Régional et le Pays pour s'accorder. On a procédé à quelques ajustements avant que le projet de contrat ne puisse être présenté pour approbation au conseil de développement et au conseil syndical.

=> Cette étape a nécessité environ cinq mois de travail de janvier 2005 à juin 2005.

④ Après validation par la commission permanente du Conseil Régional, la signature du contrat régional de Pays a pu avoir lieu en novembre 2005.

En résumé...

Déroulement de la démarche de contractualisation (Pays Sologne Val Sud)



Pays Vendômois

La procédure s'est déroulée comme suit :

❶ Dès 2000, le Pays Vendômois a volontairement émis le souhait de s'inscrire dans la démarche d'évaluation et d'actualisation de la charte en vue de la signature d'un second contrat régional de Pays. De nombreuses réunions, des réflexions, des enquêtes, le choix d'un bureau d'études aux méthodes participatives et la création d'un comité de pilotage ont abouti à la validation de la nouvelle charte le 5 juillet 2003.

Au mois de mai 2003, l'organisation d'une matinée de réflexion et d'échanges sur le Pays a été l'un des temps forts de cette étape. Pas moins de 120 personnes se sont donc rencontrées, élus, membres du conseil de développement pour réfléchir sur l'actualisation de la charte de développement pour la période 2003-2008 et pour préparer l'élaboration du second contrat de Pays.

Quatre thèmes ont été retenus pour que les participants puissent confronter leurs idées. Six ateliers de vingt personnes ont été constitués pour travailler sur les questions suivantes : « quel Vendômois pour nos enfants et nos petits-enfants ; quelles démarches qualité au service du Vendômois ; pour un Vendômois innovant, pour un Vendômois ouvert et accueillant³³. »

³³ Pays Vendômois, Evaluation et actualisation de la charte de développement, juillet 2003, p.20

Les participants ont hiérarchisé les dix premières idées par ordre d'intérêt pour envisager les moyens de les mettre en application. Beaucoup de propositions d'actions ont été émises. Cette phase a donné lieu à une enquête exhaustive sur les principes d'actions et les axes stratégiques de développement. La synthèse de ces éléments a permis d'actualiser la charte.

Concernant l'évaluation du premier contrat, deux enquêtes ont été menées, l'une auprès des maîtres d'ouvrages des projets et l'autre auprès des destinataires. Il faut noter que le Pays Vendômois est le seul Pays de la Région Centre à avoir consommé l'intégralité du budget qui lui avait été alloué, à ce titre, il est considéré par la Région comme exemplaire. Ainsi, l'effet levier évalué s'est révélé important puisque pour un euro apporté par la Région, cinq euros ont été dépensés.

=> Cette étape a duré environ six mois de janvier 2003 à juillet 2003.

❷ L'ensemble des idées émises lors de la matinée d'échanges a été utilisé pour tenter de former l'ossature du second contrat en exploitant notamment les propositions d'actions émises cadrant avec les axes de développement retenus dans la « nouvelle » charte.

C'est ainsi que les communes et les communautés de communes ont pu disposer d'un cadre dans lequel devaient s'inscrire les projets qu'elles souhaitaient voir se réaliser dans les cinq années à venir. Par la suite, une récolte des projets s'est organisée auprès des communes ou communautés de communes. Une fois encore, les élus ont été dans l'obligation de procéder à une sélection des projets qui étaient éligibles selon des critères préalablement établis.

Un programme opérationnel a vu le jour et a pu être présenté au conseil de développement, il a été validé par la suite par le conseil syndical.

=> Cette étape a duré environ onze mois de juin 2003 à mai 2004.

❸ Une fois l'étape précédente terminée, l'agent de développement a pu rédiger le document de contrat régional de Pays toujours en consultant régulièrement le conseil de développement et le conseil syndical.

=> Cette étape a duré environ quatre mois de mai 2004 à septembre 2004.

❹ La validation du contrat régional de Pays a été entérinée par la commission permanente du Conseil Régional. La signature du contrat régional du Pays Vendômois a pu avoir lieu en décembre 2004.

Déroulement de la démarche de contractualisation (Pays Vendômois)

CONCEPTION DU CONTRAT
sur une période de 15 mois

❶ Préalables obligatoires à la conception du contrat

- Évaluation du premier contrat de Pays
- Actualisation de la charte

=> Étape d'une durée de 6 mois (janvier 2003 à juillet 2003)

❷ Collecte des éléments pour construire le programme d'actions du contrat

- Organisation des idées émises lors de la matinée d'échanges
- Récolte des idées de projets à travers le territoire du Pays
- Choix des projets retenus, effectué par les élus locaux selon des critères pré-établis
- Première proposition de choix soumise au conseil de développement, validée par la suite par le conseil syndical

=> Étape d'une durée de 11 mois (juin 2003 à mai 2004)

❸ Élaboration du contrat régional de Pays

- Rédaction du contrat
- Consultations du conseil syndical et du conseil de développement

=> Étape d'une durée de 4 mois (mai 2004 à septembre 2004)

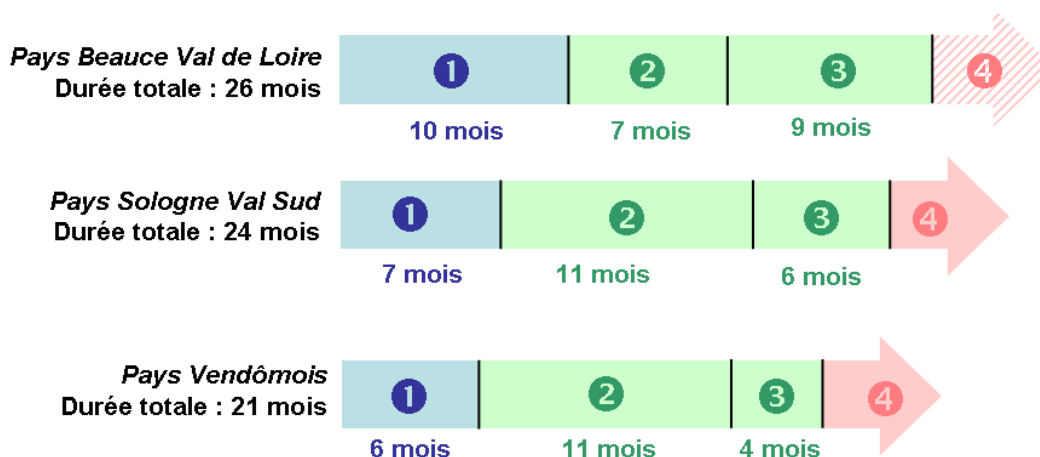
❹ Validation du contrat régional de Pays

- Négociations constantes avec les services de la Région pour améliorer le contrat
- Validation par la commission permanente du Conseil Régional



Signature du contrat régional du Pays Vendômois en décembre 2004

SYNTHÈSE



Étapes-clés du processus de contractualisation

- ① **Préalables obligatoires à la conception du contrat**
- ② **Collecte des éléments pour construire le programme d'actions**
- ③ **Élaboration du contrat régional de Pays**
- ④ **Validation du contrat régional de Pays**

La comparaison de la procédure adoptée par chacun des trois Pays démontre qu'ils ont opéré selon le même processus : les étapes s'avèrent identiques. Pour autant, la durée de la procédure et de chaque étape est variable. Seules ont été considérées ici, les durées des étapes 1, 2 et 3, l'étape 4 n'ayant pu être prise en compte du fait que le Pays Beauce Val de Loire n'a toujours pas signé son contrat au moment où ce mémoire est rédigé.

C'est le Pays Beauce Val de Loire qui possède la procédure la plus longue avec une durée de 26 mois contre 24 mois pour le Pays Sologne Val Sud et 21 mois pour le Pays Vendômois. Le Pays Beauce Val de Loire a connu des difficultés qui ont « éternisé » l'étape 1 d'actualisation de la charte et de évaluation du premier contrat. L'étape 3 fut également longue (9 mois) en comparaison avec celles des Pays Sologne Val Sud (6 mois) ou le Pays Vendômois (4 mois).

Enfin, le Pays Vendômois et le Pays Sologne Val Sud ont adopté une chronologie quasiment similaire, à un ou deux mois près selon les étapes.

c – La construction d'un ensemble de critères pour sélectionner les projets à retenir dans le programme d'actions du contrat

Les grandes orientations de la charte sont reprises dans le contrat pour bâtir un programme d'actions « idéal ». Ainsi, le contrat est conçu selon des priorités pour répondre à ces orientations mais aussi selon certains grands axes de la politique de la Région qui sont les suivants ³⁴:

- contribuer à une équité de services pour tous les habitants du territoire régional,
- assurer une présence de la collectivité régionale auprès des habitants de l'ensemble du territoire,
- encourager la démocratie participative,
- favoriser l'organisation du territoire régional en Pays et Agglomérations.

Ainsi, lorsqu'il a fallu identifier les projets qui pouvaient être inscrits au sein du programme d'actions, chaque Pays a établi un certain nombre de critères auxquels les projets devaient répondre pour être retenus.

Pays Beauce Val de Loire

Il a été énoncé comme critères d'éligibilité :

- 1) un maître d'ouvrage identifié : juridiquement et économiquement compétent,
- 2) l'inscription du projet dans l'un des grands axes de développement de la charte par le biais d'une présentation du contenu du projet, le maître d'ouvrage devant fournir un pré-programme qui exposait un argumentaire solide présentant les améliorations pour le territoire apportées par le projet,
- 3) un plan de financement : les dépenses (investissement, fonctionnement) et les recettes (subventions, autofinancements et emprunts)
- 4) un échéancier : un calendrier avec le déroulement de la réalisation du projet (avant-projet, projet, réception et lancement)

Si l'un de ces quatre éléments manquait, l'agent de développement considérait qu'il s'agissait encore d'une idée qui n'était pas arrivée à maturité et qui ne pouvait être retenue comme projet solide à faire figurer dans le programme d'actions.

Pays Sologne Val Sud

A travers la fiche-projet que chaque porteur de projet devait remplir, le Pays a pu récolter des informations très précises qui ont permis aux élus de choisir les projets qui devaient être inscrits au contrat. Voici, le contenu d'une fiche-projet type :

³⁴ in Règlement d'application des contrats régionaux de Pays adopté par la commission permanente régionale du 15 novembre 2002, modifié en commission permanente régionale des 18 juin et 9 juillet 2004

**PAYS SOLOGNE VAL SUD
CONTRAT RÉGIONAL DE PAYS – 2004**

« FICHE-PROJET »

NOM DU PROJET

.....
.....

MAITRISE D'OUVRAGE

☐ Communale.....

☐ Intercommunale.....

☐ Autre.....

(préciser le nom de la personne référente pour ce projet)

.....

CHARTRE DE DÉVELOPPEMENT DU PAYS

A quels « axes de développement » et « actions/objectifs opérationnels » répond le projet ?

☐ Axe I.1 ☐ Axe I.2 ☐ Axe II.1 ☐ Axe II.2

Action / Objectif opérationnel :

.....
.....

OBJECTIFS DU PROJET

Préciser à quels besoins répond cette opération, dans quel contexte elle intervient ?

.....
.....
.....

PUBLIC CIBLE

Type de public, bénéficiaires ?

.....
.....

DESSCRIPTIF

Description de l'opération (ses trois caractéristiques principales)

.....
.....
.....

NATURE DES DEPENSES

Etudes, acquisitions, travaux de démolition, de construction, d'aménagement, achat de matériel, etc.

.....
.....
.....

SECTEUR GEOGRAPHIQUE CONCERNE

Préciser le lieu du projet

.....
.....

Le projet concerne-t-il d'autres communes ?

.....
.....

PARTENAIRES

Préciser le rôle joué par les différents partenaires ?

.....
.....

Par le Pays ?

.....
.....

ETUDES PREALABLES

En cas d'études préalables à l'opération, précisez le type d'étude :

☐ étude diagnostic ☐ étude stratégique (de définition)

☐ étude de faisabilité ☐ expertise technique

ECHEANCIER

Calendrier prévisionnel des travaux

.....

.....

.....

PLAN DE FINANCEMENT

Coût prévisionnel de l'opération

.....

.....

Les partenaires financiers sollicités

.....

.....

ECHANGE D'EXPERIENCE

Avez-vous bénéficié de conseils ou d'échanges d'expérience pour préparer cette opération ?

.....

.....

DEVELOPPEMENT DURABLE (cf Guide de sensibilisation au développement durable proposé par le pays)

Le projet intègre-t-il les principes de développement durable ?

☐ Retombées sur l'emploi ?

.....

☐ Impact social ?

.....

☐ Prise en compte de l'environnement ?

.....

CRITERES D'EVALUATION

Préciser les résultats attendus de cette opération et les indicateurs correspondants (nombre d'utilisateurs, nombre d'entreprises installées, nombre de communes concernées, nombre de services créés, partenariat, etc.)

.....

.....

.....

source : fiche-projet élaborée par l'agent de développement du Pays Sologne Val Sud

Au vu de ces informations récoltées pour chaque projet, des critères ont été émis pour faciliter le choix des projets qui pourraient figurer dans le programme d'actions. Les principes suivants ont été retenus :

- 1) le projet devait s'inscrire dans l'un des grands axes de la charte de développement actualisée,
- 2) le porteur de projet devait être précisément identifié,
- 3) un échéancier précis devait être fixé,
- 4) l'opération proposée devait être la plus transversale possible pour éviter les projets sectoriels trop nombreux au sein du précédent contrat,
- 5) un engagement formel devait être formulé et obliger le maître d'ouvrage à réaliser son projet dans les quatre ans avant la fin du second contrat.

Pays Vendômois

Les élus ont émis des grands principes de mise en œuvre du contrat :

- agir de façon solidaire et concertée en identifiant des opérations significatives de Pays dans le respect d'une bonne synergie ville-campagne et entre les huit communautés de communes qui le composent
- poursuivre la mobilisation des forces vives autour des élus, la multiplication des partenariats (publics-privés, intercommunautaires, inter-Pays et intersectoriels), les rencontres entre les acteurs du Pays et renforcer le rôle des associations en complémentarité des actions publiques
- réfléchir de façon prospective pour mieux anticiper le futur et saisir les opportunités nouvelles (diagnostic des ressources humaines, connaissance de la clientèle touristique et adaptation de l'offre en hébergements, création des journées de l'innovation en Vendômois)
- promouvoir l'innovation au sens large et le développement des usages liés aux Technologies de l'Information et de la Communication
- évaluer régulièrement l'impact de ses politiques de développement local et créer des outils prospectifs

Les élus ont choisi de retenir des conditions à respecter pour la reconnaissance des « projets Pays » et de s'assurer de leur réalisation possible en vérifiant la crédibilité des moyens prévus. Contrairement au premier contrat, avec l'acte II de la décentralisation, les collectivités auront toutes des obligations propres importantes. Les maîtres d'ouvrage publics devront compter davantage sur leurs propres finances que sur des subventions complémentaires.

Les projets devaient répondre aux conditions suivantes :

- 1) un maître d'ouvrage identifié,
- 2) l'inscription du projet dans l'un des axes de développement de la dernière charte, selon le schéma d'éligibilité suivant :

« Schéma d'éligibilité et de réalisation des projets Pays »

Trois conditions à respecter	AXE ❶ Innovation et communication	AXE ❷ Solidarités et maillage	AXE ❸ Qualité de vie et emploi
En quoi mon projet ...	Favorise-t-il la communication sur le Vendômois ? <i>et/ou</i> Est-il important au sens large (ex : moyens, utilisation des TIC, partenariats) ?	Participe-t-il à renforcer des solidarités ? <i>et/ou</i> Participe-t-il à renforcer un maillage de territoire ?	Apporte-t-il une meilleure qualité de vie aux habitants ? <i>et/ou</i> Permet-il de conforter ou de développer l'emploi ?
Les deux garanties à assurer	Quels sont les co-financements prévus ?		Quels sont les moyens de fonctionnement et de pérennisation des emplois envisagés ?

Source : « Évaluation et actualisation de la charte de développement », Pays Vendômois, juillet 2003

- 3) la date de livraison du projet accompagnée d'un échéancier sur les grandes phases de réalisation,
- 4) l'équilibre de la distribution des projets entre les huit communautés de communes.

SYNTHÈSE

Critères retenus	Pays Beauce Val de Loire	Pays Sologne Val Sud	Pays Vendômois
un maître d'ouvrage identifié	✗	✗	✗
l'inscription du projet dans l'un des grands axes de développement de la charte	✗	✗	✗
un échéancier avec un calendrier du déroulement de la réalisation du projet	✗	✗	✗
un plan de financement	✗		
une opération transversale pour éviter les projets trop sectoriels		✗	
un engagement formel du maître d'ouvrage de réaliser son projet avant la fin du second contrat.		✗	
l'équilibre de la distribution des projets entre les huit communautés de communes			✗

Les trois Pays ont tous retenus trois critères en commun : l'identification du maître d'ouvrage, l'inscription du projet dans l'un des grands axes de développement de la charte et

l'échéancier du déroulement de l'opération. Les quatre autres critères mentionnés dans le tableau sont spécifiques à chacun des Pays. Le Pays Beauce Val de Loire a exigé un plan de financement du projet, le Pays Sologne Val Sud a souhaité rendre éligible les projets d'envergure et non pas ceux trop sectoriels et a exigé un engagement formel du maître d'ouvrage. Enfin, le Pays Vendômois a attaché de l'importance à équilibrer la distribution des projets entre les huit communautés de communes que compte le Pays.

d – Des moyens matériels peu exigeants

Pays Beauce Val de Loire

Lors de la phase de conception du contrat, le matériel utilisé par l'agent de développement a été principalement l'outil informatique et notamment le logiciel de tableur « Excel » qui permet de manipuler des nombres, de réaliser des feuilles de calcul et de créer des graphiques. Il s'agit d'un moyen efficace de simuler les coûts globaux et de les comparer avec l'enveloppe allouée.

Un ordinateur et un vidéo-projecteur ont aussi été utilisés pour présenter l'état d'avancement du contrat lors des réunions avec le conseil syndical ou le conseil de développement.

Pays Sologne Val sud

L'agent de développement précise aussi que l'utilisation du logiciel « Excel » a été indispensable pour effectuer les calculs complexes que nécessite le contrat. A cette occasion, la technicienne a suivi une formation sur l'utilisation de ce logiciel, dispensée par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale.

Lors des réunions d'information dans les communes ou pendant les réunions de travail avec le conseil syndical ou le conseil de développement, un ordinateur portable et un vidéo-projecteur ont également été très utiles.

Pays Vendômois

Dans ce Pays aussi, le logiciel Excel a été utilisé lors de la conception du contrat. L'outil informatique a aussi été indispensable pendant les réunions menées dans le cadre de la contractualisation et notamment lors de la matinée d'échanges qui a réuni 120 personnes. Cependant, lors de cette dernière, c'est le matériel multimédia du bureau d'études en charge de l'actualisation de la charte qui a été mobilisé.

3 – Un travail réalisé en interne qui a nécessité une collaboration minimale avec d'autres organismes

a – Une aide de la part des organismes publics, souvent au cas par cas

Pays Beauce Val de Loire

Les communautés de communes, les syndicats de communes, les communes, les associations, les établissements publics, les maîtres d'ouvrage privés collectifs ou individuels étant les diverses entités concernées par l'inscription de leurs projets au contrat, il a fallu parfois pour certains d'entre eux contacter des organismes publics pour obtenir des informations complémentaires. En effet, dans le cadre de la mission d'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage (A.M.O.) dans lequel le Pays s'est engagé, l'agent de développement a dû accompagner les porteurs de projets dans le montage de leurs dossiers. Cette A.M.O a permis de donner lieu à des projets mieux « ficelés » qui étaient plus solides pour être inscrits dans le programme d'actions du contrat.

Ainsi, tout au long de la réalisation du contrat, l'agent de développement reconnaît avoir sollicité certains organismes et notamment les différentes chambres consulaires du département du Loir-et-Cher : celle des métiers, de l'agriculture ou du commerce et de l'industrie. Lorsqu'il avait des questions spécifiques à élucider, ces dernières, plus au fait des thématiques précises étaient en mesure d'y répondre dans un délai très court. Il a aussi contacté l'association autonome « Loir-et-Cher initiative », organisme créé sous l'impulsion des cinq Pays du Loir-et-Cher et financée par la Région, son objectif étant d'aider à la création d'entreprise par le biais de parrainage de chefs d'entreprise, il a jugé intéressant de les contacter notamment lorsqu'il était question des quelques projets portés par des maîtres d'ouvrage privés. Enfin, les services de l'Etat ont aussi été sollicités, de même que le service économique du Conseil Général.

En définitive, ces différents acteurs ont été consultés au cas par cas, selon les sujets sur lesquels portaient les projets à inclure dans le contrat.

Pays Sologne Val sud

Lors de la phase d'élaboration du contrat, l'agent de développement n'a pas vraiment sollicité d'aide extérieure auprès d'organismes publics ou d'autres collectivités.

Pays Vendômois

A l'évocation de la collaboration avec d'autres organismes publics, l'agent de développement ne mentionne pas de structures particulières auprès desquelles elle aurait pu demander des précisions dans le cadre du montage du contrat.

b – Une implication du conseil syndical et du conseil de développement jugée importante par les techniciens

Pays Beauce Val de Loire

L'investissement des élus s'est fait de manière variée. L'agent de développement reconnaît que les élus intéressés se sont avérés être des « moteurs » qui ont été à la source des choix faits pour inscrire les projets au contrat. Le conseil de développement, quant à lui, est pour le conseil syndical du Pays, le pendant du Conseil Economique et Social Régional pour le Conseil Régional. Il constitue un organe consultatif qui permet l'échange et la mobilisation des acteurs concernés. Le Pays Beauce Val de Loire ne compte pas d'élus dans son conseil de développement, seulement des partenaires extérieurs. Le conseil de développement et le conseil syndical fonctionnent selon un système de doublon intéressant. Ce sont surtout les commissions de travail composées de membres du conseil syndical et du conseil de développement, qui ont été sollicitées pour l'élaboration du contrat.

Pays Sologne Val Sud

Le conseil de développement est constitué de membres volontaires, réunis en commissions thématiques, leur avis a été régulièrement pris en compte lors des trois réunions pendant lesquelles le programme d'action a pu être présenté.

L'agent de développement reconnaît la grande difficulté à laquelle il a fallu faire face lorsque les élus du conseil syndical ont dû faire des choix pour retenir les projets qui pouvaient prétendre à l'inscription au contrat.

Pays Vendômois

Un comité de pilotage spécialement formé pour la phase d'actualisation de la charte et la mise en place du second contrat a été régulièrement consulté dans le cadre de l'élaboration du contrat. Il se compose à part égal de sept membres du bureau (élus) et de sept membres du conseil de développement (société civile). C'est surtout les élus du comité de pilotage qui se sont révélés les plus impliqués dans la procédure de contractualisation.

Le conseil de développement a aussi très bien participé. Cette contribution a permis d'entendre ce que les forces vives et les associations avaient à dire. Cette consultation a facilité le recadrage que les élus ont dû faire pour choisir les projets et a permis d'amorcer un échange et de susciter une prise de conscience des deux côtés.

c - L'absence d'un réel échange d'expérience avec d'autres Pays pendant la phase de contractualisation

Pays Beauce Val de Loire

Lors de la phase d'élaboration du contrat, l'agent de développement a très peu échangé sur son travail avec ses collègues des autres Pays de la Région Centre. Certes, des rencontres ont lieu deux à trois fois par an, à l'initiative de la Région, elles réunissent l'ensemble des agents de développement des 30 Pays, mais aucun thème de travail n'a porté sur l'élaboration du second contrat. D'autre part, des échanges ont aussi lieu entre les cinq Pays du Loir-et-Cher lors de réunions qui ont eu lieu une fois par trimestre.

Pays Sologne Val Sud

Au début de la démarche, l'agent de développement a contacté sa collègue du Pays Vendômois puisqu'il était l'un des premiers Pays de la Région à entamer la procédure du second contrat. Mais elle déplore qu'il n'y ait pas eu de véritable collaboration avec l'ensemble des agents de développement.

Pays Vendômois

Le Pays Vendômois n'a pas échangé avec d'autres Pays concernant la procédure de contractualisation. L'agent de développement souligne que les rencontres avec les techniciens des autres Pays sont rares mais elle évoque un partenariat à développer notamment dans les prochaines années car c'est une demande qui émane de l'Union Européenne qui souhaite promouvoir et de privilégier un travail inter-territoire.

d - Un accompagnement de la part de la Région, en demi-teinte

Les objectifs émis par la Région dans la démarche des contrats régionaux de Pays :

- favoriser l'expression et l'élaboration d'un projet collectif de développement local pour l'ensemble des acteurs locaux d'un territoire,
- accompagner des programmes d'actions permettant d'apporter des réponses adaptées à des situations locales diversifiées,
- développer l'ingénierie de projet dans chaque territoire,
- assurer la complémentarité des outils et des actions développés en direction des Pays, Parc Naturel Régional, Agglomérations, villes moyennes et villages ».

Le contrat doit refléter les objectifs partagés entre le Pays et le Région :

- le développement économique : tout dossier sera examiné sous l'angle de son impact durable par rapport à l'emploi et à l'environnement
- l'organisation et la structuration d'une offre de services de proximité

- la protection de l'environnement : la maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables, la promotion des normes Haute Qualité Environnementale et du bois dans la construction et plus généralement la valorisation de la filière bois
- les technologies de l'information et de la communication
- l'habitat en direction des populations spécifiques

La Région précise dans le règlement d'application des contrats régionaux de Pays que « la mise en œuvre du contrat régional de Pays est l'occasion de développer un partenariat renforcé entre d'une part, la Région, qui assiste le Pays dans l'élaboration de son projet de territoire et l'accompagnement de ses initiatives locales, et, d'autre part, le Pays, qui est, en tant que de besoin, un relais pour la mise en œuvre des politiques régionales, territoriales ou thématiques ». Dans le règlement, l'aide apportée par la Région se traduit comme suit :

- « le Pays associe la Région à ses travaux et convie notamment à chacune de ses réunions les deux élus régionaux chargés du suivi de son projet de territoire, ainsi que les services du Conseil Régional » (page 2),
- « la Région favorise la constitution de petites équipes d'animation, dédiées à la mise en œuvre du contrat régional, au sein des Pays. La Région finance cette animation en accordant une somme forfaitaire au Pays correspondant à 32 000 euros pour le poste d'agent de développement, 20 000 euros pour celui d'assistante et 100 euros par commune membre ». Les montants s'entendent sur la base des temps complets (en cas de temps partiel, un prorata sera effectué) pour une durée de 6 ans (page 4).
- « L'agent de développement peut être épaulé par un ou plusieurs assistants. Des chargés de mission, peuvent en outre être recrutés par le Pays, selon la nature des actions développées. Professionnel de l'aménagement et du développement présentant une formation initiale appropriée (diplôme Bac + 4 minimum), l'agent de développement est recruté par le syndicat de Pays. La Région est associée pour avis à son recrutement, compte tenu du rôle de l'agent dans la mise en œuvre du contrat régional de Pays. La Région est également associée au recrutement des chargés de mission, si leur fonction est en lien avec le contrat régional » (page 4).

Une fois que le Pays a transmis à la Région sa candidature à un contrat régional de Pays, celle-ci est examinée par la commission permanente régionale qui :

- accepte d'engager la procédure de contrat régional de Pays
- fait part au Pays de la contribution régionale aux réflexions relatives aux enjeux de son territoire et attire son attention sur les sujets qu'il conviendrait de développer à l'occasion de l'actualisation de la charte de développement,
- désigne deux élus régionaux pour suivre l'ensemble des travaux du Pays,

- se prononce sur la subvention de fonctionnement attribuée au syndicat de Pays.

Pays Beauce Val de Loire

Nous avons pu voir précédemment que des suggestions ont été édictées par la Région pour le choix des projets éligibles au contrat (in *c – La construction d'un ensemble de critères pour sélectionner les projets à retenir dans le programme d'actions du contrat*), l'idée principale étant selon l'agent de développement, que « la volonté locale » rencontre « la volonté régionale ».

Il juge avoir été suffisamment accompagné par la Région dans cette phase de préparation du contrat. Mais, il reconnaît avoir rencontré des difficultés pour proposer une solution à tous les porteurs de projets.

Pays Sologne Val Sud

L'agent de développement estime ne pas avoir reçu d'aide particulière de la Région. Elle s'est principalement appuyée sur de la documentation produite par Mairie Conseil. Elle précise qu'en tant qu'agent de développement, elle-même et ses collègues ont tout de même reçu une formation de trois jours dispensée par les services de la Région, pour mener correctement l'évaluation du contrat.

Pays Vendômois

L'agent de développement souligne qu'une grande liberté a été donnée par la Région pour élaborer le premier contrat. Chaque territoire s'organisait comme il le souhaitait pour faire le contrat, les priorités et les choix régionaux se faisant après. Dans le cadre du second contrat, les exigences ont été explicitement formulées et ont donc laissé aux Pays moins de marge de manœuvre pour fabriquer et « personnaliser » leur contrat.

4 - Retour sur expérience : des visions contrastées

a – Des obstacles et des contraintes variées selon les Pays

Pays Beauce Val de Loire

L'agent de développement précise que la contrainte la plus importante qu'il ait rencontrée a résidé dans l'organisation du choix des projets pour que l'enveloppe allouée par la Région corresponde aux montants globaux des projets retenus.

D'autre part, d'une manière plus générale, concernant l'exercice de la contractualisation, il l'analyse en expliquant que la philosophie du contrat de première génération et par là même celui de la contractualisation n'ont pas été « compris » par les différents maîtres d'ouvrage. A son avis, ce contrat (comme le second) se voulait être un document qui devait créer un effet levier pour des projets structurants inscrits dans la charte. Cependant, au final beaucoup de projets se sont faits hors-structures et ne se sont pas inscrits dans les objectifs fixés par la charte. Ainsi, les maîtres d'ouvrage l'ont considéré davantage comme un appel à projet sur une année, occasionnant un effet

d'aubaine ponctuel. L'agent de développement partage le même sentiment pour le second contrat dans la mesure où il semble toujours difficile de prévoir les dépenses sur une durée de quatre ans.

L'agent de développement regrette aussi qu'une évaluation « ex-temporée », c'est-à-dire tout au long de la réalisation du contrat n'ait pas eu lieu. Selon lui, elle serait plus appropriée pour permettre de mener une auto-évaluation « pertinente » afin d'analyser les méthodes de travail adoptées notamment celles utilisées avec les élus. L'évaluation telle qu'elle est faite à l'heure actuelle est déconnectée de la phase du contrat puisqu'elle est faite après l'ensemble de la procédure.

Pays Sologne Val Sud

L'agent de développement semble aussi partager l'avis de l'agent de développement du Pays Beauce Val de Loire car elle est sceptique sur les atouts du contrat. Certes, il s'agit d'un document de prospective partagé et validé par tous mais dans la réalité, il est difficile de faire correspondre les objectifs de développement du Pays avec la réalité du territoire. En effet, elle souligne la variété de problématiques selon qu'il s'agisse de communes ligériennes (inondation, problèmes périurbains : équipements et services) et de communes solognotes caractérisées par la présence de grands propriétaires terriens. L'influence de l'agglomération orléanaise est aussi très marquée par le développement d'une pression foncière qui se ressent jusqu'à la moitié est du territoire du Pays.

Ainsi, ce territoire artificiel soulève des thématiques diverses qu'il a fallu retranscrire dans la charte et tenter de faire transparaître dans le programme d'actions.

Pays Vendômois

Les choix ont été difficiles pour élaborer le programme d'actions, les élus ont dû se positionner et prendre parti pour les effectuer. Un arbitrage a dû se faire entre les projets destinés à la ville et ceux tournés vers le milieu rural.

La deuxième génération de contrat a été difficile à démarrer. L'agent de développement précise que l'Acte II de la décentralisation a réduit les co-financements. Les communes ont vu leurs budgets réduits et ne peuvent proposer des autofinancements qu'à hauteur de 50 à 60%.

SYNTHÈSE

Avis et sentiments des agents de développement	Pays Beauce Val de Loire	Pays Sologne Val Sud	Pays Vendômois
Organiser le choix des projets à retenir dans le programme d'actions	✕	✕	✕
La philosophie du contrat incomprise par les porteurs de projets	✕		
Une évaluation actuelle du contrat jugée inefficace	✕		
La difficulté de faire correspondre la réalité du terrain avec les grands objectifs de développement pour le Pays		✕	
Une réduction des co-financements due à l'Acte II de la décentralisation			✕

Les agents de développement sont unanimes quant à la difficulté rencontrée pour aider les élus à établir un choix pour fixer le programme d'actions retenu dans le contrat régional de Pays. Les autres obstacles formulés sont spécifiques à l'expérience vécue par chacun des agents de développement.

b – Les erreurs ou les manques constatés

Pays Beauce Val de Loire

L'agent de développement estime qu'il est encore trop tôt pour parvenir à identifier les erreurs commises ou les manques du contrat. Cependant il regrette que certains projets inscrits au premier contrat et non réalisés aient été de nouveau inscrits dans le programme d'actions du second contrat.

Pays Sologne Val Sud

L'agent de développement ayant un rôle de pivot entre la structure régionale et locale, cette coordination se révèle difficile. A ce titre, elle précise qu'elle aurait souhaité bénéficier d'une formation et être mieux accompagnée dans la démarche par les services de la Région. Un projet politique avec des lignes directrices est formulé par les élus mais il n'a pas pour autant permis de choisir les projets retenus. Il a fallu que l'agent de développement insiste pour que les élus fassent des choix et qu'ils osent « prendre leur responsabilité ».

Pays Vendômois

Lors de la mise en œuvre du contrat régional de Pays, la Région est en pleine rédaction du règlement du contrat de deuxième génération, les élections régionales viennent d'avoir lieu (en avril 2003) et la majorité a changé. Le Pays ne connaît pas les exigences de la Région et le montant exact de l'enveloppe allouée pour son contrat.

c – Des connaissances et un savoir faire jugés suffisants par ceux qui avaient une expérience du contrat et insuffisants par celle qui n'en avait pas

Pays Beauce Val de Loire

L'agent de développement estime avoir eu suffisamment de connaissances pour mener à bien la rédaction du contrat. Concernant le contrôle de légalité, la préfecture a joué son rôle pour appliquer les textes juridiques et techniques. Il précise qu'il a acquis des connaissances générales et des connaissances spécialisées au fur et à mesure de la procédure, selon les projets émis et retenus. Il possédait le savoir nécessaire notamment grâce au règlement fourni par la Région.

En ce qui concerne, l'Assistance à Maîtrise d'Ouvrage, l'agent de développement étant l'interlocuteur privilégié, il doit être le conseiller principal dans la conduite des projets. Ce rôle nécessite des connaissances relatives aux règles du code des marchés publics, aux appels d'offre ou à la mise en concurrence, connaissances qu'il a accumulées depuis un certain nombre d'années qu'il travaille. Il reconnaît que son antériorité dans la structure et son expérience professionnelle, puisqu'il était déjà en poste dans ce Pays lors de la conception du premier contrat l'ont aidé.

Mais les dispositions ont changé, elles sont différentes pour le second contrat. Par exemple, dans le premier contrat, aucune salle de sport n'était financée. Dans le second, la priorité étant donnée aux services à la population, les salles de sport peuvent y figurer. Dans le premier contrat, plus de 40 % de l'enveloppe étaient dédiés aux projets de nature économique ou à ceux de l'Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce. Par contre, dans le deuxième contrat, 50 % des financements sont consacrés aux équipements de services à la population (sport, loisirs, enfants). Des projets soumis au premier contrat, se retrouvent dans le second car ils n'ont pas été réalisés dans le cadre de la première génération.

D'autre part, le volet environnemental a été supprimé à mi-parcours dans le premier contrat. Il correspondait pourtant à un axe « protection du milieu » de la charte de développement avec des lignes ouvertes, il était envisagé que des projets viennent s'y greffer au fur et à mesure. Finalement ça ne fut pas le cas. Il a fallu réaffecter les fonds. Aujourd'hui, la mise en place d'un nouveau contrat régional, le contrat de bassin, permet de financer des projets environnementaux.

Enfin, le second contrat paraît mettre davantage l'accent sur la question de l'emploi.

Pays Sologne Val Sud

L'agent de développement n'était pas en poste lors de l'élaboration du premier contrat. Elle a reçu une formation pour apprendre à utiliser le logiciel Excel par le Centre National de la Fonction Publique Territoriale. Elle souligne les difficultés qu'elle a rencontrées pour que les élus puissent élaborer un programme d'actions cohérent avec la charte. Certes, la Région a proposé des journées d'information pour une meilleure connaissance des dispositifs régionaux. Mais, à son avis, il existe un manque de formation continue destinée au métier d'agent de développement pour

parvenir à élaborer des projets de développement, animer des réunions, établir des financements, connaître les dispositifs législatifs, faire de la veille juridique ou disposer d'une méthodologie en développement local et en réseaux locaux.

Pays Vendômois

L'agent de développement estime avoir eu les connaissances et le savoir-faire suffisants pour mener correctement la mission de fabrication du contrat. Elle aussi a pu bénéficier de son expérience du premier contrat.

Après avoir pris connaissance du profil de l'ingénierie présente dans les Pays puis de ses méthodes de travail pour mettre en œuvre le contrat de deuxième génération, il paraît essentiel de mettre en parallèle les documents que sont la charte de développement actualisée et le contrat régional de Pays. Il s'agit de mettre en évidence la manière dont ils sont construits puis d'identifier l'imbrication qui existe entre le document de projet de territoire : la charte et le document opérationnel : le contrat, afin de procéder à une comparaison entre Pays.

IV – L'articulation « charte de développement - contrat régional de Pays »

A – La forme des chartes de développement et des contrats régionaux de Pays

1 – Des chartes de développement d'environ 70 pages mais des contrats régionaux de Pays de taille variables selon les Pays

Nombre de pages des chartes de développement et des contrats régionaux de Pays

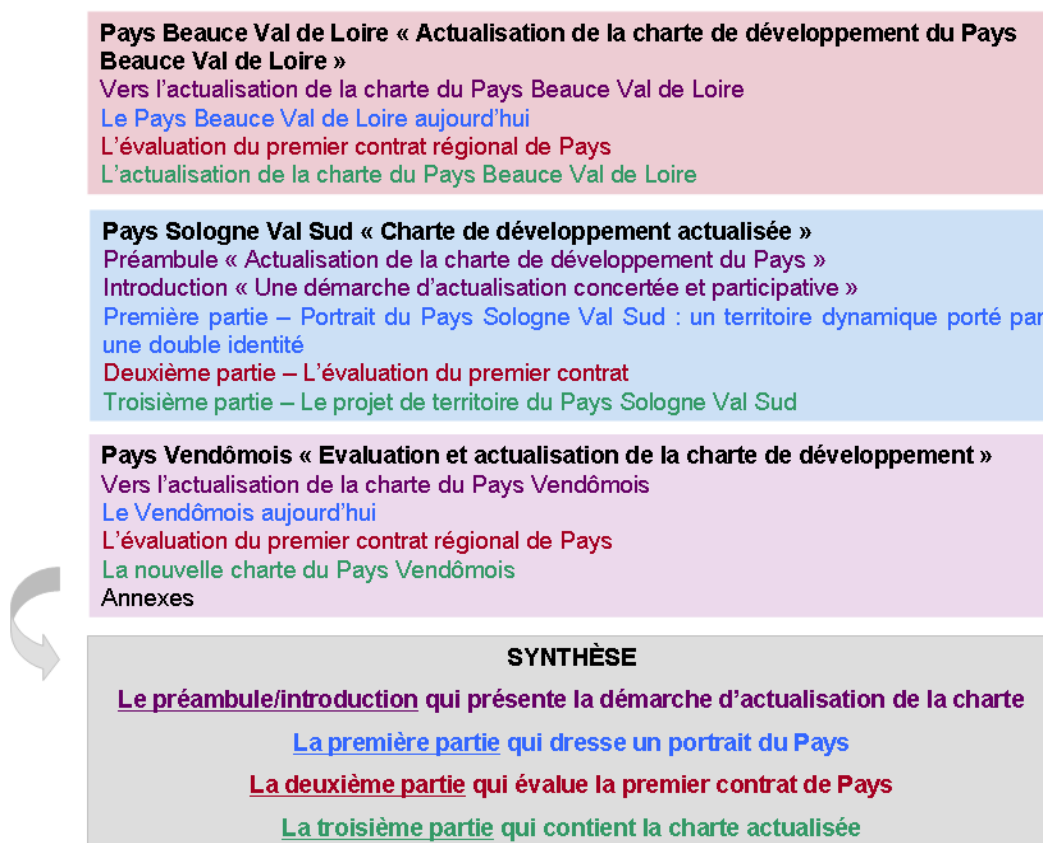
Pays	Charte de développement	Contrat régional de Pays	Total
Beauce Val de Loire	70 pages	55 pages	125 pages
Sologne Val Sud	79 pages	74 pages	153 pages
Vendômois	63 pages	29 pages	92 pages

C'est le Pays Sologne Val Sud qui possède les documents les plus épais avec une charte et un contrat respectivement de 79 et 74 pages. Le Pays Beauce Val de Loire possède une charte de 70 pages et un contrat de taille moindre avec 55 pages. Enfin le Pays Vendômois offre une charte de 63 pages et le contrat le moins « prolixe » avec 29 pages.

B – Le contenu des chartes de développement et des contrats régionaux de Pays

1 – Des chartes construites sur le même modèle

a – Des sommaires au contenu similaire



Le schéma ci-dessus reprend le plan sommaire de chaque charte de développement des trois Pays étudiés. A la lecture des sommaires, il apparaît nettement que les trois Pays ont utilisé une trame identique même si certains intitulés diffèrent légèrement.

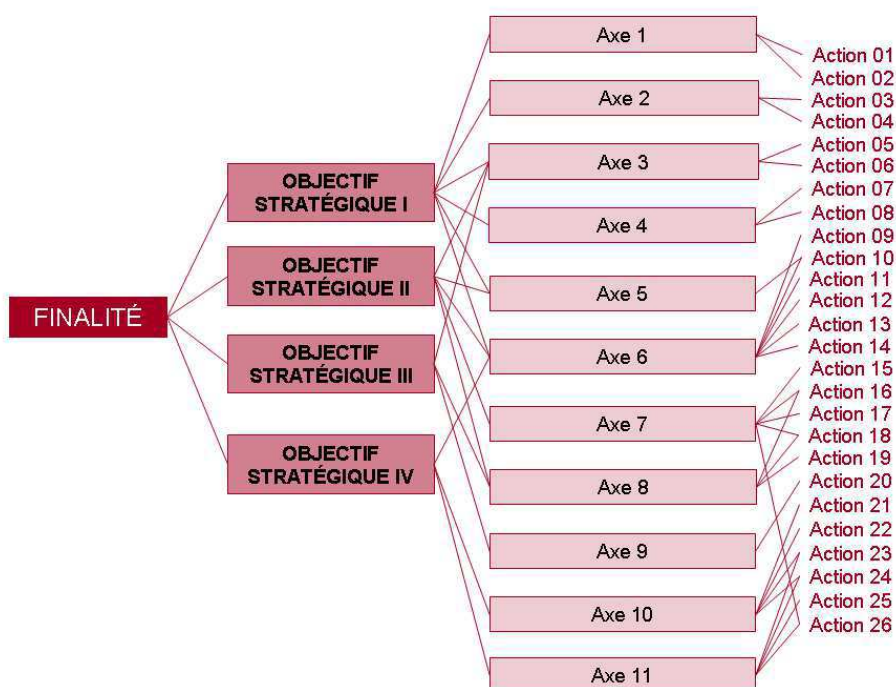
Ainsi, les Pays Beauce Val de Loire et Vendômois ont organisé leur charte selon un plan analogue avec les mêmes intitulés mais le Pays Sologne Val Sud a lui, choisi des formulations différentes tout en structurant son document selon le même contenu et le même ordre que les deux autres.

b – La conception de graphes stratégiques dans les chartes : un outil de synthèse pour faire transparaître les objectifs du Pays

Le graphe stratégique présente de manière hiérarchisée les objectifs stratégiques et les axes mis en œuvre dans lesquels s'inscrivent un certain nombre d'actions. Il permet de visualiser la stratégie et concourt ainsi à clarifier la vision d'ensemble du projet de territoire, à évaluer la cohérence du projet et à mettre en valeur l'intégration des actions.

Pays Beauce Val de Loire

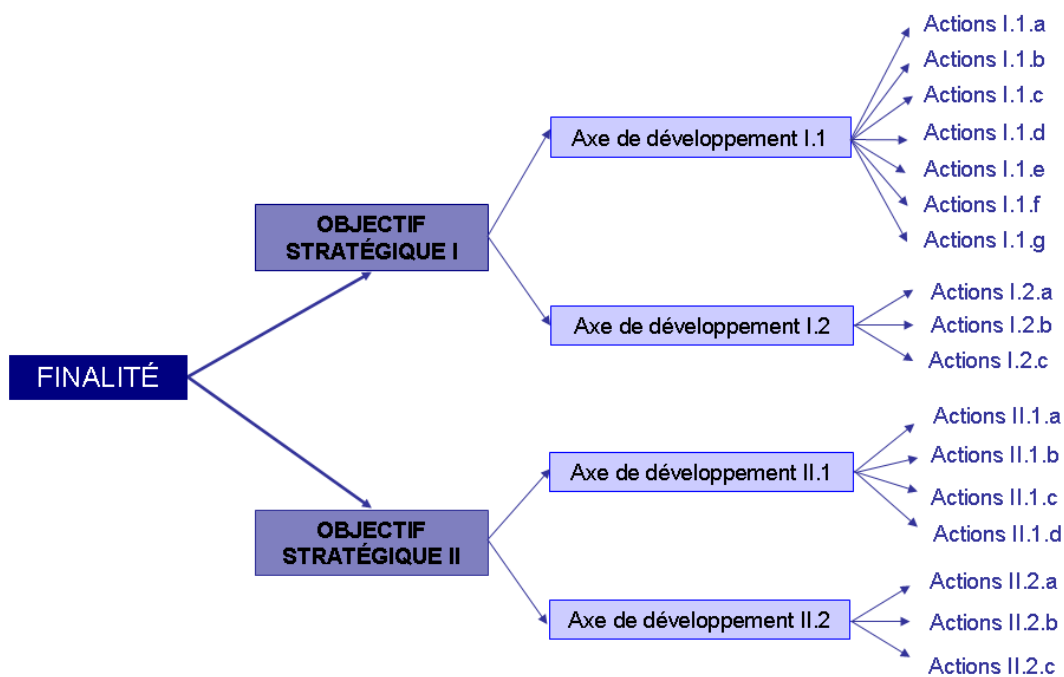
Graphique stratégique actualisé - Pays Beauce Val de Loire - 2004



Le Pays Beauce Val de Loire a décliné son projet en quatre grands objectifs stratégiques d'où découlent onze axes de développement lesquels englobent à eux tous, 26 actions dans lesquelles devront s'intégrer les projets retenus dans le cadre du contrat régional de Pays.

Pays Sologne Val Sud

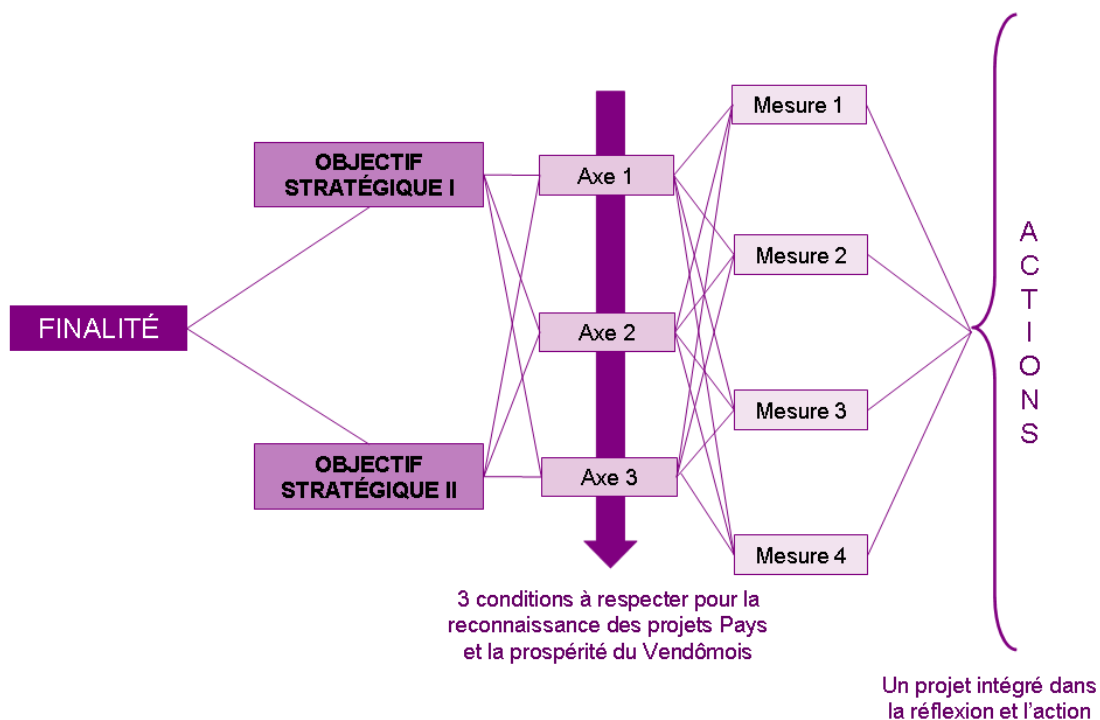
Graphique stratégique – Pays Sologne Val Sud - mars 2004



Le Pays Sologne Val Sud possède une stratégie plus « simple » avec deux objectifs stratégiques pour chacun desquels découlent deux axes de développement. Ces derniers renferment entre trois à sept actions dans lesquelles les projets retenus devront s'intégrer.

Pays Vendômois

Graphe stratégique - Pays Vendômois - 2003



Le Pays Vendômois a également retenu deux objectifs stratégiques qui donnent lieu à trois axes de développement, en tant que « conditions à respecter pour la reconnaissance des projets Pays et la prospérité du Vendômois » comme indiqué sur le schéma. De ces trois axes sont nées quatre mesures au sein desquelles doivent s'intégrer les actions à définir plus précisément dans le cadre du contrat régional de Pays.

Pays Beauce Val de Loire - Projet de contrat régional de Pays (2006-2010)

Préambule : pages 1-9

Celui-ci débute par la présentation de l'objectif stratégique du Pays qui est « d'équilibrer le développement en affirmant la place du Pays Beauce Val de Loire au sein de l'axe ligérien ». Il s'agit d'un diagnostic synthétique de sept pages. Des cartes et des graphiques viennent illustrer le propos. A la fin de cette présentation, un tableau récapitule l'objectif stratégique, les trois axes retenus et les actions qui s'y rattachent :

Tableau récapitulatif de l'ossature du contrat régional du Pays Beauce Val de Loire

Objectif stratégique (rappel)
Axe I
Axe II
Axe III
Axe I
Action 1
Action 2
Axe II
Action 3
Action 4
Action 5
Action 6
Axe III
Action 7

La page suivante précise le tableau ci-dessus par le biais d'une synthèse du programme opérationnel qui rappelle les objectifs, la démarche et la stratégie. Un autre tableau précise aussi les chiffres cadres et la répartition de l'enveloppe financière allouée par le Conseil Régional. Ainsi, 56% des projets sont sous maîtrise d'ouvrage intercommunale, 21% sous maîtrise d'ouvrage communale, 16% sont des projets associatifs ou d'établissements publics et 6% sont sous maîtrise d'ouvrage privée. Enfin un dernier tableau reprend action par action, les montants qui leur sont destinés.

Annexes

Il n'en figure pas.

Programme d'actions : pages 10-55

Il contient trois axes. A la page 10 est énoncé le premier axe « Rechercher un développement économique durable et viable en apportant un soutien aux activités économiques et à leurs initiatives » dont le contexte est rapidement présenté à l'aide de cartes. Les actions qui s'y rapportent sont énumérées ainsi que les objectifs qui en découlent. Les pages qui suivent contiennent les différentes fiches actions relatives au premier axe. En voici l'ossature :

Axe I		Action n°1		Fiche action type Pays Beauce Val de Loire		
Objectifs de l'action						
Contenu et modalités spécifiques						
Opération a Nature des investissements Modalités spécifiques Maîtres d'ouvrage Coût éligible Taux de subvention Subvention sollicitée Opération b Nature des investissements Modalités spécifiques Maîtres d'ouvrage Coût éligible Taux de subvention Subvention sollicitée						
Financement régional						
Priorités régionales	Développement durable		Critères d'évaluation			
	- Retombées sur l'emploi - Impact social - Conséquence sur l'environnement					
Opération	Nature des investissements	Maître d'ouvrage	Coût	Dépense subventionnable	Taux	Subvention régionale
Opération a						
Contexte						
Opération b						
Contexte						
TOTAL						

Suivent ensuite, à la page 24, le deuxième axe « Améliorer la qualité de vie, favoriser un développement économique et social équitable et équilibré des territoires » et à la page 47, le troisième axe « Valoriser les complémentarités et les synergies avec les territoires proches » déclinés sur le même modèle.

Pour finir, le document contractuel se termine par des pistes de réflexion et de travail. En effet, pour chaque axe des pistes de travail ont été formulées. Elles pourront dès le bilan à mi-parcours faire l'objet de propositions et se traduire par l'inscription de nouveaux projets en lien avec les axes déjà intégrés. D'autres idées ont aussi été rajoutées sans appartenir à un quelconque axe.

Pays Sologne Val Sud - Contrat régional de Pays 2005/2009

Préambule : pages 2-8

Le contrat débute avec la présentation des termes du contrat et la déclinaison des personnes et des structures qui contractualisent. Suivent, les articles du contrat : la nature du partenariat Pays-Région, l'information et la communication, l'animation locale et l'ingénierie dans les territoires, le financement du programme d'actions, les litiges. Cette partie « juridique » se clôt par les signatures du Vice-Président du Conseil Régional et du Président du syndicat du Pays.

Annexes : pages 9-11

Annexe n°1 - Tableau récapitulatif du contrat régional du Pays Sologne Val Sud

AXE 1	Intitulé	€
Action 1	Intitulé	€
Action 2	Intitulé	€
Action 3	Intitulé	€
Action 4	Intitulé	€
Action 5	Intitulé	€
AXE 2	Intitulé	-
AXE 3	Intitulé	€
Action 6	Intitulé	€
Action 7	Intitulé	€
Action 8	Intitulé	€
AXE 4	Intitulé	€
Action 9	Intitulé	€
Action 10	Intitulé	€
Action 11	Intitulé	€
Action de solidarité		€
TOTAL		€

Annexe n°2 – Tableau récapitulatif des données démographiques concernant les communes membres du Pays

Annexes n°3 – Liste des pièces à fournir par le maître d'ouvrage du projet retenu

- la délibération de la collectivité
- le dossier de présentation du projet comprenant :
 - le descriptif précis du projet et de ses objectifs
 - la prise en compte des notions du développement durable (formulaire fourni par la Région)
 - les critères d'évaluation pour mesurer l'impact du projet

Le cas échéant :

- l'étude de faisabilité économique, de marché
- le compte d'exploitation prévisionnel
- pour les projets agricoles : un avis de la chambre d'agriculture et de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
- pour les projets liés au commerce et à l'artisanat : un avis de la chambre de commerce et d'industrie ou de la chambre des métiers

- la note résumée des dépenses prévues et pièces justificatives :
 - l'estimation des Domaines pour les acquisitions foncières et immobilières
 - la promesse de vente
 - le devis des fournisseurs et factures pro-forma (matériels et équipements)
 - le résultat de la consultation des entreprises selon les règles du code des marchés publics en fonction du montant des travaux
- l'autorisation d'urbanisme (permis de construire, démolir, situation au regard du Plan Local d'Urbanisme ou du Plan d'Occupation des Sols)
- le plan de financement prévisionnel avec le montant des autres subventions sollicités ou accordées
- le justificatif de situation des maîtres d'ouvrage privés
- un relevé d'identité bancaire ou postal
- une fiche financière de renseignements

Le programme d'actions : pages 12-74

Il contient deux objectifs stratégiques et quatre axes dont le deuxième ne fait l'objet d'aucune action. A la page 12, il est fait état de l'objectif stratégique n°1 « Valoriser le territoire et sa fonction résidentielle » avec présentation du contexte et déclinaison des axes de développement qui s'y rattachent. A la page suivante, l'axe I « Renforcer les solidarités entre les huit communautés de communes du Pays et les synergies entre zones rurales et urbaines du Vendômois » est décliné en actions et en objectifs. Une carte de synthèse de l'axe de développement I conclut cette section.

De la page 15 à 38, l'axe I est décliné sous forme de fiche-action déclinée elle-même en plusieurs opérations. Le modèle utilisé pour une fiche-action est le suivant :

Objectif stratégique n°1	Axe 1	Action n°1	Fiche action type Pays Sologne Val Sud				
<u>Objectifs de l'action</u>							
<u>Contenu et modalités</u>							
<u>Modalités communes</u>							
<u>Opération a</u> Nature des investissements Maîtrise d'ouvrage Modalités particulières							
<u>Opération b</u> Nature des investissements Maîtrise d'ouvrage Modalités particulières							
<u>Financement régional</u>							
<u>Priorités régionales</u>	<u>Développement durable</u> - Retombées sur l'emploi - Impact social - Conséquence sur l'environnement	<u>Critères d'évaluation</u>					

Action n°1 Opérations	Nature des investissements	Maître d'ouvrage	Coût estimatif	Dépense subventionnable	Taux % sans bois/HQE	Taux % bois/HQE	Subvention régionale
<u>Opération a</u>							
Contexte							
<u>Opération b</u>							
Contexte							

L'axe II « Renforcer l'identité et la cohésion du Pays » ne possède pas d'actions. L'objectif stratégique 2 « Encourager la dynamique économique » survient à la page 41 avec aux pages suivantes la présentation de l'axe III « développer l'activité économique » à la page 42 puis celle de l'axe IV « Structurer l'activité touristique autour du cadre naturel, du patrimoine et de la qualité de l'environnement » développé à la page 58.

Pays Vendômois - Contrat régional de Pays du Pays Vendômois 2004-2008

Préambule

Le contrat n'en contient pas.

Annexes

Il n'en figure pas.

Le programme d'actions : pages 2 - 29

La première page comprend un tableau général du programme d'actions qui résume le contenu du contrat. Il se présente comme suit :

Tableau récapitulatif du contrat régional du Pays Vendômois

ACTIONS	SUBVENTION RÉGIONALE RÉSERVÉE
Axe I	€
Action 1	€
Action 2	€
Action 3	€
Action 4	€
TOTAL Axe I	€
Axe II	€
Action 5	€
Action 6	€
Action 7	€
Action 8	€
Action 9	€
Action 10	€
TOTAL Axe 2	€
TOTAL GÉNÉRAL	€

La deuxième page présente la liste des pièces à fournir (adaptée selon le maître d'ouvrage) qui devront être fournies pour que chaque projet retenu dans le programme d'actions puisse recevoir la subvention qui lui est attribuée (détaillée pour le Pays Sologne Val Sud).

Le programme d'actions commence à la troisième page, il contient deux axes. Il est d'abord question de l'objectif stratégique « attractivité et équilibre du Vendômois » que s'est fixé le Pays Vendômois autour duquel se structure l'ensemble du programme d'actions. Un bref rappel du contexte permet de dresser un mini-diagnostic du Pays et de poser les enjeux qui en découlent. Un tableau synthétique permet de présenter par la suite les deux axes de développement pour lesquels leurs actions respectives seront énumérées dans les pages suivantes.

A la page 6, l'axe I est décliné : « Renforcer les solidarités entre les huit communautés de communes du Pays et les synergies entre zones rurales et urbaines du Vendômois ». Dans un tableau, il est fait état du contexte et des souhaits du Pays. Une ligne précise le détail des actions et leurs objectifs sous-jacents.

Enfin de la page 7 à la page 29, chacune des 10 actions déclinées en plusieurs opérations est détaillée par le biais de fiche-action comme celle-ci :

Fiche action type Pays Vendômois									
Axe I		Action n°1	Opération	Nature des investissements	Maître d'ouvrage	Coût estimatif	Dépense subventionnable	Taux max	Subvention régionale
Objectifs de l'action			Opération a						
Modalités									
Financement régional									
Priorités régionales	Développement durable	Critères d'évaluation	Opération b						
	- Retombées sur l'emploi - Impact social - Conséquence sur l'environnement								
			Total						

SYNTHÈSE

En définitive, les contrats sont globalement construits sur un modèle homogène. Le cœur du contrat est constitué par le programme d'actions décliné chaque fois de la même manière :

- la présentation du ou des objectif(s) stratégique(s),
- la définition de chacun des axes de développement,
- les fiches actions qui se rattachent à chacun de ces axes.

Les seules variantes concernent les éléments suivants qui précèdent le programme d'actions :

Le contrat contient ...	Contrat du Pays Beauce Val de Loire	Contrat du Pays Sologne Val Sud	Contrat du Pays Vendômois
Un diagnostic synthétique qui reprend les éléments clefs de la charte actualisée	x		
Un tableau récapitulatif qui résume la stratégie globale du Pays : objectif(s) stratégique(s)/axes/actions	x	x	x
Un tableau avec chiffres cadres et répartition de l'enveloppe financière allouée selon la nature du maître d'ouvrage porteur de projet	x		
Une présentation des termes du contrat et des articles : volet juridique avec signature des co-contractants		x	
Un tableau avec données démographiques sur les communes membres du Pays		x	
Une liste des pièces à fournir par le maître d'ouvrage du projet		x	x
Des pistes de réflexion et de travail supplémentaires	x		

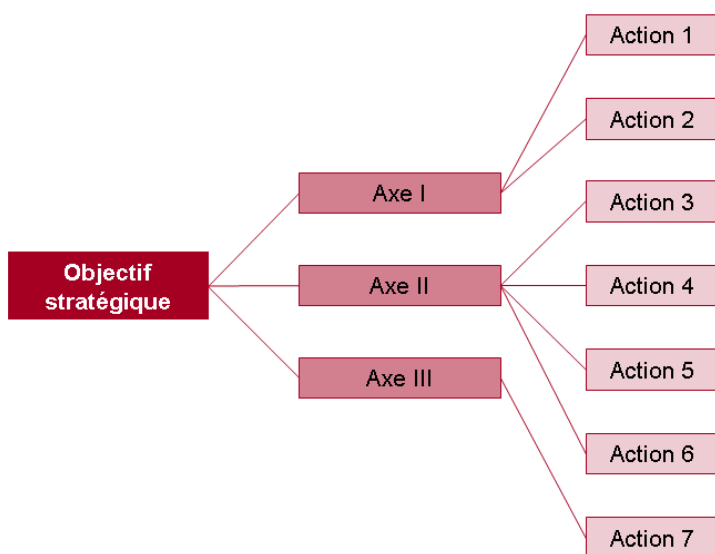
Les trois Pays utilisent tous un tableau récapitulatif pour faire apparaître les orientations sur lesquelles s'appuie leur programme d'actions. Le Pays Beauce Val de Loire et le Pays Sologne Val Sud fournissent des tableaux ou des informations supplémentaires pour étoffer leur programme d'actions. En revanche, le Pays Vendômois offre une présentation du contrat plus « concentrée » dans laquelle seule la liste des pièces que le porteur de projet doit fournir complète le programme d'actions.

3 – Des programmes d’actions simplifiés, au regard des graphes d’objectifs élaborés dans le cadre de l’actualisation des chartes

En utilisant le principe de l’organigramme déjà utilisé pour l’actualisation des chartes de développement, il apparaît intéressant de comparer les graphes d’objectifs des chartes avec l’ossature des programmes d’actions qui n’apparaissent que sous la forme de tableaux.

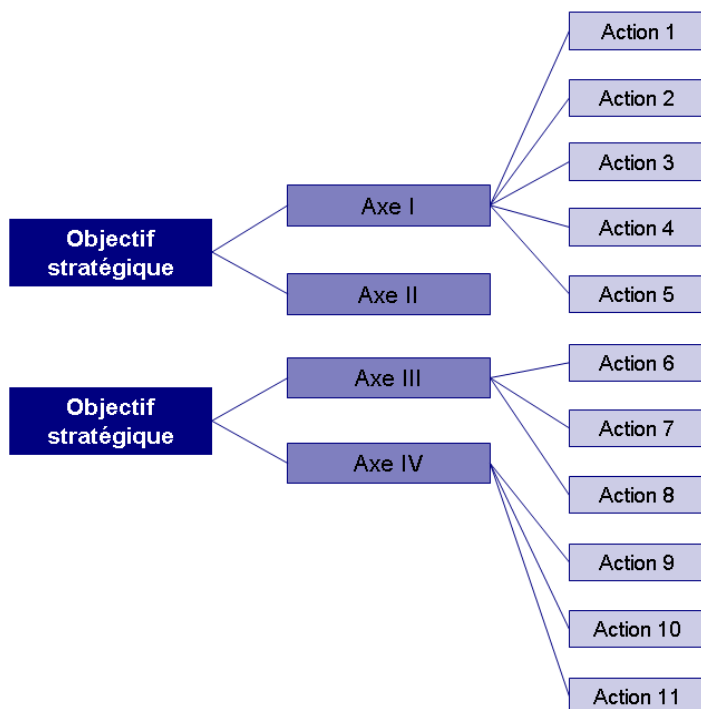
Pays Beauce Val de Loire

Synthèse de l’ossature du programme d’actions - Pays Beauce Val de Loire

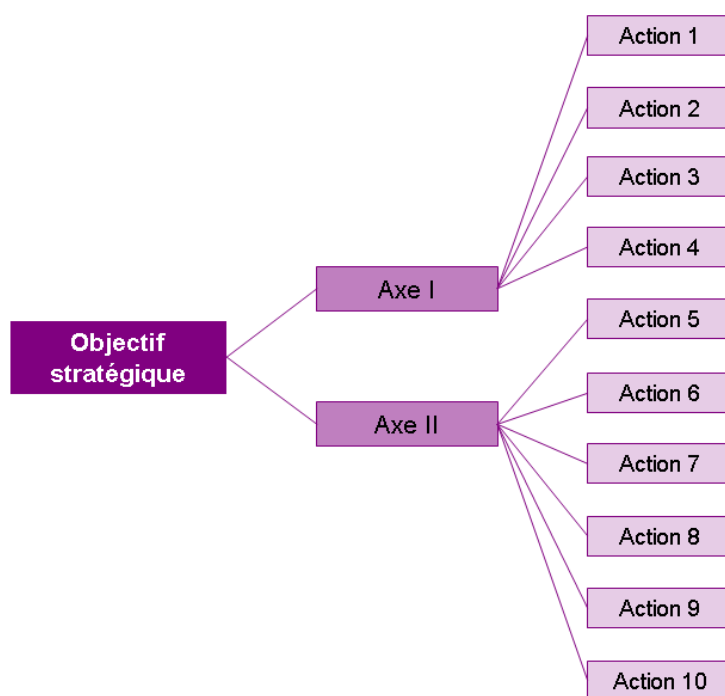


Pays Sologne Val Sud

Synthèse de l’ossature du programme d’actions - Pays Sologne Val Sud



Synthèse de l'ossature du programme d'actions - Pays Vendômois



En comparant les graphes d'objectifs de chacun des Pays (aux pages 88-89) avec les organigrammes qui reprennent l'ossature du programme d'actions, il en ressort que ces derniers ont été simplifiés. Ainsi, pour chacun des Pays, on observe une diminution du nombre d'objectifs stratégiques, d'axes et d'actions retenus dans le document contractuel comparativement à ce qui avait été exposé au cours de l'étape précédente de l'actualisation de la charte :

Comparaison entre les graphes stratégiques des chartes et les programmes d'actions des contrats régionaux de Pays

Pays Beauce Val de Loire	Finalité	Objectifs stratégiques	Axes	Actions
Graphe stratégique de la charte	1	4	11	26
Programme d'actions du contrat	-	1	3	7

Pays Sologne Val Sud	Finalité	Objectifs stratégiques	Axes	Actions
Graphe stratégique de la charte	1	2	4	17
Programme d'actions du contrat	-	2	4	11

Pays Vendômois	Finalité	Objectifs stratégiques	Axes	Mesures	Actions
Graphe stratégique de la charte	1	2	3	4	Indéterminé
Programme d'actions du contrat	-	1	2	-	10

La comparaison fait apparaître une nette simplification entre la stratégie retenue dans la charte actualisée et le programme d'actions du contrat. C'est surtout vrai pour le nombre d'axes de développement retenus et celui des actions énoncées.

Le Pays Beauce Val de Loire est celui qui a réduit le plus grand nombre d'axes figurant dans sa charte, celui-ci a été quasiment divisé par quatre passant de onze à trois. Par ailleurs, les actions sont passées de vingt-six à sept.

Pour les deux autres Pays, la simplification a été réelle mais dans des proportions moindres. Cette réduction de la quantité des axes et des actions s'explique par la volonté de structurer le programme d'actions afin de le rendre plus lisible et moins « fourre-tout ». D'autre part, la structure régionale a encouragé cette simplification compte tenu du fait que les enveloppes allouées à chaque Pays ne pouvaient financer tout ce qui était mentionné dans les chartes. De plus, la Région en fixant certains objectifs (services de proximité, protection de l'environnement ou développement économique), au sein desquels devaient s'inscrire les projets des contrats, a aussi eu pour conséquence de limiter leur contenu. Ainsi, on peut donc dire que le contrat est une traduction technique et financière de la charte dont on a extrait les priorités sous la directive de la Région.

L'ensemble des résultats étant analysés, il semble maintenant important de « prendre du recul » et de les confronter à l'hypothèse formulée au début de la recherche. Par ailleurs, il est également intéressant de tenter de dégager les limites de ces résultats.

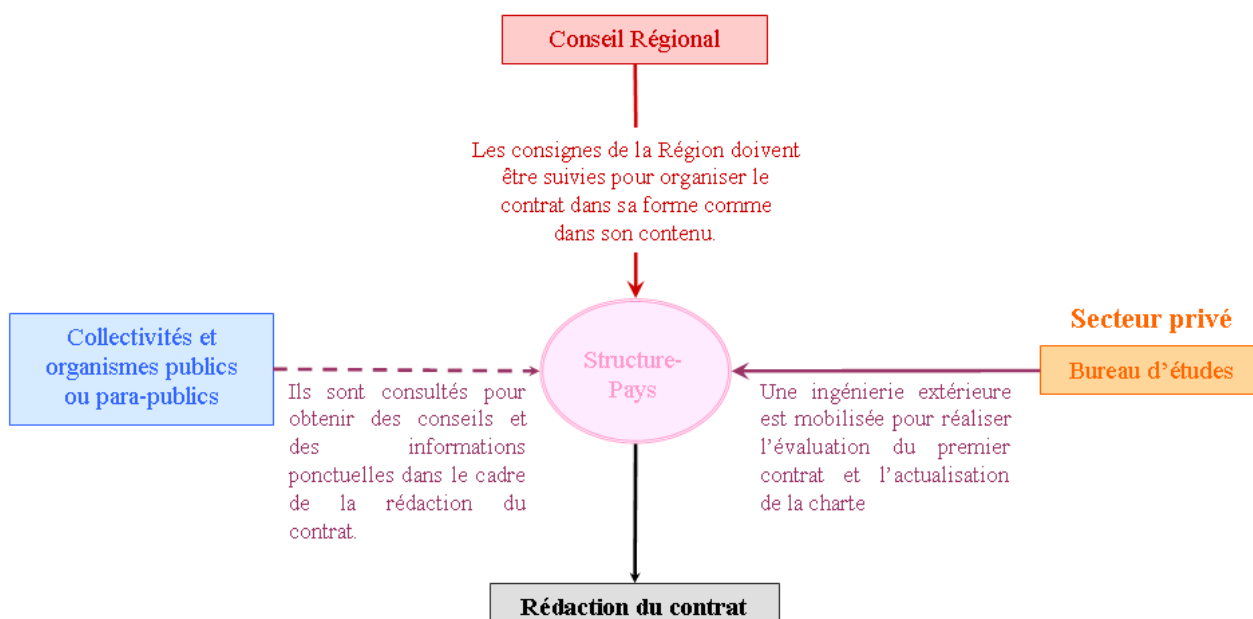
V - La comparaison avec l'hypothèse de départ

L'hypothèse formulée dans la seconde partie de ce mémoire, était présentée sous forme de deux volets distincts : l'un portait sur les ressources humaines dont dispose le Pays pour mener la réalisation de la contractualisation et l'autre faisait état de ses méthodes pour concevoir le contrat. Il s'agit dans cette section de comparer l'hypothèse de recherche et les résultats exposés précédemment.

A – Le profil de l'ingénierie mobilisée

En confrontant l'analyse des résultats avec la partie de l'hypothèse qui porte sur les ressources humaines, on s'aperçoit que parmi les trois configurations de la page 31, qui exposent les relations entre acteurs lors de l'élaboration du contrat, aucune ne correspond véritablement à ce qui a pu être observé. Il s'agit davantage d'une configuration de cette nature :

Un agent de développement qui réalise seul le contrat et qui bénéficie d'une aide extérieure minimale



Finalement, le Pays conçoit le contrat en interne avec ses propres effectifs et profite peu d'une aide extérieure, hormis celle du bureau d'études qui réalise les préalables au contrat de deuxième génération, à savoir l'évaluation du précédent contrat et l'actualisation de la charte. D'autre part, lors de la phase de contractualisation, seuls quelques organismes publics et certaines collectivités sont consultés épisodiquement pour aider l'agent de développement à effectuer le montage des projets qui figureront dans le contrat.

B – Les méthodes utilisées par l'ingénierie

Dans le second volet de l'hypothèse, était stipulé la manière dont l'ingénierie du Pays pouvait œuvrer pour fabriquer le contrat et notamment la pièce maîtresse de celui-ci, le programme d'actions. Après analyse des résultats de chaque Pays et confrontation entre eux, il apparaît que :

Comparaison entre l'hypothèse de recherche et les résultats observés

Phasage de l'hypothèse	Phasage adopté par le Pays Beauce Val de Loire	Phasage adopté par le Pays Sologne Val Sud	Phasage adopté par le Pays Vendômois
Phase 1 Recensement des demandes et des propositions d'actions	Appel à projets par le biais d'un courrier envoyé aux communes et aux EPCI membres du Pays	Récolte des projets après réunion d'information dans les quatre cantons qui composent le Pays	Récolte des projets à travers le territoire
Phase 2 Qualification des actions possibles en estimant leur contribution aux objectifs retenus dans la charte	Sélection des projets en lien avec le projet de territoire retenu dans la charte	Concertation auprès des forces vives et des partenaires institutionnels pour identifier les thèmes sur lesquels devront être axés les projets en lien avec la charte actualisée	Les projets retenus doivent s'inscrire dans les axes de la charte
Phase 3 Analyse de chaque action à travers une fiche descriptive		Distribution de fiches vierges aux différents porteurs de projets	
Phase 4 Comparaison et arbitrage entre les différentes opérations en vue d'établir la programmation	Comparaison et tri selon l'état d'avancement du projet et la durée du contrat Puis nouvelle sélection des projets selon des critères précis car leur nombre est encore trop élevé pour pouvoir être entièrement financé	Sélection des projets selon des critères pré-établis	Choix des projets retenus selon des critères définis
Phase 5 Planification des opérations dans le temps : agencement et concurrence possible entre les actions	Organisation du programme d'actions selon l'état d'avancement des projets retenus	Définition par les communes des niveaux de priorité des projets retenus, selon les tranches 2006-2007 et 2008-2009	Consultation des communes pour organiser le programme d'actions

En définitive, les phases mentionnées dans l'ouvrage Repères sur la charte de Pays d'Entreprises Territoires et Développement s'avèrent être les mêmes que celles qui jalonnent le déroulement de la fabrication du document contractuel de chacun des Pays étudiés. Seule la phase 3 « analyse de chaque action à travers une fiche descriptive » a eu lieu de manière méticuleuse, uniquement dans la procédure engagée par le Pays Sologne Val Sud. Les autres Pays n'ont pas fait mention d'un tel outil pour détailler les projets retenus, avant de rédiger le contrat.

C – Les limites des résultats de la recherche

1 - Les facteurs externes

Des causes extérieures ont conditionné le déroulement et donc les résultats de cette recherche. Tout d'abord, il y a le principe de temporalité. Celui-ci a eu des conséquences sur ce travail censé être réalisé au cours des neuf mois de l'année universitaire 2005-2006. Mais compte tenu de l'organisation de celle-ci, seuls les mois de mars et d'avril 2006 ont pu y être entièrement consacrés. Cette donnée a donc inéluctablement contraint la durée durant laquelle s'est déroulée l'ensemble du long processus que nécessite l'exercice de recherche.

Le facteur de la territorialité a également été un obstacle dans le sens où seuls trois Pays de la Région Centre ont fait l'objet d'une étude approfondie. Le fait d'analyser un petit échantillon limite les résultats surtout concernant la construction du profil-type de l'ingénierie. Même si on a tenté d'en élaborer un, il a été difficile de « monter en généralité » un petit nombre de cas. C'est pourquoi, l'idéal aurait été de considérer l'ensemble des 31 Pays qui structurent la Région Centre.

En outre, pour ce qui est de l'identification des méthodes utilisées par les techniciens, celles-ci généralement récurrentes au sein des trois équipes, elles ont pu davantage faire l'objet d'une généralisation. Toutefois, l'analyse se devrait d'être étendue aux autres Pays de la Région pour confirmer ou infirmer les résultats présentés dans ce mémoire.

2 – Les facteurs intrinsèques

Des paramètres internes ont aussi réduit la portée de cette recherche. Le facteur bibliographique a été un obstacle à ce travail dans la mesure où, l'ingénierie territoriale étant une question nouvelle, on a pu se rendre compte que les ouvrages et les écrits qui traitaient de cette thématique manquaient.

Le facteur humain a eu également son importance. Premièrement, le choix d'une méthodologie basée sur des entretiens semi-directifs même s'il semble être le plus approprié pour mener à bien ce type de recherche, s'est évidemment heurté à ce facteur. Cette méthode apparaît subjective et repose sur des impressions. Il est indéniable qu'il y a eu des non-dits au cours de ces entretiens. En effet, lorsqu'il s'agissait pour les techniciens de décrire le travail effectué avec l'instance régionale et les relations entretenues avec cette dernière, ils semblaient mesurer leurs propos et taire leurs avis personnels. Deuxièmement, à un tout autre niveau, le facteur humain a joué un rôle important dans la manière dont les agents de développement ont pu travailler. Or, quantifier ou décrire la notion de personnalité et son impact sur un travail tel que celui de la

contractualisation est presque impossible. Ainsi, dans un souci d'objectivité et de rigueur, ce travail ne pouvait s'appuyer que sur des éléments « tangibles » et analysables.

Par ailleurs, le fait de réaliser ce travail sans connaissance approfondie du monde professionnel dans lequel les agents de développement des Pays évoluent, limite peut-être la portée et le recul nécessaires pour en dégager les « subtilités ». Peu aguerrie concernant les pratiques liées à un exercice comme celui de la contractualisation, ce travail apparaîtra peut-être incomplet aux yeux des praticiens chevronnés que sont les techniciens interrogés. C'est ainsi que, par exemple, les manques occasionnés ou les erreurs commises lors de la fabrication du contrat n'ont pas été faciles à identifier. D'une part, parce qu'il est encore difficile pour les techniciens de prendre du recul sur ce qu'il ont récemment produit comme document contractuel et d'autre part, parce que les connaissances requises pour évaluer ce genre d'éléments nécessiteraient une plus longue fréquentation de ces structures.

Conclusion

L'ensemble de cette recherche a eu pour objectif d'identifier l'ingénierie territoriale mobilisée pour concevoir les contrats régionaux de Pays en Région Centre. Grâce au travail mené à partir des différentes lectures, des entretiens auprès des techniciens des Pays et de la réflexion qui en a découlé, une réponse a pu être esquissée.

Elle a donc permis d'identifier les agents de développement présents au sein des équipes des Pays comme le profil-type de l'ingénierie territoriale en charge de concevoir les contrats régionaux de Pays. En effet, il est apparu que ces derniers menaient seuls la préparation des contrats, sous l'égide de la Région qui, au préalable, a établi des directives précises que chacun des techniciens a dû suivre. En conséquence, cette manière d'opérer a eu un impact direct sur les méthodes de travail des agents de développement puisqu'ils ont majoritairement adopté le même processus de fabrication malgré quelques légères différences et des durées variables des phases de conception.

Cependant, au delà de cette analyse, cette recherche nous interpelle. En effet, la contractualisation territoriale comme on a pu l'expliquer, est censée être une politique ascendante où le territoire doit être maître de son projet de développement. Or, à travers cette recherche, on a pu s'apercevoir que les Pays sous soumis aux « volontés » de la Région à laquelle ils doivent « obéir » pour que le contrat puisse être entériné. Cette subordination à la Région est d'autant plus importante, que l'ingénierie en place dans les Pays perçoit ses revenus des financements versés par l'instance régionale. C'est ainsi que les agents de développement sont considérés par la Région comme ses représentants sur le terrain à l'échelle infra-régionale, au sein de chaque Pays. Cependant, les agents de développement ont jugé en demi-teinte l'aide méthodologique et la formation dispensée par la Région dans le cadre de l'exercice de contractualisation, alors que cette dernière les considère comme ses interlocuteurs de premier ordre dans les bassins de vie formés par les Pays. Il convient de souligner le paradoxe qui se dessine autour de ce type de constat, dans la mesure où la Région, malgré ses exigences dans le contenu ou la forme du contrat, ne donne pas toujours les moyens aux techniciens des Pays car ils ont pu se sentir plus ou moins bien accompagnés pour concevoir un tel document. Ce sentiment est criant lorsque tous les agents de développement ont exprimé leurs difficultés relatives au choix des projets qui seraient retenus dans le programme d'actions. Ils ont tous mis en exergue les problèmes qu'ils ont eu pour accompagner « leurs » élus dans cette démarche.

D'autre part, l'étude de l'ingénierie s'est avérée difficile car il existe des éléments « qualifiables » mais d'autres plus complexes à analyser comme le processus intellectuel mis en œuvre par le technicien pour effectuer une opération tel que la conception de la contractualisation. Finalement, l'ensemble de son cheminement est souvent « inconscient » et a pu lui sembler difficile

à exprimer lors d'un entretien, étant incomplet celui-ci n'a pu être analysé dans son intégralité et dans le détail.

Enfin, au terme de cette recherche et devant la richesse du sujet, il pourrait être intéressant de poursuivre la réflexion en proposant d'étudier plus en détail la manière dont s'articulent les documents-clés du Pays que constituent la charte de développement et le contrat régional de Pays. Bien sûr, une amorce de cette analyse a été déjà faite dans ce mémoire pour tenter de mieux comprendre comment le contrat était fabriqué en tant que traduction financière de la charte. Mais, une question de recherche à part entière pourrait voir le jour pour tenter de mieux identifier les articulations qui existent entre ces deux outils complémentaires.

Bibliographie

Ouvrages relatifs aux politiques publiques

P. Knoepfel, C. Larrue et F. Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Helbing & Lichtenhahn, 2001

Ouvrages relatifs à la démarche recherche

H. Gumuchian, C. Marois, *Initiation à la recherche en géographie, aménagement, développement territorial, environnement*, Anthropos et PUM, 2000

Ouvrages relatifs aux Pays et à l'intercommunalité

G. Logié, *L'intercommunalité au service du projet de territoire*, Syros, 2001

A. Bleton-Ruget, « Pays » et territoires *De Vidal de la Blache aux lois d'Aménagement et de développement du territoire*, EUD, Territoires contemporains, 2002

B. Leurquin, *La France et la politique de Pays, De nouveaux outils pour le développement et l'aménagement des territoires*, CNFPT, Syros, 1997

M. Kotas, *Politique de pays*, DATAR, la documentation Française, 1998

DATAR, *Les pays*, Territoires en mouvement, La documentation Française, 2002

DATAR, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des pays*, juin 2004

Entreprises Territoires et Développement, *Repères sur la charte de pays*, Collection Territoires en développement, 2001

Claire Legoux, ADCF, *Repères sur la politique de pays*, la Gazette des communes, des départements et des régions, 27 juin 2005

Union Nationale des Acteurs et des structures du Développement Local, *Actes des états généraux des pays, Caen, 30 juin et 1^{er} juillet 2005*

Ouvrages et articles relatifs aux contrats de territoire

DATAR, *Les contrats de plan Etat-Région*, Territoires en mouvement, La documentation Française, 2002

J-P. Gaudin, *Gouverner par contrat – l'action publique en question*, Presses de Sciences Po, 1999

J-P Brouant, *Contractualisation et territoires : les contrats d'agglomération*, les cahiers du Groupement de Recherche sur les Institutions et le Droit de l'Aménagement, de l'Urbanisme et de l'Habitat, Paris, n°12, 2005

Ch. Demazière, *Les procédures contractuelles : un mode privilégié de relation entre acteurs publics ?* 2005

A. Boutet, *L'aménagement des agglomérations par les conseils régionaux : étude des contrats d'agglomération en régions Centre et Bourgogne*, thèse Université François Rabelais, tours, décembre 2003

Région Centre, *Contrat de plan Etat-Région 2000-2006*

Ouvrages relatifs à l'ingénierie territoriale

Union Nationale des Acteurs et des structures du Développement Local, *Enquête nationale « Le métier d'agent de développement territorial »*, décembre 1995

Centre Universitaire de coopération Economique et Sociale, *Quel(s) référentiel(s) pour les métiers du développement ?*, Université de Nancy I et Nancy II, janvier 1993

Gilles Jeannot, *Les métiers flous : travail et action publique*, Laboratoires Techniques, Territoires et Société,

Documents récoltés auprès des Pays et des services de la Région

Syndicat mixte du Pays Beauce Val de Loire, *Actualisation de la Charte de Développement du Pays Beauce Val de Loire*, 2004

Syndicat mixte du Pays Beauce Val de Loire, *Projet de contrat régional de Pays*

Syndicat mixte du Pays Sologne Val Sud, *Charte de développement actualisée*, septembre 2004

Syndicat mixte du Pays Sologne Val Sud, *Contrat Régional de Pays 2005-2009*

Syndicat mixte du Pays Sologne Val Sud, *Lettres de Pays*, avril 2004 et décembre 2005

Syndicat mixte du Pays Sologne Val Sud, *Contrat régional de Pays, fiche-projet*, mars 2004

Syndicat mixte du Pays Vendômois, *Evaluation et actualisation de la charte de développement*

Syndicat mixte du Pays Vendômois, *Contrat régional de Pays 2004-2008*

Région Centre, *Contrat régionaux de Pays, règlement d'application*, adopté par la commission permanente régional du 15 novembre 2002, modifiée en commission permanente régionale les 18 juin et 9 juillet 2004

Mémoires de recherche

D. Fouque, *Les limites des pays, réflexion sur la délimitation et la notion de frontière pour les territoires de projet*, Centre d'Etudes Supérieures d'Aménagement – Maison des Sciences de l'Homme, 1999

E. Moreau, *Les pays, une base territoriale contestable ?*, CESA – MSH –Tours, 2004

S. Vannier, *Les conseils de développement, des outils légitimes de démocratie participative ?*, Département Aménagement – Maison des Sciences de l'Homme – Tours, 2005

C. Villesange, *Développeurs économiques et politiques économiques départementales : quelles interactions ?*, CESA – MSH – Tours, 2003

Sites Internet

Entreprises Territoires et Développement : www.projetdeterritoire.com

- *Analyse des premiers contrats de pays*, septembre 2003

- *Etat des lieux des pays au 1^{er} mai 2005*, mai 2005

- *Etat de la contractualisation*, 31 décembre 2004

- *Moyens d'ingénierie des pays, pour quels projets ?*, juillet 2004

DATAR : www.datar.gouv.fr

Préparation et négociation des contrats d'agglomération (document d'étape), 25 juillet 2002

Table des illustrations

Schémas

Les Contrats de Plan Etat-Région 2000-2006 : une composition en oignon	8
Les grands moments de la phase de contractualisation	20
Etapes nécessaires à la mise en œuvre de la contractualisation	25
Les différentes ressources mobilisées dans la mise en œuvre des politiques publiques	27
Organisation de l'élaboration du contrat de Pays : les relations présumées entre acteurs	31
Le phasage d'élaboration du programme d'Actions du contrat de Pays	32
Déroulement de la démarche de recherche	34
Pays Beauce Val de Loire : schéma de l'organisation générale de l'équipe	57
Pays Sologne Val Sud : schéma de l'organisation générale de l'équipe	58
Pays Vendômois : schéma de l'organisation générale de l'équipe	58
Synthèse : profil-type de l'agent de développement en poste dans les Pays étudiés	60
Le type d'ingénierie mobilisée pour l'étape qui a précédé la conception du contrat	61
Déroulement de la démarche de conception (Pays Beauce Val de Loire)	64
Déroulement de la démarche de conception (Pays Sologne Val Sud)	68
Déroulement de la démarche de conception (Pays Vendômois)	70
Synthèse : étapes-clés du processus de contractualisation	71
« Schéma d'éligibilité et de réalisation des projets Pays »	76
Des sommaires de chartes de développement au contenu similaire	87
Graphe stratégique actualisé – Pays Beauce Val de Loire – 2004	88
Graphe stratégique – Pays Sologne Val Sud – mars 2004	88
Graphe stratégique – Pays Vendômois – 2003	89
Fiche action type - Pays Beauce Val de Loire	91
Fiche action type – Pays Sologne Val Sud	93
Fiche action type – Pays Vendômois	95
Synthèse de l'ossature du programme d'actions – Pays Beauce Val de Loire	97
Synthèse de l'ossature du programme d'actions – Pays Sologne Val Sud	97
Synthèse de l'ossature du programme d'actions – Pays Vendômois	98
Un agent de développement qui réalise seul le contrat et qui bénéficie d'une aide extérieure minimale	100

Tableaux

Déclinaison du thème de recherche	35
Evolution de la forme d'ingénierie concernant les politiques contractuelles de la Région Centre	48
Age des agents de développement	54
Synthèse : critères retenus pour la sélection des projets retenus dans le programme d'actions du contrat	76
Synthèse : avis et sentiments des agents de développement sur la conception du contrat	84
Nombre de pages des chartes de développement et des contrats régionaux de Pays	86
Tableau récapitulatif de l'ossature du contrat du Pays Beauce Val de Loire	90
Tableau récapitulatif de l'ossature du contrat du Pays Sologne Val Sud	92
Tableau récapitulatif de l'ossature du contrat du Pays Vendômois	94
Synthèse : construction des contrats régionaux de Pays	96
Comparaison entre les graphes stratégiques des chartes et les programmes d'action des contrats régionaux de Pays	98
Comparaison entre l'hypothèse de recherche et les résultats observés	101

Cartes

Contrats de Pays signés au 6 mars 2006	40
L'organisation spatiale des Pays en Région Centre en 2006	41
Localisation du Pays Beauce Val de Loire	49
Localisation du Pays Sologne Val Sud	51
Localisation du Pays Vendômois	52

Table des matières

INTRODUCTION	1
PREMIERE PARTIE : DE LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE A LA MISE EN PLACE DES CONTRATS DE PAYS	3
<u>I - L'essor généralisé de la contractualisation territoriale en France</u>	5
A – Qu'entend-on par contractualisation territoriale ?	5
1 - <u>Le contrat de territoire, un outil financier qui souhaite favoriser le partenariat entre personnalités publiques concernées par l'aménagement du territoire</u>	5
2 - <u>L'affirmation des contrats de territoire : conséquence du processus de décentralisation</u>	6
a - <i>Une conséquence du processus de décentralisation</i>	6
b - <i>Les Contrats de Plan Etat-Région (CPER) : une logique qui se veut conforme aux besoins des territoires</i>	6
B - La dernière génération des CPER marquée par l'introduction du volet territorial	7
1 - <u>Une ambition affichée pour améliorer l'organisation des territoires de projets</u>	7
2 - <u>L'architecture des CPER 2000-2006 : une composition dite en oignon</u>	8
C- Une nouvelle « forme de gestion » des territoires issue du concept de développement local	9
1 - <u>La volonté d'adapter les politiques au territoire</u>	10
2 - <u>La consécration d'une logique ascendante</u>	10
3 - <u>La pluralité des acteurs concernés par les politiques d'aménagement du territoire</u>	10
D – Les limites identifiées d'un outil comme la contractualisation territoriale	11
1 - <u>L'essence même du contrat : la difficile tenue des engagements</u>	11
2 - <u>Le contrat, un catalogue de mesures ?</u>	12
3 - <u>Des rapports entre partenaires complexes</u>	12
<u>II - La charte et le contrat de Pays : des outils au service d'une démarche de projet consacrée par les lois Pasqua (LOADT) et Voynet (LOADDT)</u>	13
A – La LOADT : la retranscription du projet de territoire à travers la charte de développement du Pays	13
B – La LOADDT : la volonté de faire transparaître la charte de développement durable dans un contrat de territoire	14
<u>III – Les critiques formulées à l'égard de la politique des Pays : un énième échelon dans le paysage administratif français ?</u>	15
SECONDE PARTIE : LA CONCEPTION D'UN OUTIL FINANCIER POUR RECOMPOSER LE TERRITOIRE, LE CONTRAT DE PAYS	17
<u>I - Un objet de recherche qui porte sur la « fabrication » des contrats de Pays</u>	19
A – Spécification de la problématique de recherche : quelle forme d'ingénierie est mobilisée et quelles méthodes utilise-t-elle pour réaliser les contrats de Pays ?	19
1 - <u>Un essai de définition du terme d'ingénierie territoriale</u>	19
2 - <u>Une problématique de recherche qui se situe en amont de la signature du contrat de Pays</u>	19
B – La politique de Pays : une démarche spécifique qui nécessite des équipes compétentes au sein des Pays	21
1 - <u>Un besoin nouveau d'ingénierie spécialisée en développement local</u>	21
2 - <u>Les moyens d'ingénierie dont disposent les Pays</u>	22
a - <i>Les équipes présentes au sein des Pays</i>	22
b - <i>Le recours à une ingénierie extérieure</i>	23
C – Une succession d'étapes nécessaires pour atteindre la phase de conception de la contractualisation	25
<u>II - Un cadre d'analyse sur les politiques publiques au sens de Knoepfel, Larrue et</u>	

<u>Varone : le type de ressources mobilisées pour concevoir les contrats de Pays</u>	27
A - Quels sont les moyens humains utilisés pour réaliser les contrats ?	28
B - Quelles sont les méthodes mobilisées ?	28
<u>III - L'hypothèse de recherche</u>	30
A – Une réalisation en interne ou un recours à une ingénierie extérieure pour fabriquer le contrat de Pays ?	30
B – Le projet de territoire au cœur de la méthode utilisée pour la conception du contrat	32
<u>IV- La méthodologie adoptée</u>	34
A – Rappel du déroulement de la démarche de recherche	34
B - Une méthode de terrain basé sur des entretiens semi-directifs auprès de l'ingénierie des Pays	36
<u>1 - Pourquoi le choix d'une telle méthode de travail ?</u>	36
<u>2 – La grille d'entretien</u>	37
<u>3 – Le contenu et les conditions de déroulement des entretiens</u>	38
C - Une analyse comparative basée sur des Pays de la région Centre	40
<u>1 – La région Centre, un territoire régional engagé depuis longtemps dans la politique des Pays</u>	40
<u>2 – Les critères de sélection : trois Pays entre monde urbain et monde rural sous influence des agglomérations ligériennes du Centre : Tours, Blois et Orléans</u>	41
<u>3 – Un choix de cas d'étude qui s'inscrit dans le cadre d'un programme de recherche</u>	42
D – Les limites d'une telle méthodologie	42
 TROISIEME PARTIE : L'INGENIERIE TERRITORIALE MOBILISEE POUR REALISER LES CONTRATS DE PAYS EN REGION CENTRE	 44
<u>I – L'évolution de l'ingénierie territoriale impliquée dans les politiques contractuelles : l'exemple de la Région Centre entre 1977 et 2002</u>	45
A – L'affirmation de la contractualisation régionalisée	45
B – La mise en place progressive de ressources humaines dédiée à la politique de Pays et à la contractualisation	45
<u>II - Une brève présentation des Pays retenus pour l'étude de cas</u>	49
A – Le Pays Beauce Val de Loire	49
<u>1 – Le portrait du territoire</u>	49
<i>a – Les caractéristiques géographiques</i>	<i>49</i>
<i>b – Les caractéristiques démographiques et économiques</i>	<i>49</i>
<i>c – L'organisation administrative du Pays et sa démarche de contractualisation</i>	<i>50</i>
B – Le Pays Sologne Val Sud	51
<u>1 – Le portrait du territoire</u>	51
<i>a – Les caractéristiques géographiques</i>	<i>51</i>
<i>b – Les caractéristiques démographiques et économiques</i>	<i>51</i>
<i>c – L'organisation administrative du Pays et sa démarche de contractualisation</i>	<i>51</i>
C – Le Pays Vendômois	52
<u>1 – Le portrait du territoire</u>	52
<i>a – Les caractéristiques géographiques</i>	<i>52</i>
<i>b – Les caractéristiques démographiques et économiques</i>	<i>52</i>
<i>c – L'organisation administrative du Pays et sa démarche de contractualisation</i>	<i>53</i>
<u>III - L'analyse des résultats</u>	54
A – Le profil de l'ingénierie : caractéristiques professionnelles des techniciens en poste dans les trois Pays étudiés	54
<u>1 – La formation et le parcours professionnel de l'agent de développement</u>	54
<i>a – L'âge moyen des agents de développement</i>	<i>54</i>
<i>b – La formation universitaire d'origine</i>	<i>54</i>

<i>c – La trajectoire professionnelle : expériences avant d’être en poste dans le Pays</i>	55
<u>2 – Les caractéristiques du poste occupé par l’agent de développement</u>	55
<i>a – Le recrutement</i>	55
<i>b – Les conditions d’emploi</i>	56
<i>c – Le rôle de l’agent de développement dans la structure du Pays</i>	57
<u>3- Les différentes missions remplies par l’agent de développement</u>	59
B – Les méthodes de travail de l’ingénierie en place	60
<u>1 – L’ évaluation du premier contrat et l’actualisation de la charte, des préalables incontournables à la réalisation du second contrat de Pays</u>	60
<u>2 – Le déroulement de la conception du contrat de deuxième génération : rétro-planning sur les temps forts de la phase de contractualisation</u>	61
<i>a - Une démarche solitaire où l’agent de développement du Pays est seul à rédiger le contrat</i>	61
<i>b – Des étapes clés, récurrentes dans la procédure de contractualisation</i>	61
<i>c – La construction d’un ensemble de critères pour sélectionner les projets à retenir dans le programme d’actions du contrat</i>	72
<i>d – Des moyens matériels peu exigeants</i>	77
<u>3 – Un travail réalisé en interne qui a nécessité une collaboration minimale avec d’autres organismes</u>	78
<i>a – Une aide de la part des organismes publics, souvent au cas par cas</i>	78
<i>b – Une implication du conseil syndical et du conseil de développement jugée importante par les techniciens</i>	79
<i>c - L’absence d’un réel échange d’expérience avec d’autres Pays pendant la phase de contractualisation</i>	80
<i>d - Un accompagnement de la part de la Région, en demi-teinte</i>	80
<u>4 - Retour sur expérience : des visions contrastées</u>	82
<i>a – Des obstacles et des contraintes variées selon les Pays</i>	82
<i>b – Les erreurs ou les manques constatés</i>	84
<i>c – Des connaissances et un savoir faire jugés suffisants par ceux qui avaient une expérience du contrat et insuffisants par celle qui n’en avait pas</i>	85
IV – L’articulation « charte de développement - contrat régional de Pays »	86
A – La forme des chartes de développement et des contrats régionaux de Pays	86
<u>1 – Des chartes de développement d’environ 70 pages mais des contrats régionaux de Pays de taille variables selon les Pays étudiés</u>	86
B – Le contenu des chartes de développement et des contrats régionaux de Pays	87
<u>1 – Des chartes construites sur le même modèle</u>	87
<i>a – Des sommaires au contenu similaire</i>	87
<i>b – La conception de graphes stratégiques dans les chartes : un outil de synthèse pour faire apparaître les objectifs du Pays</i>	87
<u>2 – La construction des contrats</u>	90
<u>3 – Des programmes d’actions simplifiés, au regard des graphes d’objectifs élaborés dans le cadre de l’actualisation des chartes</u>	97
V - La comparaison avec l’hypothèse de départ	100
A – Le profil de l’ingénierie mobilisée	100
B – Les méthodes utilisées par l’ingénierie	101
C – Les limites des résultats de la recherche	102
<u>1 - Les facteurs externes</u>	102
<u>2 – Les facteurs intrinsèques</u>	102
CONCLUSION	104
BIBLIOGRAPHIE	106
TABLE DES ILLUSTRATIONS	108

