

LES TERRITOIRES DE PROJET EN ACTIONS

Résultats des enquêtes
menées auprès des
Territoires de projet
[2019-2020]

—
publication.2021

EDITO

Nouvelle gouvernance, nouveaux enjeux, nouvelles ambitions, nouveaux défis. L'ANPP a souhaité dresser un portrait des Territoires de projet et de leurs missions pour éclairer les stratégies territoriales à venir, ayant pour socle le projet de territoire, qualifié de stratégique, intégré et partagé.

Fondé sur une dizaine d'études et enquêtes menées par l'ANPP en 2019 et 2020, ce dossier ambitionne de donner des clés de lecture aux nouveaux élus sur les dynamiques potentielles de leur Territoire et des champs et missions à explorer.

Au service des EPCI et en interaction constante avec l'ensemble des acteurs locaux, publics comme privés, le Territoire de projet, Pôle territorial et Pays, est en parfaite complémentarité

avec les compétences des intercommunalités qui le composent. Il est de notre ressort de renforcer ce lien Pays/EPCI, en lien avec les communes, en ce début de mandat.

Cette agilité, cette réactivité, cette capacité à donner sens et cohérence à l'action publique des différentes collectivités à l'échelle d'un bassin de mobilité, d'emploi et de vie, sont à ce jour de précieuses compétences au niveau local de nos équipes élues et de nos développeurs territoriaux. Saisissez-les !

Josiane CORNELOUP

Présidente de l'ANPP
Députée de Saône-et-Loire

Nicolas SORET

Président délégué de l'ANPP
Président du PETR Nord de l'Yonne



Josiane CORNELOUP

Nicolas SORET



ÉDITO	2
INTRODUCTION	5
—	—
ORGANISATION	6
GOUVERNANCE	10
—	—
MOBILITÉ	16
CULTURE	26
SANTÉ	32
SILVERÉCONOMIE	44
PAT	50
PCAET	60
CTE	76
—	—
CONCLUSION	86
GLOSSAIRE	87

Ce recueil a été porté par l'Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays. Il compile et consolide des résultats d'enquêtes menées entre début 2019 et fin 2020 auprès des Territoires de projets, Pays et PETR. ANPP / 22 rue Joubert – 75009 Paris
www.anpp.fr / 01.40.41.84.13 / contact@anpp.fr

Direction de publication : Josiane Corneloup, Nicolas Soret / Direction de rédaction : Michael RESTIER / Coordination de rédaction et de publication : Pacôme BERTRAND / Contributeurs : Léa ABATE, Lisa LABARRIERE, Clara LE TERTRE et Clémence ZIEGLER / Création graphique et mise en page : Guillaume MALVOISIN & Pierre-Olivier BOBO (LeBloc) / Infographies : Pierre-Olivier BOBO, Julian MARRAS (Sparse média) / Reformulation des textes : Pacôme BERTRAND, Lisa LABARRIÈRE, Guillaume MALVOISIN / Relecture et corrections : Juliette TIXIER / Dépôt légal : avril 2021. Tous droits réservés © 2021

Avec le soutien de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires et de la Banque des Territoires. Remerciements à tous les développeurs territoriaux et élus, qui ont pris le temps de répondre aux enquêtes, et plus généralement de leur implication au quotidien pour un développement local ambitieux.

INTRO DUCTION

Depuis les années 1980, on assiste à une légitime et nécessaire territorialisation des politiques publiques, soutenue par un vaste mouvement d'élus, associatifs et militants du développement local. Le concept Pays s'inscrit pleinement dans cette veine.

En 1995, le législateur introduit la démarche Pays par la Loi Pasqua (dite LOADT), qu'il généralisera en 1999 avec la Loi Voynet (dite LOADDT). La Loi RCT de 2010, cherchant une rationalité jusqu'au-boutiste, par méconnaissance des enjeux locaux, a abrogé l'article Pays. Mais, en 2014, la loi MAPTAM offre aux Territoires de projet un nouveau statut : le Pôle d'Équilibre Territorial et Rural (PETR), plus communément appelé Pôle territorial. Par principe, la constitution d'un Pays est laissée à l'initiative des élus locaux, et sa forme juridique est librement choisie (association, GIP, syndicat mixte ouvert ou fermé, PETR), respectant le principe de libre administration des collectivités locales.

Ainsi, les Territoires de projet se composent de plusieurs intercommunalités, quatre en moyenne depuis 2016, qui font le choix de penser le territoire à long terme à travers la création d'une structure interterritoriale, sur la base d'un projet de Territoire stratégique, intégré et partagé.

Les Territoires de projet ont pour objet de mettre en synergie les politiques publiques locales sur un territoire qui présente une cohérence géographique, culturelle, économique ou sociale, en y associant les acteurs publics et privés. Une synergie qui, par le dialogue et l'animation des réseaux, permet de développer une vision commune,

prospective et partagée du territoire. Engagés volontairement autour de ce projet de territoire, à l'échelle d'un bassin de vie ou de mobilité, ces Territoires de projet accompagnent leurs ECPI membres dans la mise en œuvre de leurs compétences, tout en complétant les actions menées au niveau intercommunal et communal, par des missions d'animation territoriale et financière.

Les missions et thématiques portées par les Territoires de projet sont plurielles. Chacun dressant ses objectifs inscrits au projet de territoire, selon les spécificités locales et enjeux prioritaires identifiés. Il est toutefois possible de dégager cinq axes thématiques : le développement économique par l'animation du tissu économique local, la transition écologique et énergétique, les services à la population, la planification spatiale et la gestion des fonds européens.

Ce livrable a pour ambition de présenter, à travers neuf enquêtes réalisées entre 2019 et 2020, les actions menées par les Territoires de projet, mais aussi leur fonctionnement interne et mode organisationnel. L'objectif est également d'illustrer, par des exemples, ce qui fait l'originalité et la plus-value de l'approche Pays, une approche transversale qui favorise une vision globale du territoire.

FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION INTERNE DES TERRITOIRES DE PROJET

Le fonctionnement d'un Pays/PETR dépend essentiellement des missions et dispositifs qui sont portés. Souvent constitués d'une équipe technique modeste, ces territoires peuvent adapter l'organisation, à leur convenance, des ressources humaines, de leur calendrier et de leur budget, voulue par les élus.

Avec l'installation des nouvelles instances décisionnelles et bien qu'il y ait autant

d'usages que d'acteurs, l'ANPP a souhaité dresser un portrait du fonctionnement des Territoires de projet. L'enquête a été réalisée par questionnaire numérique et a recueilli les réponses d'environ 20 % des territoires. Le questionnaire comportait une trentaine de questions sur le fonctionnement du territoire, son équipe technique, son organisation, la gestion des agents et la relation avec les élus.

SOMMAIRE

1 - ÉQUIPES TECHNIQUES DES PAYS ET PETR	7
A. DES ÉQUIPES TECHNIQUES JEUNES, FÉMININES ET TRÈS QUALIFIÉES	
B. RÉPARTITION DES MISSIONS	
2 - PRESTATIONS ET PARTENAIRES EXTÉRIEURS	8
3- RELATIONS AVEC LES ÉLUS	9

1. ÉQUIPES TECHNIQUES DES PAYS ET PETR

Les Territoires de projet comptent en moyenne 8 ETP (Équivalent Temps Plein). Ce chiffre est en légère hausse en comparaison avec ceux des précédentes années. Cela s'explique en partie par le transfert de la mission ADS (Autorisation du Droit des Sols) ou de la compétence GEMAPI (Gestion des Milieux Aquatiques et Prévention des Inondations) dans plusieurs territoires, Pays ou PETR. Pour le nombre d'agents, les écarts entre territoires restent importants en fonction

des missions portées. L'équipe peut être composée d'un unique ETP à plus de 40 agents. C'est le cas, par exemple, du Pays de Lourdes et des Vallées des Gaves, territoire aux missions très intégrées qui met en œuvre la GEMAPI, le SCoT ou encore l'ADS. Cette ingénierie de projet se caractérise par deux principales missions : l'animation et l'ingénierie financière. Ce qui confère une approche transversale à la gestion de projets et aux missions menées.

A. DES ÉQUIPES TECHNIQUES JEUNES, FÉMININES ET TRÈS QUALIFIÉES

Les équipes techniques des Pays et PETR sont composées à 76 % de femmes (médiane à 77 %). Ceci va de pair avec la dynamique de féminisation qui gagne le monde de la fonction publique territoriale¹. Autre caractéristique des agents qui travaillent dans les Territoires de projet : ils sont plutôt jeunes, avec une moyenne d'âge de 40 ans (médiane à 38 ans). Le niveau de qualification des agents varie en fonction du poste occupé. Pour les postes de direction, mais aussi de chargé de mission, on compte une grande majorité de BAC+5.

Pour les fonctions supports (secrétariat, administratif, etc.), le recrutement se fait à partir du BAC. Donc, plus de 90 % des agents sont titulaires d'un Master ou d'un diplôme d'ingénieur (niveau BAC+5). Enfin, les Pays et PETR comptent une part très importante de contractuels au sein de leurs équipes. On note en moyenne 30 % de fonctionnaires publics territoriaux contre 70 % de contractuels.

B. RÉPARTITION DES MISSIONS

Pour les trois-quarts des sondés, la répartition des tâches est ventilée pour chaque ETP selon la thématique des missions. Dans les Territoires de projet les mieux dotés, l'organigramme est structuré par pôle. Une direction pilote l'ensemble des missions et suit souvent les politiques contractuelles. On compte, pour la majorité des territoires qui portent un programme LEADER, une équipe spécifique dédiée (allant de 1 à 3 ETP). Des agents affectés à d'autres missions (mobilité, énergie-climat, culture...) peuvent ponctuellement seconder cette équipe notamment lorsque les porteurs de projets de leur secteur font appel à une enveloppe LEADER.

On retrouve ce fonctionnement, qui favorise d'ailleurs des actions transversales, avec d'autres dispositifs de type SCoT, PCAET, TePOS. C'est le cas du PETR Cœur de Lorraine où le chargé de mission SCoT s'occupe également de ce qui est lié à la gouvernance alimentaire, à la mobilité, à la sobriété énergétique et au développement des énergies renouvelables. Ces dispositifs appellent à des réflexions croisées autour de différentes thématiques, ce qui explique ce mode d'organisation.

2. PRESTATIONS ET PARTENAIRES EXTÉRIEURS

Dans plusieurs cas, l'appel à un prestataire extérieur peut s'avérer utile pour les Territoires de projet. Notons à ce titre la réalisation d'un diagnostic, d'études spécifiques ou d'une mission d'évaluation. Il s'agit avant tout de missions ponctuelles qui nécessitent des compétences techniques particulières, pas nécessairement disponibles en interne. L'attente des Territoires indique également l'adjonction possible ainsi d'un regard neutre et d'une prise de hauteur.

Pour deux-tiers des sondés, un appel à prestataire extérieur a été effectué en 2019 (bureau d'étude, université...), généralement

Il est à noter l'importance, pour la direction, de la tenue de réunions d'équipe régulières pour faciliter la transversalité des dossiers et l'interconnaissance de l'état d'avancement de ces derniers. Pour 40 % des territoires ces réunions sont hebdomadaires, pour 30 % bimensuelles et pour 30 % mensuelles.

Deux cas de figure définissent l'ordre du jour de ces réunions d'équipes. Il est le plus souvent proposé par la direction avec une possibilité d'amendement par le reste de l'équipe. Il peut être également le fruit d'un tour de table organisé pour que chaque agent puisse présenter l'actualité de ses travaux.

Concernant le lieu de travail, il apparaît dans certains cas, assez rares, un éclatement sur deux sites, voire trois. Cela ne semble pas être optimum pour la cohésion d'équipe, mais ne semble pas non plus toutefois être mal vécu par les agents.

Enfin, on observe que le télétravail, jusqu'alors peu pratiqué, commence à s'imposer dans environ 20 % des Territoires. La crise sanitaire actuelle va indéniablement accentuer ce mode de travail.

dans le cadre du SCoT (PETR Beauce Gâtinais en Pithiverais), du PCAET (Pôle territorial de l'Albigeois et des Bastides) et du SAGE (Pays de Saint-Brieuc). Des sujets plus spécifiques peuvent également être l'objet de prestations extérieures : tourisme, plan vélo, etc.

Les Territoires de projet sous forme syndicale et les centres de gestion travaillent, pour l'essentiel, en étroite collaboration sur les questions liées aux ressources humaines et, parfois, à la formation. En France, les centres de gestion de la fonction publique territoriale sont des établissements publics locaux à caractère administratif.

3. RELATIONS AVEC LES ÉLUS

Les missions portées par les Pays et Pôles territoriaux dépendent essentiellement des choix politiques qui s'opèrent au niveau local. Ainsi, la relation entre les élus et les techniciens est plus qu'essentielle pour l'avancée des projets. Pour 74 % des sondés, ces relations sont suffisamment régulières pour un avancement optimum des différents dossiers et missions. Il est unanimement décrit que le binôme Président/Directeur est déterminant pour la bonne mise en

œuvre des actions, sur la base du projet de territoire. Certains Territoires, à l'image du Pays du Gévaudan-Lozère, ont adopté une organisation dans laquelle chaque mission est suivie par un binôme élu/technicien. Les réunions de bureau, du comité syndical ou encore de la Conférence des Maires permettent d'avoir des temps d'échanges formalisés entre élus et agents pour l'ensemble des territoires.

LE MOT DE LA FIN

L'appropriation.

L'appropriation du projet de territoire est une nécessité pour les équipes techniques, mais surtout pour les élus. Ceci impose une présentation pédagogique lors des changements de gouvernance de ce projet de territoire et de la définition des objectifs qui y sont mentionnés pour l'avenir.

L'approche transversale.

La caractéristique première des Territoires de projet est d'inscrire chacune des missions traitées, de manière transversale, au sein d'un projet de territoire partagé. Cette transversalité doit d'abord s'opérer au sein de l'équipe technique. L'hétérogénéité des missions et des compétences des équipes techniques est une richesse. Une attention spécifique doit toutefois être portée à la conduite de projet, notamment à la gestion de leur temporalité.

Le lien constant avec les élus.

En raison de la complexité technique, financière et managériale de certains projets, il est crucial que les agents des Territoires de projet sachent être pédagogues avec leurs élus et leurs partenaires, qu'ils maîtrisent la simplification de leur discours. Une parfaite compréhension des enjeux est indispensable et doit pouvoir se fonder sur une relation étroite entre les élus et les techniciens.

Le recrutement.

Plusieurs territoires ont rapporté des difficultés à recruter. Plusieurs raisons sont évoquées, notamment la localisation des postes ou encore des profils non adaptés à la fiche de poste. La dimension hétéroclite des compétences traduit une exigence dans le profil de poste, pour lequel les formations ne sont pas si nombreuses.

LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES DE PROJET

Depuis leur création en 1995, les Pays ont été soumis à de nombreuses évolutions. Différents textes ont bouleversé les logiques territoriales alors en place. En 2010, la loi de Réforme des Collectivités territoriales est venue abroger l'article Pays. Quatre années plus tard, la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) a créé un nouvel outil de mutualisation favorable au développement local. Elle a posé un nouveau cadre juridique, au travers des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR). Enfin, la fusion des régions, la loi NOTRe et la refonte de la carte intercommunale du 1^{er} Janvier 2017 ont profondément redessiné l'organisation territoriale en France, avec un rôle à (re)définir pour chaque collectivité. Le renforcement de l'échelon intercommunal, notamment, au cours des dernières années, questionne l'articulation avec les Pays dans le développement local.

Aujourd'hui, l'ANPP réfléchit avec ses adhérents à l'impact de cette évolution sur la gouvernance des Territoires de projet. Comment et par qui les Pays et les Pôles Territoriaux sont-ils gouvernés ? Quelles places prennent les intercommunalités, les communes, la société civile dans la prise de décision et dans la stratégie des Territoires ? Comment fonctionnent les instances de décision et de participation ? Et quels sont les points de vigilance ? Les Territoires de projet existent car leurs élus portent un projet commun et partagé. Comment se déroule l'élaboration de ce projet de territoire et comment s'organise sa gouvernance, sa mise en œuvre, son suivi et son évaluation ? Afin d'avoir une meilleure compréhension des méthodes d'organisation et d'animation de la gouvernance des instances des Territoires de projet, l'ANPP a lancé une enquête auprès de ses adhérents qui a recueilli les réponses de 20 % d'entre eux.

SOMMAIRE

1 - INSTANCES DÉCISIONNELLES	11
A. ORGANISATION	
B. ANIMATION ET DÉBAT	
2 - RELATIONS AVEC LES AUTRES ÉCHELONS TERRITORIAUX	14
3 - AMÉLIORATION ET PERSPECTIVES D'AVENIR	16
A. ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET CRISE SANITAIRE	
B. LA CONFÉRENCE DES MAIRES	

I. INSTANCES DÉCISIONNELLES

A. ORGANISATION

Les instances exécutives des Territoires de projet se composent de délégués syndicaux ou d'administrateurs, issus des collectivités membres. Elles dépendent de la forme juridique du territoire.

FORME JURIDIQUE DU TERRITOIRE	FORME JURIDIQUE (%) EN 2020	INSTANCE DÉCISIONNELLE
PETR	50 %	Comité syndical
Syndicat mixte	35 %	Comité syndical
Association	9 %	Conseil d'administration
Groupement d'intérêt public	1 %	Conseil d'administration

NB : Dans un souci de clarté, nous utiliserons dans les pages suivantes le terme d'instances exécutives pour désigner les comités syndicaux et les conseils d'administration.

Taille des instances décisionnelles

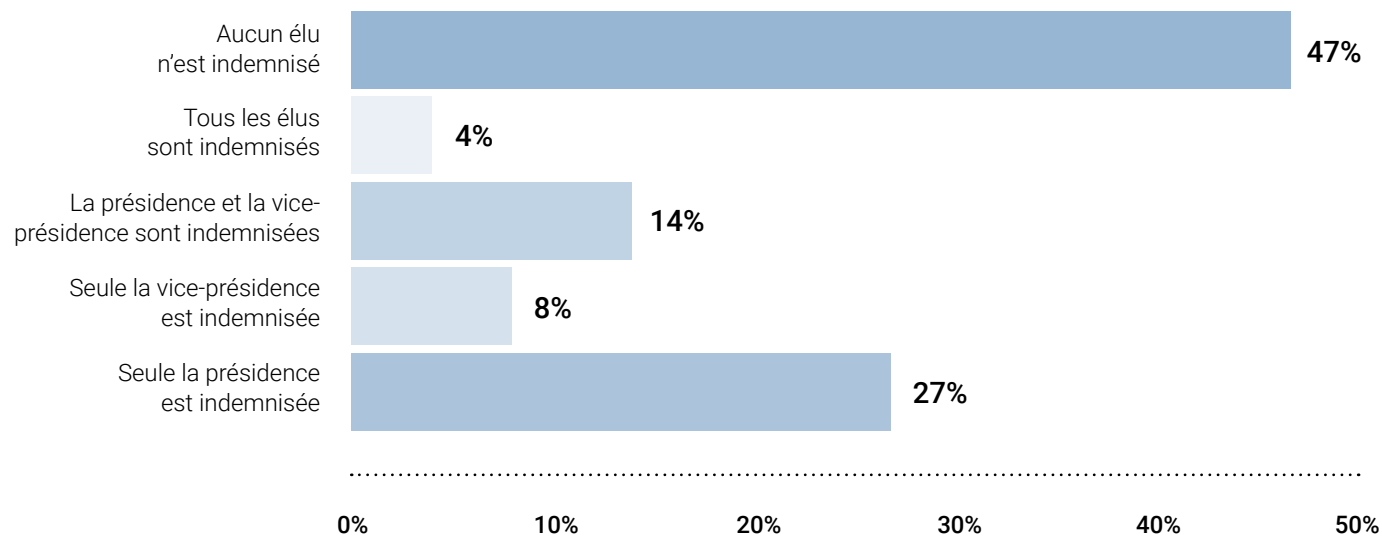
Les instances décisionnelles peuvent regrouper un nombre variable d'élus selon la taille du territoire et/ou de son nombre de communes. Les réponses à l'enquête font état d'instances très réduites (la plus petite compte 7 sièges) et d'autres plus considérables (la plus grande compte 117 sièges). En moyenne, dans les territoires

sondés, elles comptent 40 sièges, occupés dans la grande majorité des cas par des élus communautaires. Les présidents d'EPCI y sont représentés dans 70 % des cas. Les élus siégeant au sein de ces instances sont très majoritairement des hommes car, en moyenne, seules 20 % de femmes siègent dans les instances décisionnelles.

Indemnités des élus

47 % des élus ne sont pas indemnisés. Parmi les élus indemnisés, on trouve majoritairement la présidence et la ou les vice-présidence(s), ainsi que les délégués ou administrateurs ayant une délégation.

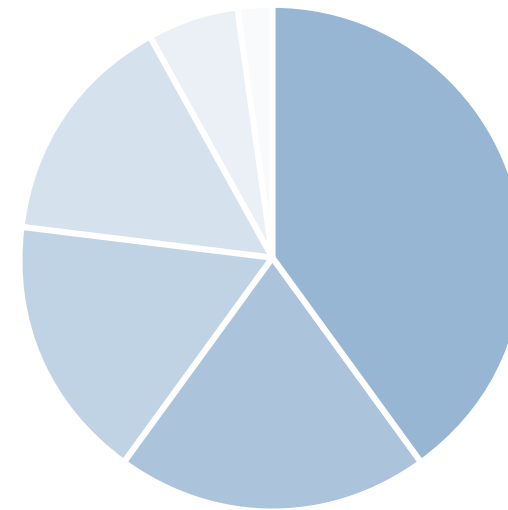
Indemnisation des élus



Répartition des sièges

La répartition des sièges, dans les Territoires de projet comportant deux EPCI, s'organise de manière égalitaire (même lorsqu'il y a de grandes différences en termes de poids démographique entre les EPCI). Dans les Territoires qui rassemblent plus de deux intercommunalités, la répartition des sièges est proportionnelle au poids démographique de ces dernières. Il est bon de savoir qu'un EPCI ne peut disposer de plus de la moitié des sièges et que tous les membres bénéficient d'au moins un siège. Dans les deux cas de figure, cette gouvernance et ses modalités sont pleinement acceptées. Certains Territoires de projet ont fait le choix d'une gouvernance tournante pour permettre d'impliquer chaque EPCI membre, indépendamment de son poids démographique. Ceci permet de répondre aux enjeux de la juste représentation. Cependant, la mise en place d'une telle gouvernance n'est pas perçue favorablement par tous les territoires. La difficulté d'inscrire une vision stratégique à long terme sur des mandats courts est parfois pointée. Selon certains

élus, cela ne serait pas en accord avec la temporalité longue que nécessite la conduite d'un projet de territoire. Les sondés craignent également un manque de stabilité qui nuirait à la communication avec les différents acteurs du territoire, surtout si les présidences successives ne poursuivent pas la même vision politique. Pour une grande majorité, la gouvernance d'un territoire nécessite une présidence clairement définie et stable. Celle-ci permet d'instaurer des liens privilégiés avec ses interlocuteurs et de porter une vision claire pour le territoire. Les élus l'ayant mise en pratique, comme pour le PETR Val de Lorraine, soulignent une réelle complexité dans sa mise en œuvre. Une présidence tournante implique par exemple un changement de locaux pour l'équipe technique.



Le rôle du bureau

96 % des sondés possèdent un bureau au sein de leurs instances. Composé de la présidence et d'un nombre restreint de membres de l'instance décisionnelle, il se réunit, généralement, en amont de chaque comité syndical pour préparer celui-ci. Il joue essentiellement un rôle de lieu de dialogue et de débat (40 % des cas), de création de consensus (19 % des cas) et de stratégie (17 % des cas). Le rôle du bureau est davantage centré sur l'élaboration des orientations stratégiques, plus que sur le traitement des questions du quotidien.

Rôle joué par le bureau auprès des instances décisionnelles

- 40% Faciliter l'émergence préalable de consensus
- 20% Faciliter le dialogue et le partage d'objectifs communs
- 17% Traiter les questions stratégiques
- 15% Le bureau joue l'ensemble des 4 rôles
- 6% Évacuer les questions administratives
- 2% Tout se passe en réunion plénière

Le bureau joue un rôle moteur. Il prépare les réunions des instances décisionnelles en amont et assume son rôle important d'animateur. Ce rôle, souvent confié à la présidence, plus rarement à la direction, est cependant parfois pointé comme problématique. Les membres du bureau, ayant une grande connaissance des dossiers discutés en amont des réunions, prennent une place importante lors des débats, donnant l'impression que les « jeux sont faits ». Une attention spécifique est donc recherchée pour associer l'ensemble des élus siégeant dans l'organe décisionnel.

Dans les Territoires de projet les présidents et présidentes sont à ...



- 61% MAIRE
- 39% CONSEILLER MUNICIPAL

Par ailleurs, ils sont aussi à ...



- 61% CONSEILLER DÉPARTEMENTAL
- 61% PRÉSIDENT D'EPCI
- 39% CONSEILLER RÉGIONAL
- 39% VICE-PRÉSIDENT D'EPCI

La présidence des Territoires de projet

Le « profil type » de l'élu présidentant un Territoire de projet est un homme de plus de 60 ans. En effet, seulement 14 % des présidents sont des femmes et 75 % des présidents ont plus de 60 ans. En majorité, les Présidents de Pays/Pôles territoriaux possèdent en parallèle un mandat intercommunal et, dans de plus rares cas, un mandat régional ou départemental. Selon les équipes techniques, la qualité du rôle de la présidence tient, en premier lieu, à sa vision politique (31 % des réponses). Viennent ensuite sa maîtrise de la partie opérationnelle (24,1 %) et son réseau (17,2 %). Ainsi, les qualités d'une présidence semblent tenir à sa capacité à proposer une vision politique et stratégique d'un territoire, puis à disposer des moyens de la mettre en œuvre (réseau et maîtrise de la partie opérationnelle).

B ANIMATION ET DÉBATS

Dans un grand nombre de Territoire de projet (64 %), les instances exécutives se réunissent une fois par trimestre, lors de réunions d'une durée moyenne de deux heures. Ces réunions sont majoritairement animées par la présidence, la vice-présidence, voire, plus rarement, par l'équipe technique. Au sein de cette instance, la prise de décision se fait à une écrasante majorité, voire à l'unanimité.

La question du quorum est cruciale, car il est parfois difficilement atteint (dans 60 % des cas). Ce constat régulièrement identifié est directement lié à la disponibilité des élus et la difficulté de les mobiliser. En effet, ces derniers sont très sollicités par les nombreuses instances dans lesquelles ils siègent, que ce soit au niveau du Pays, de l'intercommunalité ou de la commune.

2. RELATIONS AVEC LES AUTRES ÉCHELONS TERRITORIAUX

Les Territoires de projet s'ancrent dans un écosystème territorial plus vaste. La démarche de projet s'appuie, pour sa mise en œuvre et sa gouvernance, sur la mise en relation des différentes échelles territoriales, que ce soit la région, le département, les EPCI ou les communes, mais aussi les partenaires naturels que sont les chambres consulaires ou encore les services déconcentrés de l'État.

Le Pays / PETR et son « bloc local »

Une communication pédagogique est primordiale dans le fonctionnement du Territoire de projet. Elle permet d'éclairer sur le « qui fait quoi ». Cette communication avec leurs élus se fait essentiellement par le biais de la Conférence des Maires et des comptes rendus des réunions des instances décisionnelles. La transmission constante d'informations sur l'avancée des projets portés par les Pays/ Pôles aux élus du bloc local est soulevée comme un point de vigilance important. D'autant plus que les missions portées sont la

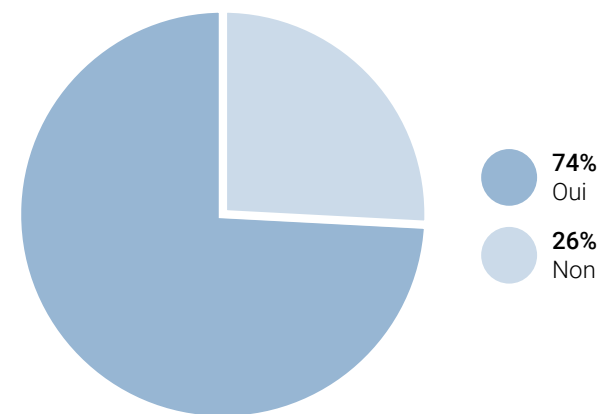
traduction de choix politiques et stratégiques des instances exécutives (transfert de compétences et missions confiées). Une parfaite compréhension des enjeux est donc indispensable, fondée sur une relation étroite entre les élus et les techniciens.

Les différents échelons territoriaux

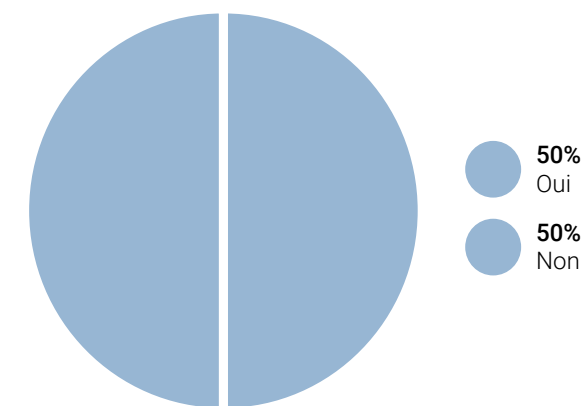
Parmi les différents échelons territoriaux (exception faite des EPCI/communes), la région représente celui qui entretient le plus de liens avec les Territoires de projet. En effet, 74 % des sondés possèdent un référent territorial désigné par le Conseil régional. Toutefois tous les Territoires ne sont pas égaux quant aux relations avec leur région. Pour nombre d'entre elles, les Pays/ PETR constituent le cadre privilégié de la contractualisation infrarégionale des politiques de développement territorial. Ceci peut expliquer les liens forts qu'entretiennent ces deux acteurs. Même si, pour moitié, les Territoires interrogés disposent d'un

Le Pays / PETR et les différents échelons territoriaux

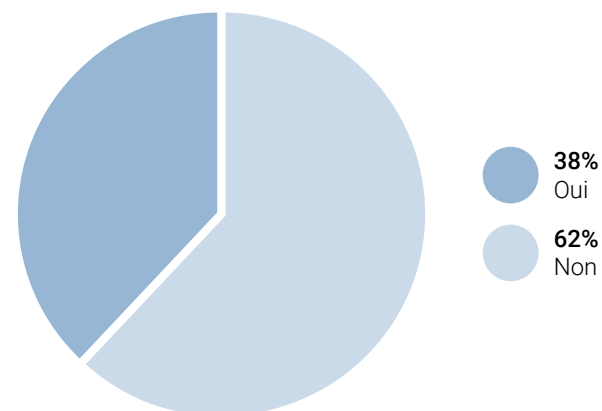
Disposez-vous d'un référent territorial désigné par le conseil régional ?



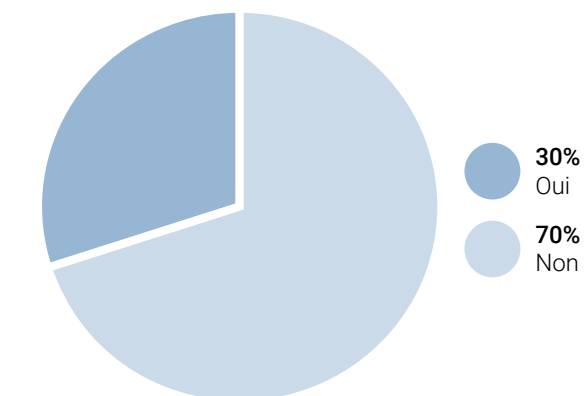
Disposez-vous d'un référent territorial désigné par le conseil départemental ?



Disposez-vous d'un référent territorial désigné par les consulaires ?



Disposez-vous d'un référent territorial désigné par les services de l'État ?



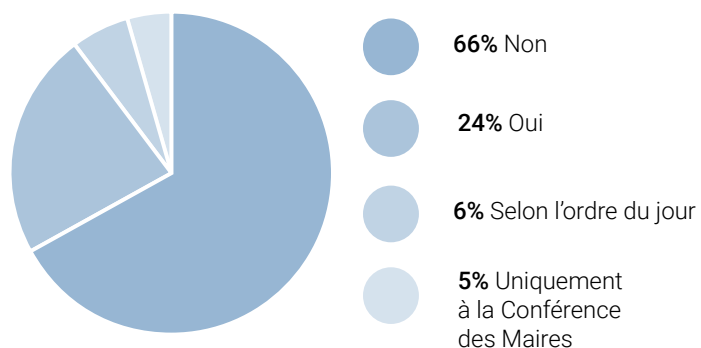
référent territorial désigné par le Conseil départemental, un manque de mobilisation et de disponibilité de ce dernier est identifié, sauf lorsque des membres des instances décisionnelles sont également des élus départementaux. Les rapports entretenus sont cependant globalement bons. Dans 38 % des cas, les Territoires de projet possèdent un référent territorial désigné par

les chambres consulaires. Ces dernières, principalement les Chambres d'agriculture, sont représentées et actives dans d'autres instances, notamment au sein des Conseils de développement et des Groupes d'Action Locale (GAL). Enfin, 30 % des Territoires de projet disposent d'un référent territorial désigné par les services de l'État.

La place des parlementaires

Les parlementaires sont conviés aux réunions des instances décisionnelles des Territoires de projet dans 35 % des cas. Cette participation présente un avantage pour le territoire, dans la mesure où elle témoigne d'une implication forte du parlementaire, connecté avec les réalités du territoire qu'il représente. Il peut ainsi être l'écho politique national nécessaire aux problématiques rencontrées au niveau local. Une attention spécifique semble se dégager pour associer davantage les parlementaires tout en veillant à l'équilibre d'expression des forces présentes.

Vos parlementaires sont-ils invités aux réunions de vos instances décisionnelles ?



3. AMÉLIORATION ET PERSPECTIVES D'AVENIR

A. ÉCHÉANCES ÉLECTORALES ET CRISE SANITAIRE

L'année 2020 a été fortement marquée par le contexte inédit lié à la crise sanitaire que connaît notre pays. Ces crises ont impacté de fait le calendrier électoral. Cependant, 55 % des Territoires sondés déclarent avoir anticipé le renouvellement de leurs instances. Nombre d'entre eux ont envisagé ce renouvellement grâce à une part importante de nouveaux élus, plus qu'à la démarche de projet portée par les Pays qu'il faudra former et informer. Ils ont

conscience que les enjeux portés par les Pays/Pôles territoriaux, bien que centraux, sont quelquefois peu visibles et peu identifiables par les élus communaux, par exemple. La crise économique à venir va lourdement peser sur le budget des collectivités locales, mais aussi sur ceux des financeurs des Territoires. Une vigilance accrue devra être déployée pour porter cette démarche projet, qui représente un enjeu central pour le développement local.

B. LA CONFÉRENCE DES MAIRES

Une des spécificités de la gouvernance des Territoires de projet tient dans la tenue d'une instance de dialogue, hautement stratégique : la Conférence des Maires. Elle est composée de l'ensemble des maires des communes des EPCI adhérents au Territoire. Dans la pratique, elle est majoritairement animée par la Présidence, ainsi que par l'équipe technique. Cette conférence, qui selon la législation doit se tenir une fois par an (mais souvent plus fréquemment, dans les faits), est perçue comme une instance permettant de renforcer la transparence de l'action du Territoire. Elle sert de « courroie de transmission » entre les élus locaux et le Territoire de projet. Elle permet ainsi de sensibiliser les maires à certains enjeux. Cette conférence permet d'aborder de manière pédagogique le « qui fait quoi ». Elle permet également de faire remonter au comité syndical les suggestions, les avis et les difficultés des communes du territoire. Déjà sollicitée à une multitude de réunions, la présence de tous les maires n'est

pas encore observée, notamment dans les territoires comptant un nombre restreint de communes, les maires siégeant au comité syndical ou conseil d'administration, ou dans ceux ayant des instances exécutives pléthoriques intégrant une majorité de maires. D'une manière générale, les équipes techniques et politiques sont satisfaites de cette instance tant en termes de présence que de qualité des échanges. La Conférence des Maires est une instance qui mérite toute l'attention des Territoires, même si elle reste perfectible pour une meilleure appropriation du fond par les élus. Parmi les pistes d'améliorations identifiées pour rendre plus efficient le rôle de la Conférence des Maires, on peut noter des méthodes d'animation plus « modernes » et interactives, permettant une meilleure répartition de la parole, et l'intervention généralisée de spécialistes et d'experts, permettant aux maires de mieux comprendre les problématiques discutées.

LE MOT DE LA FIN

Une démarche transversale, collective et partagée caractérise fondamentalement les Territoires de projet. Ainsi, les Pays/Pôles territoriaux portent un modèle de gouvernance partagée qui s'illustre par un souci de concertation avec tous les acteurs

locaux et de dialogue avec les élus. Dans le contexte généralisé d'une aspiration à davantage de concertation sur les Territoires, les outils participatifs et innovants, à l'image de la Conférence des Maires, peuvent figurer un modèle de gouvernance pertinent.

LES TERRITOIRES DE PROJET & LA MOBILITE

Le contexte actuel appelle à repenser, en profondeur, nos modes de déplacement. À chaque échelon, de nouveaux défis s'imposent. Comme celui de permettre l'émergence d'un modèle plus durable qui puisse être en capacité de répondre à l'urgence climatique. La mobilité révèle également un impératif de justice sociale. Cet impératif est d'autant plus marqué dans les espaces à faible densité, comme l'a démontré la « crise des ronds-points », ces dernières années. Répondre aux besoins de mobilité de la population dans sa diversité,

améliorer ses modes de déplacement dans des conditions plus vertes et durables relève désormais de l'urgence. Les Territoires de projet participent à ce vaste mouvement de transition, accompagnant depuis longtemps les intercommunalités et les communes sur ces questions.

Cette enquête a été diffusée à l'ensemble des Pays et PETR du réseau de l'ANPP. Elle a recueilli la réponse d'environ 20 % des territoires. Le questionnaire visait à dresser un état des lieux des initiatives entreprises.

SOMMAIRE

1 - LES PAYS, DES STRATÉGIES DE MOBILITÉ FACILITÉE	19
A. PERTINENCE DU PÉRIMÈTRE PAYS	
B. DES ÉQUIPEMENTS DIVERSIFIÉS	
2 - LES PAYS, ACTEURS DU CHANGEMENT	21
A. VERS UNE OFFRE DE SOLUTIONS PLUS LARGE	
B. DÉFI DE L'INTERMODALITÉ	
C. UN MOUVEMENT EN COURS : PERMETTRE L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES	
3 - GESTION DES ACTIONS DE MOBILITÉ	22
A. FINANCEMENTS	
B. INGÉNIERIE	
C. ÉVALUATION	
4 - AMÉLIORATIONS ET PERSPECTIVES	24

1. LES PAYS, DES STRATÉGIES DE MOBILITÉ FACILITÉE

A. LA PERTINENCE DU PÉRIMÈTRE PAYS

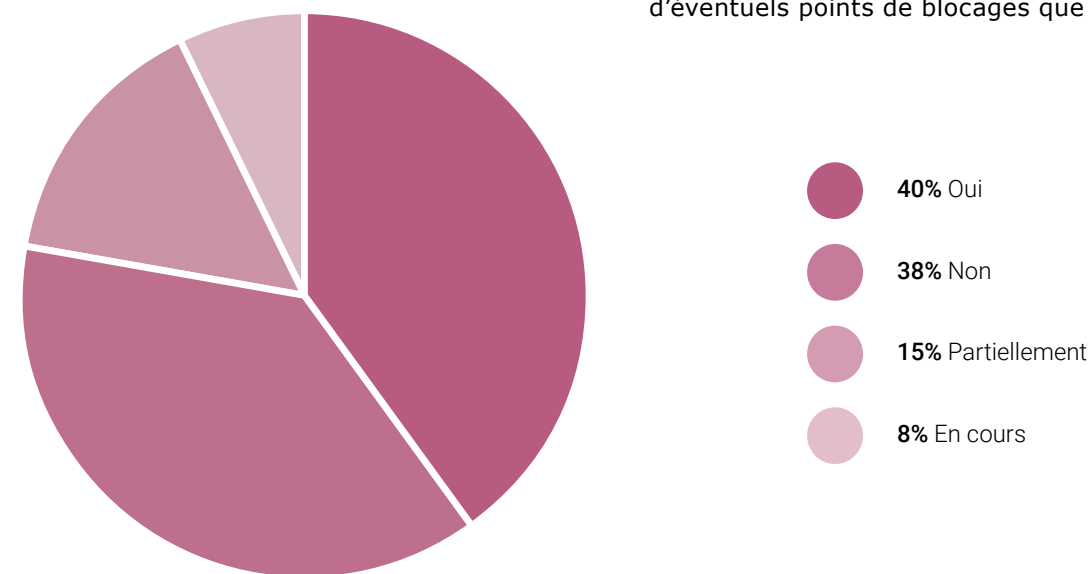
Les problématiques liées à l'accessibilité et à la mobilité doivent être traitées par chaque collectivité. Actuellement, la mise en œuvre de cette compétence revient essentiellement aux EPCI et aux Régions. Les Territoires de projet accompagnent cette mise en œuvre, mais pilotent et insufflent aussi de nouvelles dynamiques et des pratiques innovantes. 75 % des territoires interrogés portent des actions sur la mobilité. Ces mêmes territoires considèrent que cette thématique est inhérente à leur projet. Souvent intégrée au SCoT ou encore au PCAET, la mobilité est abordée par les Pays et PETR avant tout sous un angle stratégique.

Les Pays se révèlent être l'échelle pertinente pour piloter des études stratégiques globales

liées à ce sujet. La réalisation d'un diagnostic territorial est la première étape qui permet de lancer une dynamique. Ce diagnostic est un véritable outil pour les intercommunalités qui peuvent, par la suite, construire un programme d'action plus précis et en cohérence avec celui des intercommunalités voisines.

Parmi les Territoires interrogés, nombreux sont ceux qui ont pour mission de réaliser diverses études liées à la mobilité, allant du PDU au schéma de mobilité rurale, ou encore, de façon plus singulière, à la réalisation d'un plan de mobilité inter-entreprises, à l'instar du PETR du Pays Doubs Central.

L'intervention à l'échelle Pays favorise également un renforcement des liens entre des territoires aux caractéristiques différentes. Les périmètres Pays rassemblent au sein d'un même espace des dynamiques urbaines et rurales. Ceci permet de dépasser d'éventuels points de blocages que peut



- ● ● rencontrer une collectivité du bloc local. De manière unanime, les territoires interrogés considèrent que l'échelle Pays est pertinente pour traiter des questions de mobilité et d'accessibilité, échelle justifiée en partie par la cohérence du territoire. En effet, souvent rapprochés des bassins de vie, le périmètre

B. DES ÉQUIPEMENTS DIVERSIFIÉS

Le périmètre des Territoires de projet, regroupant en moyenne quatre EPCI², permet de disposer d'une pluralité d'infrastructures et de services de transports, d'une diversité favorable à la construction d'une stratégie globale et cohérente autour de la mobilité.

Les territoires ont rapporté posséder à :

- 93 % une gare SNCF
- 48 % une station pour voitures électriques
- 40 % une gare routière
- 32 % des équipements d'autopartage ou de covoiturage
- 25 % des stations pour vélos et/ou vélos électriques (lien TePCV)

des Pays et PETR permet un traitement de ce domaine d'action au plus proche des réalités vécues par les usagers. De plus, la capacité de coordination des acteurs locaux et des différents outils par l'ingénierie du Pays est un atout déterminant.

Cette diversité d'infrastructures permet de traiter de l'enjeu central qu'est l'intermodalité. Désignée comme une priorité par les territoires interrogés, l'échelle Pays semble plus pertinente que celle des départements et des intercommunalités pour envisager cette problématique, surtout en zones peu denses. Les actions portées par les Territoires de projet à ce sujet sont plurielles et de différentes envergures, allant du projet d'élaboration d'un plan de mobilité rurale (ex : Pays de Thiérache) à la création d'un Pôle d'équipement multimodal (PEM) comme le réalise le Pays de Retz.

2. LES PAYS, ACTEURS DU CHANGEMENT

A. VERS UNE OFFRE DE SOLUTIONS PLUS LARGE

Alors que les grands centres urbains jouissent d'une offre de mobilité importante et diversifiée, les espaces à faible densité et les espaces péri-urbains doivent développer des solutions alternatives. Les territoires s'organisent, par des rapprochements avec les territoires voisins, la mutualisation des moyens et des financements ou encore le renforcement de l'offre intermodale. Les Territoires de projet participent à ceci en contribuant notamment à pérenniser l'offre de mobilité existante, tout en proposant des modes de mobilité alternatifs. En tant qu'espaces de mutualisation, Pays et PETR permettent de plus aux EPCI de mettre en place, à moindre coût, des expérimentations sur certaines de ces solutions de mobilité. Une large moitié des sondés a indiqué

porter des projets de nouvelles solutions de mobilité. De nombreux travaux portent notamment sur la mise en place de Transports à la Demande (TAD) ou de Vélos à Assistance Électrique (VAE). Encourager l'utilisation du vélo est, pour plus de 35 % des territoires, un axe fort de leur plan d'action. Plus de la moitié de ces 35 % travaillent à la mise en place d'itinéraires cyclables. Ceci encourage la pratique du vélo auprès des usagers, mais peut aussi être favorable à la promotion du territoire notamment auprès des touristes. Les programmes TePCV et TePOS ont pu inciter des territoires à s'engager sur la mobilité électrique. Dans le cadre de TePOS, objectif 2050, le Pays Serre-Ponçon Ubaye Durance s'est engagé à atteindre l'autonomie énergétique dans tous les domaines, mobilité incluse. Le Pays de Retz a, quant à lui, financé quarante-cinq véhicules électriques par le biais du programme TePCV.

B. DÉFI DE L'INTERMODALITÉ

De nombreux Pays et PETR constatent qu'un déficit de services de mobilité persiste sur leur territoire. Pourtant, les usagers ne se sont jamais autant déplacés. Accroître l'offre de mobilité passe donc par l'optimisation des moyens existants et par le renforcement des connexions entre les différentes infrastructures. Conscients de l'importance du sujet, ils ont engagé de nombreuses actions, notamment sur la configuration de leur(s)

gare(s). En effet, dans les espaces ruraux, la gare constitue un point névralgique. Ainsi, des actions sont menées pour le maintien et/ou la modernisation de cet équipement pour deux tiers des sondés :

- Installation d'aires de covoiturage
- Agrandissement des parkings
- Travaux liés à la transformation en PEM
- Création d'aires destinées aux vélos
- Installation de bornes électriques

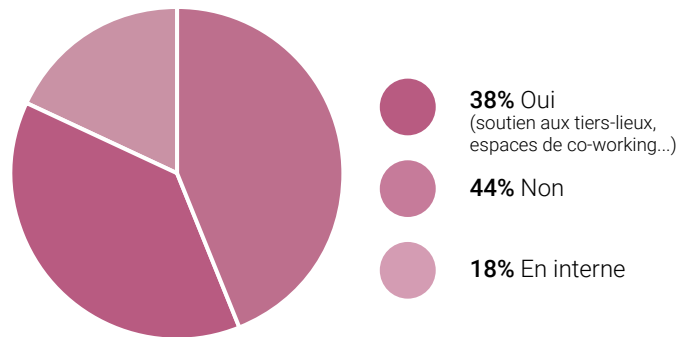
² Enquête annuelle 2019 réalisée par l'ANPP.

C. UN MOUVEMENT EN COURS : PERMETTRE L'ÉVOLUTION DES PRATIQUES

Le contexte actuel marqué par les défis de la transition environnementale et énergétique impose une évolution dans les pratiques quotidiennes des usagers, notamment dans les modes de déplacement. Pays et PETR s'impliquent de plus en plus en faveur de ces changements. 30 % des répondants à l'enquête accueillent sur leur périmètre, ou sur une partie, un réseau de TAD porté par les intercommunalités. Les pratiques liées à l'autopartage restent expérimentées par relativement peu de territoires. Cela s'explique en grande partie par le fait que les Pays et PETR peuvent surtout insuffler ces changements, dont la mise en œuvre reste de la compétence de l'intercommunalité et de la région.

Le télétravail est aujourd'hui perçu comme une solution viable pour les collectivités, permettant de réduire une part des trajets du quotidien. Pour un tiers des sondés, la dynamique est naissante, et a été largement accélérée avec la crise sanitaire. Près de 60 % des territoires interrogés mènent des

Actions menées en faveur du télétravail



actions dans ce sens, que ce soit en favorisant le télétravail au sein même de l'équipe ou en soutenant la création d'espaces de coworking ou de tiers-lieux. Les degrés d'avancement des territoires n'en sont pas tous au même degré de maturité. Certains découvrent le sujet, d'autres ont déjà inscrit le soutien à des espaces dédiés au télétravail dans leur stratégie (Pays Landes Nature Côte d'Argent). Des campagnes de sensibilisation sont également déployées à l'échelle Pays, à l'image des défis lancés par le PETR de l'Alsace du Nord dont les slogans sont « À l'école, j'y vais à vélo » et « Au boulot, j'y vais autrement ».

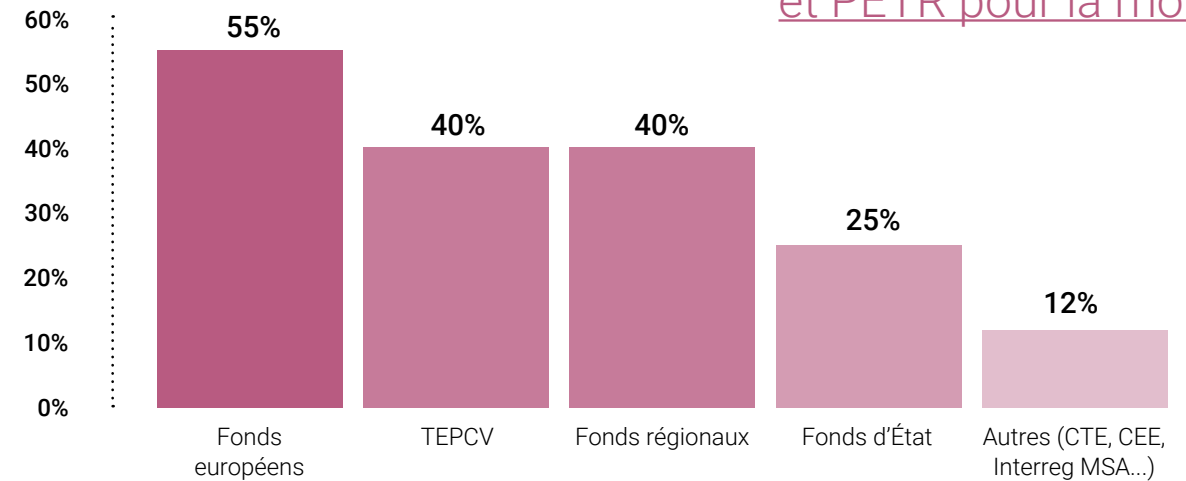
3. GESTION DES ACTIONS DE MOBILITÉ

A. FINANCEMENTS

L'enveloppe financière dont disposent les Pays pour mener à bien les actions de mobilité est assez variable. Les territoires les plus avancés sur le sujet mobilisent généralement des ressources plus considérables provenant de divers partenariats. Plusieurs solutions de financement s'offrent alors aux territoires : la mobilisation de fonds européens et/ou nationaux, l'inscription des actions dans le cadre de contrats avec la région, le financement par les communes et EPCI,

enfin une enveloppe financière destinée à la mobilité reposant sur les fonds propres du Pays. Concernant les fonds européens, c'est surtout le programme LEADER qui est mobilisé, puis, dans une moindre mesure, des enveloppes issues des fonds FEADER et FSE. Pour les financements de l'État, c'est l'ADEME qui est le plus sollicitée. La quasi-totalité des territoires fait appel à des financements croisés en mobilisant diverses enveloppes pour financer les actions.

Sources principales de financements mobilisées par les pays et PETR pour la mobilité



B. INGÉNIERIE

15 % des sondés ont indiqué avoir un Équivalent Temps Plein (ETP) dédié à la mobilité au sein de leur équipe technique. Pour les autres, qui ne disposent pas de ressources d'ingénierie en interne, l'animation s'organise de différentes manières. Soit par la co-animation et l'appui des EPCI, soit par le biais du Conseil de développement, en groupe de travail ou via le gestionnaire LEADER ou le chargé de mission PCAET. L'ingénierie mobilisée est bien une ingénierie de projet. Elle accompagne de manière stratégique les actions portées ou les EPCI dans le déploiement de leur compétence. Les principales missions reviennent à l'animation du tissu d'acteurs, au montage du dossier et du projet au niveau technique, financier et stratégique, et à la recherche de financements et de partenariats. La prise de compétence mobilité de certains syndicats mixtes / PETR à partir du 1er Juillet 2021 (calendrier établi par la Loi d'Orientation des Mobilités) devrait sensiblement provoquer une augmentation des ETP dédiés à la thématique mobilité dans les territoires concernés.

C. ÉVALUATION

17 % des sondés ont mis en place une évaluation de leur politique liée à la mobilité, reposant sur différents critères. Parmi ceux-ci, on trouve le suivi de l'activité des services TAD (nombre de voyageurs, distance parcourue, plage horaire plébiscitée, taux de satisfaction, régularités, etc.), du service Autopartage (nombre d'abonnés, etc.) et du co-voiturage (nombre de trajets réalisés, etc.). L'évaluation des actions n'étant pas obligatoire, peu s'y sont véritablement consacrés, n'ayant que rarement la main sur la mise en œuvre même. Les missions d'évaluation reviennent souvent aux collectivités compétentes. Toutefois, identifier des freins comme le manque de temps ou le déficit de compétence est un précieux exercice d'amélioration des services rendus. L'évaluation peut également se fonder sur l'expertise citoyenne, notamment via le Conseil de développement. Plus de la moitié des territoires sondés ont déclaré des actions trop peu connues ou identifiées pour bénéficier d'un retour de la part des habitants. Là encore, le sujet reste à approfondir.

4. AMÉLIORATIONS ET PERSPECTIVES

Cette enquête a permis de mettre en avant l'importance de la mobilité comme levier de développement pour les Pays et PETR, ainsi que la pertinence de leurs périmètres, proche des réalités vécues et des bassins de mobilité, pour mener à bien des actions sur le sujet.

Il est à noter le nombre important d'actions en faveur d'une sensibilisation des habitants au changement de pratiques de mobilité du quotidien. Il n'est pas question de moins se déplacer, mais de mieux se déplacer.

FOCUS

Devenir Autorité Organisatrice des Mobilités (AOM) : un enjeu d'avenir pour les Territoires de projet ?

Les AOM gèrent l'offre de transport à l'échelle d'une collectivité territoriale. La LOM, qui a pour objectif de supprimer les zones blanches de la mobilité, permet désormais aux PETR de bénéficier de cette compétence, si elle lui est transférée par les EPCI membres.

Ces AOM ont la charge de proposer des offres de transport alternatives à la voiture individuelle. Il s'agit de couvrir l'ensemble des enjeux d'accès à la mobilité, en dépassant la problématique de l'accès aux infrastructures et/ou aux transports collectifs. 20 % des Pays et PETR interrogés sont ou envisagent de devenir AOM³. Le 1er Janvier 2018, le Pays du Lunévillois a, par exemple, pris la compétence Mobilité et transports, une première en France, avec le Pays du Bassin de Briey, faisant de ces territoires des interlocuteurs privilégiés pour la Région sur cette thématique. De vastes chantiers et expérimentations ont également pu voir le jour au sujet, notamment, de l'autopartage ou de la pratique du vélo. Il convient tout de même de rappeler que plus de 45 % des territoires sondés n'envisagent pas de prendre cette compétence. Plusieurs motifs ont été évoqués, qu'il s'agisse du manque d'ingénierie, d'un rôle du Pays non reconnu comme tel, du coût trop élevé ou encore de l'usage de cette compétence par les EPCI sur un même territoire.

Notons, enfin, parmi les pistes à explorer pour rendre plus efficaces les actions des Collectivités locales en matière de mobilité :

- La limitation de la voiture individuelle par le renforcement des transports en commun (bus, TAD, etc.) et des transports partagés (covoiturage, autostop organisé, etc.)
- La réduction du nombre de déplacements par de nouvelles méthodes organisationnelles : télétravail, coworking
- Le renforcement généralisé du système ferroviaire, afin d'être en adéquation avec les besoins dans les espaces peu denses
- L'accroissement de l'offre de mobilité avec des solutions plus durables, notamment électrique (VAE, etc.) pour les trajets courts
- Le renforcement des connexions entre les différents modes de transport pour des itinéraires plus fluides (la multimodalité et la plurimodalité)
- Le croisement des mobilités touristiques, scolaires et domicile/travail

LE MOT DE LA FIN

Les Territoires de projet ont une approche stratégique des mobilités, de par leurs périmètres qui obéissent à une logique de bassin de mobilité. D'ailleurs les études et diagnostics qu'ils sont en capacité de produire - dans le cadre du SCoT, ou du PCAET ou de documents dédiés le démontrent. Pays et Pôles territoriaux favorisent également une approche expérimentale de la thématique, souvent en lien avec la Transition Ecologique, ils multiplient les initiatives qui permettent le développement des mobilités douces, actives, et partagées.

La LOM est venue préciser le cadre général des politiques de mobilité, notamment dans les zones peu denses en généralisant la couverture sur tout le territoire national par des Autorités Organisatrices de la Mobilité. Les communautés de communes ou leurs groupements sont ainsi amenés à se positionner afin de devenir des acteurs clé de la mobilité à l'échelle locale. Les Territoires de projet auront sensiblement un rôle clé à jouer en tant qu'AOM, pour ceux qui se verraient transférer la compétence, ou en tant qu'animateur de la compétence au côté de leurs EPCI et de la Région.

³ Le mode d'emploi «Les Territoires de projet et la compétence mobilité», co-produit par l'ANPP et le CEREMA.

LES TERRITOIRES DE PROJET & LA CULTURE

L'importance de la culture au sein des territoires n'est plus à prouver. Elle est l'un des moteurs de la cohésion sociale, un secteur clé pour l'économie et le tourisme, et un facteur de rayonnement. À l'échelle locale, la culture tend à valoriser les spécificités territoriales. Elle favorise l'expression d'une identité, elle est source d'attachement pour les habitants. Une vie culturelle dynamique tient à la combinaison de plusieurs éléments : présences d'équipements culturels, réseau d'acteurs culturels structurés,

soutien et/ou portage d'actions par les collectivités. Par définition, Pays et Pôles territoriaux reposent sur une cohérence géographique, économique, culturelle ou sociale. De fait, nombreux sont ceux qui contribuent au dynamisme de la vie culturelle sur leur périmètre. Cette enquête a été diffusée à l'ensemble des Pays et PETR du réseau de l'ANPP et a recueilli une réponse d'environ 15 % des territoires. Le questionnaire visait à dresser un état des lieux des initiatives entreprises.

SOMMAIRE

1 - OFFRE CULTURELLE DIVERSIFIÉE ET RESSOURCES LOCALES	27
A. ÉQUIPEMENTS DE PROXIMITÉ AU CŒUR DES TERRITOIRES DE PROJET	
B. LE FESTIVAL : UNE FORMULE QUI MARCHE	
C. MANQUES ET LIMITES IDENTIFIÉS	
2 - POLITIQUES CULTURELLES : FÉDÉRATRICES ET COMPLÉMENTAIRES	29
A. DES DEGRÉS D'ACTIONS VARIÉS	
B. OBJECTIF : LA CULTURE POUR TOUS	
C. LA QUESTION DES PUBLICS	
3 - LA QUESTION DE L'ANIMATION	30

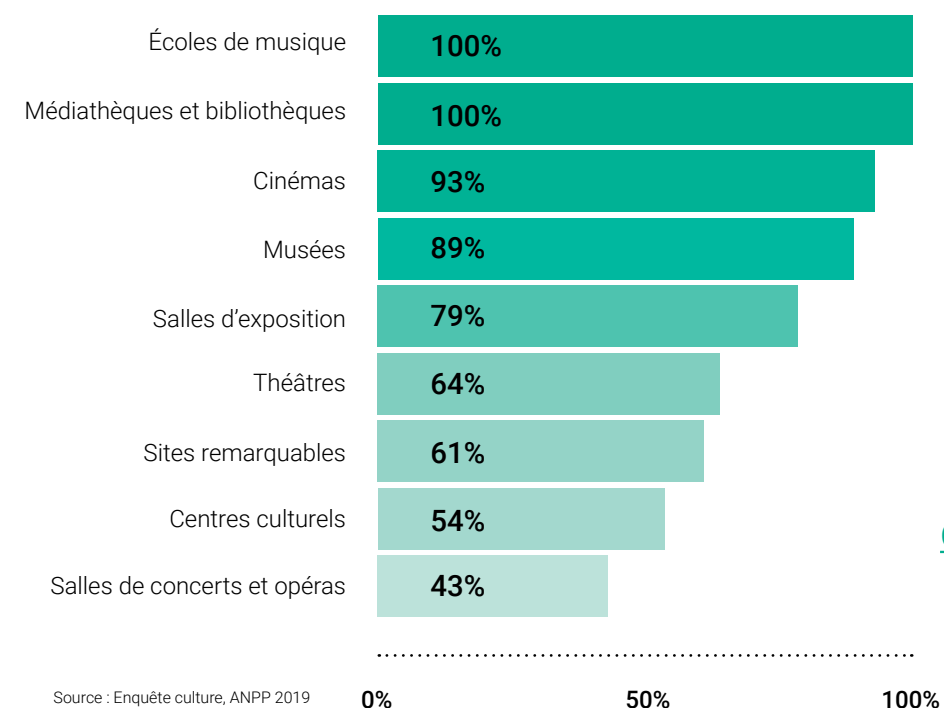
1. OFFRE CULTURELLE DIVERSIFIÉE ET RESSOURCES LOCALES

A. LES ÉQUIPEMENTS DE PROXIMITÉ AU CŒUR DES TERRITOIRES DE PROJET

Les Territoires de projet disposent d'équipements culturels. On observe un maillage important d'équipements de proximité, destinés aux pratiques culturelles et artistiques, ou de lieux de conservation et de protection (médiathèques, musées...). Ces pratiques du quotidien favorisent la fréquentation et l'identification de ces lieux pour 79 % des territoires qui ont répondu. En décalage, la présence d'équipements rayonnants sur le territoire est plus rare. Ceux-ci sont souvent concentrés dans les agglomérations et les métropoles les plus attractives.

La culture prend place dans des lieux

permanents. Le cinéma est l'une des rares pratiques impliquant des lieux éphémères ou de l'itinérance. Quelques expérimentations dans ce domaine sont nées de l'initiative de Territoire de projet. Le Pays Portes de Gascogne, par exemple, porte depuis plusieurs années un projet développant des « itinéraires artistiques ». Une action originale qui invite touristes et habitants à (re)découvrir leur territoire en le parcourant, à vélo, d'œuvres en œuvres au fil des 160 communes qui composent le Pays. Pour 80 % des territoires interrogés, des lieux culturels non institutionnels comme les cafés culturels permettent de compléter une offre proposée par les équipements dédiés.



Les établissements culturels structurants présents au cœur des territoires

« Par ailleurs, certains équipements culturels dits structurant sont loin de présenter un projet culturel suffisant quant à l'accès à une offre suffisamment diversifiée et à la médiation à tous les publics. Deux raisons : mauvaise volonté politique, couplée ou non à la baisse des dotations aux collectivités territoriales. »

Chargé de mission en Pays

B. LE FESTIVAL : UNE FORMULE QUI MARCHE

L'offre culturelle des Territoires de projet se caractérise par une grande diversité. On le constate tant dans les formats de l'offre que dans les programmations proposées. Cette vie culturelle est pour l'essentiel portée par un tissu associatif dense, que les Pays et Pôles territoriaux peuvent contribuer à structurer et à fédérer.

La formule du festival est incontestablement celle qui marque le temps fort de l'offre culturelle des territoires interrogés. Rayonnement, attractivité, diversité du public, le festival répond aux différents défis que pose l'animation de la vie culturelle d'un territoire aujourd'hui. Une grande diversité de champs culturels est abordée avec l'entrée festival, permettant de mettre en avant les spécificités du territoire et les artistes locaux.

Quelques exemples :

- Festival Jazz in Sanquinet au Pays Landes Nature Côte d'argent
- Festival international d'orgue de Chaource au PETR Othe-Armance
- Festival La Route du Rock au Pays de Saint-Malo
- Festival international du film de Contis au Pays Landes Nature Côte d'argent
- Festival du cinéma allemand Prokino au Pays Vendômois
- Festival Les Hivernales du documentaire au Pays Midi-Quercy

La vie culturelle des territoires est également identifiée par une offre culturelle qui dépasse l'offre « événementielle » pour valoriser diverses propositions tournées davantage vers les habitants. Cette offre se doit d'obéir à des logiques du quotidien, en s'adaptant aux pratiques des usagers. Pour cela, les Territoires de projet peuvent participer, en lien avec le bloc local, à la structuration de la vie culturelle. Par exemple, le Pays Pyrénées-Méditerranée a co-construit avec les forces vives du territoire un schéma de développement culturel. Ce schéma a permis d'améliorer l'interconnaissance des acteurs, de mettre en exergue les faiblesses de l'offre, les ressources et les avantages du territoire quant à la politique et à la vie culturelle. Plusieurs autres territoires (Pays de Retz, Pays de Thiérache) travaillent main dans la main avec les EPCI pour structurer des saisons et des programmations culturelles dans différents lieux. Touchant à différents domaines (théâtre, musique, cinéma, etc.), ceci permet d'irriguer l'ensemble du territoire. Ce type d'offre culturelle peut également se traduire par une mise en réseau des acteurs ou des lieux. Le fonctionnement des bibliothèques et des médiathèques suit de plus en plus cet usage.

Quatre défis et difficultés auxquels les territoires sont confrontés

La concertation entre les acteurs et la coordination entre les programmes et les actions



La communication autour des actions pour acquérir en visibilité



Le maintien des équipements culturels et de leur qualité (structures et financements)



La diversification de la cible (jeune public...)

Source : Enquête culture, ANPP 2019

C. MANQUES ET LIMITES IDENTIFIÉS

Pays et Pôles territoriaux rencontrent des problématiques liées à leurs spécificités géographiques. Ainsi, la proximité avec une métropole pose, notamment, la question de la concurrence. Ceci d'autant plus si la métropole possède une offre culturelle importante ou des équipements rayonnants et très attractifs.

2. POLITIQUES CULTURELLES : FÉDÉRATRICES ET COMPLÉMENTAIRES

A. DES DEGRÉS D'ACTION VARIÉS

La compétence culture se partage avant tout entre les EPCI et les communes. Le Pôle territorial/Pays peut être sollicité pour structurer la politique culturelle à son échelle et adopter une position d'accompagnateur, de facilitateur. Il peut également motiver la construction d'un projet culturel, comme

pour le Pays Pyrénées-Méditerranée. Les Territoires de projet peuvent, encore, travailler main dans la main avec d'autres échelons territoriaux sur ce sujet. Par exemple, le Pays Midi-Quercy voit, à son échelle, que « la compétence est partagée entre les EPCI (lecture publique...), le département (avec ADDA 82, agence qui

●●● agit notamment en faveur du développement des arts, du spectacle etc.) et le PETR (structuration et coordination des actions supra communautaires d'intérêt général pour le territoire). » Parmi les sondés, 55 % des territoires ont rapporté mener une politique culturelle à l'échelle du territoire de projet, pour les autres cette politique est avant tout menée par les EPCI.

B. OBJECTIF : LA CULTURE POUR TOUS

Les Territoires qui mènent un projet culturel favorisent une politique inclusive et fédératrice. Cette politique touche la diversité des publics. Pour 65 % d'entre eux, la politique menée est englobante. Amener la culture sous ses différentes formes est aussi un enjeu auquel les territoires souhaitent répondre. Comme le rapporte le Pays Centre Ouest Bretagne : « Nous sommes une « agence de développement local [...] Notre angle d'attaque est complémentaire aux politiques culturelles classique. Nous menons et soutenons des actions dont les bénéficiaires finaux ne sont pas systématiquement les acteurs culturels, mais la population. Nous analysons les projets en vérifiant qu'ils vont apporter du meilleur pour les publics et pour le territoire. Donc beaucoup de projet autour de la médiation et pour soutenir la diffusion culturelle au sens large. »

C. LA QUESTION DES PUBLICS : UNE PRÉOCCUPATION CENTRALE

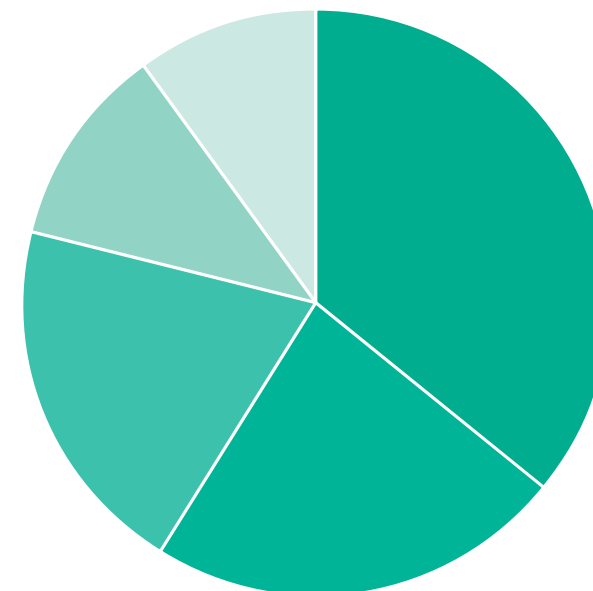
Les projets culturels menés par les Territoires de projet visent à rassembler les différents acteurs concernés autour de la table, afin de construire des actions qui répondent aux différents enjeux et pour les publics présents sur le territoire. C'est d'ailleurs cette diversité d'acteurs qui permet de penser la culture de manière transversale, et de l'intégrer dans d'autres projets menés par le territoire. Par exemple, le Pays Charolais-Brionnais a mené de front son projet de santé et son

projet culturel, en faisant notamment passer des messages de sensibilisation à travers des campagnes artistiques, permettant un enrichissement réciproque des deux projets. La question des publics se révèle être une problématique centrale pour les Territoires de projet, il semble parfois complexe selon la diversité des attentes : jeune public, touristes, artistes... Le fonctionnement par « saison culturelle » semble correspondre à cet enjeu, en permettant de mieux cibler le public visé.

3. LA QUESTION DE L'ANIMATION

La pérennité des projets culturels portés par les Pays et Pôles territoriaux est souvent compromise par un manque d'ingénierie. 75 % des territoires interrogés n'ont en effet pas d'Équivalent Temps Plein (ETP) dédié à cette thématique. Pour autant, la culture reste un pilier important au sein de leur stratégie. Ces territoires comblent ce manque d'ingénierie en faisant appel à d'autres moyens : étudiants, stagiaires, soutien à l'animation via des fonds LEADER. Les acteurs, fédérés en réseau, sont les premiers vecteurs de l'animation culturelle. Le territoire joue également un rôle important en participant de cette cohérence des acteurs et des actions. Cette mise en réseau est notamment visible au travers d'actions mutualisées entre les acteurs culturels, entre un PETR et les acteurs culturels ou encore entre les collectivités et le PETR.

Qui s'occupe de l'animation de l'activité culturelle ?



- 36% Par le réseau d'acteurs
- 23% Par le territoire
- 20% Par des acteurs individuels car il n'y a pas de réseau
- 11% À la fois par le réseau d'acteurs et par le territoire qui facilite les actions
- 10% Par les villes et les intercommunalités

LE MOT DE LA FIN

Pays et Pôles territoriaux dans les politiques culturelles : un rôle à affiner

La culture est un pilier du développement local. Son essaimage dans les territoires est permis par la coordination des acteurs, de leurs actions et des programmes, en complémentarité avec les EPCI. Cette coordination est l'un des plus importants défis pour les Pôles territoriaux et les Pays, du fait de leur rôle de facilitateur, voire, plus rarement, de moteur de projet culturel. La

construction de ces projets n'est que rarement une priorité dans la stratégie de développement des Pays et Pôles territoriaux. Pour autant, la proximité avec ce champ d'action existe. Dans 86 % des cas, des acteurs culturels sont associés à des démarches menées par le territoire, notamment au sein des Conseils de développement. Cependant, le manque d'ingénierie et la difficulté de pérennisation des enveloppes budgétaires d'une année sur l'autre freinent l'engagement des territoires dans cette thématique.

LES TERRITOIRES DE PROJET & LA SANTÉ

Selon l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), la santé publique et la sécurité sanitaire doivent s'imposer comme objectif inhérent à toutes les politiques publiques. Fin décembre 2017, la Stratégie Nationale de Santé 2018-2022 a été adoptée pour poursuivre cet objectif. Elle constitue le cadre de la politique de santé en France. Suivant cette stratégie, les Agences Régionales de Santé (ARS) pilotent le système de santé, définissent et mettent en œuvre la politique de santé en région. Elles encouragent les initiatives locales de coopération, accompagnent la création d'organisations innovantes et offrent au patient un parcours fluide en optimisant la qualité de prise en charge à chaque étape. Ces établissements sont ainsi les interlocuteurs institutionnels privilégiés des Territoires en matière de santé. Le rôle de ces derniers a été confirmé par la loi du 24 Juillet 2019 « relative à l'organisation et à la

transformation du système de santé ». Les territoires doivent, depuis, promouvoir des projets territoriaux de santé et développer une offre hospitalière de proximité. Or, la désertification médicale, les fractures et inégalités territoriales sévères se confirment, comme a pu le rappeler Raymond VALL, Sénateur du Gers et précédent Président de l'ANPP. Plus que jamais l'échelle Pays doit être privilégiée pour créer une coopération et générer des innovations dans le domaine de la santé. C'est dans ce contexte que l'ANPP a sondé les Pôles territoriaux et les Pays pour dresser un état des lieux des initiatives menées et missions accomplies. Cette enquête a été diffusée à l'ensemble des Pays et PETR du réseau de l'ANPP et a recueilli une réponse d'environ 15 % des territoires. Cette enquête prend naturellement un sens particulier en cette période inédite de crise sanitaire.

SOMMAIRE

1 - DES TERRITOIRES AU CŒUR DES ENJEUX DE SANTÉ PUBLIQUE	33
A. UNE PLURALITÉ D'ÉQUIPEMENTS DISPONIBLES	
B. UNE DÉMOGRAPHIE MÉDICALE AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS	
2 - DES TERRITOIRES ENGAGÉS POUR LA SANTÉ	35
A. PRINCIPAUX DISPOSITIFS À L'ÉCHELLE DES PAYS	
B. ACTIONS DES TERRITOIRES EN FAVEUR DE LA SANTÉ	
3 - DES TERRITOIRES QUI PILOTENT LES POLITIQUES DE SANTÉ	41
A. ANIMATION	
B. FINANCEMENT	
C. ÉVALUATION	

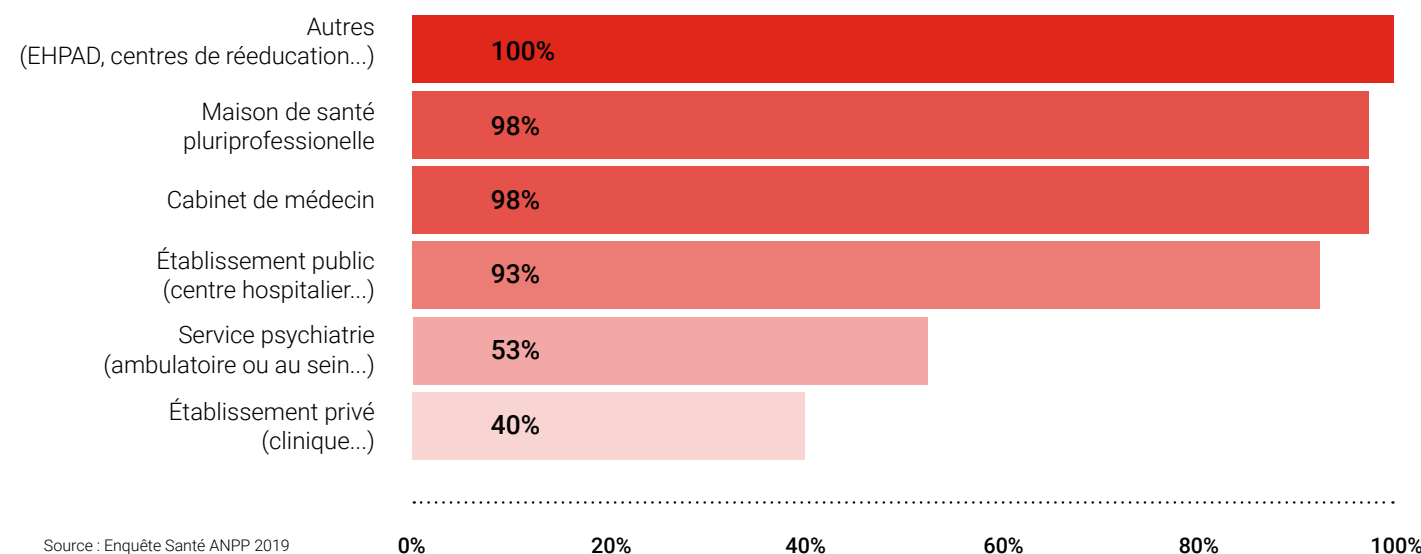
1. DES TERRITOIRES AU CŒUR DES ENJEUX DE SANTÉ PUBLIQUE

A. UNE PLURALITÉ D'ÉQUIPEMENTS DISPONIBLES

Pour répondre aux besoins de la population en matière de santé, un certain nombre d'équipements existent. Une offre de soins variée répond à la pluralité de besoins et permet la mise en place d'un parcours de soins adapté. D'une part, les Territoires sont dotés d'équipements généralistes (cabinets de médecin, maisons de santé pluriprofessionnelles, hôpitaux de proximité et cliniques...), d'autre part, d'équipements spécialisés (EHPAD, centre de rééducation, thermes, service psychiatrique...). Concernant la psychiatrie, la généralisation d'une offre de soins et de suivi est en cours. 53 % des équipements mentionnés par les sondés possède un service de psychiatrie. Les établissements privés (cliniques...) sont également présents dans 40 % des territoires.

Une forte proportion de territoires dispose d'une Maison de Santé Pluriprofessionnelle (MSP). Ce mode d'exercice mutualisé a été inscrit juridiquement dans la loi du 21 juillet 2009 « Hôpital, Patients, Santé, Territoires » (HSPT). Cette loi institue ce principe de mutualisation comme un « regroupement d'au moins deux professionnels médicaux et d'un auxiliaire médical, ayant élaboré un projet de santé ». Depuis, une généralisation du dispositif est observée sur le territoire national. Les MSP sont perçues comme étant un moyen efficace de répondre aux besoins en matière de santé pour maintenir une offre satisfaisante, voire suffisante en milieu rural, tout en répondant aux enjeux actuels : vieillissement de la population et garantie des soins de proximité. ●●●

Équipements présents sur le territoire



●●● Les Territoires de projet s'investissent, financièrement, pleinement dans le portage et pour le déploiement de ces MSP. Ces investissements se traduisent par la mobilisation de fonds régionaux et européens, des actions de promotion auprès des professionnels de santé, et l'organisation de coopérations avec les autres équipements. Ceci, au regard des statistiques, semble être une stratégie adaptée puisque 73 % des médecins de moins de 40 ans ont été guidés dans le choix de leur lieu d'installation actuel par la possibilité de créer ou d'intégrer un regroupement de professionnels de santé. De plus, selon la stratégie nationale 2018-2022, « l'exercice isolé », c'est-à-dire d'un professionnel de santé seul dans son cabinet, devrait devenir l'exception à l'horizon 2022. Les praticiens devront exercer en structure type MSP et aussi constituer des Communautés Professionnelles Territoriales de Santé (CPTS), afin d'organiser leur activité au quotidien autour d'objectifs communs.

ZOOM

La maison de santé de Roquecourbe a été inaugurée le 12 décembre dernier. Fruit d'une volonté politique transversale, la création de cet espace a mobilisé différentes institutions dans un projet commun. Elle a été financée par l'intercommunalité, le département, la Région et le fonds européen FEDER dans le cadre du programme LEADER porté par le PETR des Hautes-Terres d'Oc. Selon son Président Jean-Marie FABRE, il s'agit « d'une belle illustration de l'implication des différentes institutions de notre pays dans notre quotidien, ici pour la garantie des services médicaux dans nos zones rurales ».

⁴ Etude de la DREES « Difficultés et adaptation des médecins généralistes face à l'offre de soins locale » n°1140 Janvier 2020.

⁵ Entre 2017 et 2018, les ARS ont défini leur zonage régional. Au niveau national, les ZIP concernent 18% de la population (avant 2017 : 7,34% de la population) et les ZAC concernent 36% de la population.

B. LA DÉMOGRAPHIE MÉDICALE AU CENTRE DES PRÉOCCUPATIONS

Autant la question de la dotation en équipements de santé semble plutôt satisfaisante, autant le sujet de la désertification médicale est une réelle préoccupation pour les territoires, notamment ruraux.

Selon une étude de la Direction de la Recherche, des Études, de l'Évaluation et des Statistiques (DREES) sur les difficultés et l'adaptation des médecins généralistes face à l'offre de soins locale⁴, publiée en janvier 2020 : « les effectifs de médecins libéraux diminueraient jusqu'en 2027 et seraient alors inférieurs de 24 % à leur niveau de 2012 ». Ce pourcentage atteindrait 30 % chez les médecins généralistes.

La croissance et le vieillissement de la population, combinés à une répartition inégale des médecins sur le territoire national, laissent à penser que l'inquiétude des Territoires de projet, majoritairement en milieu rural, est légitime. À ce titre, les ARS ont mis en place un système de zonage fondé sur un indicateur, l'Accessibilité Potentielle Localisée (APL). Cet indicateur prend en compte l'activité des praticiens, mesurée par le nombre de consultations ou de visites, le temps d'accès au praticien et le recours aux soins par classe d'âge. Les ARS peuvent utiliser d'autres indicateurs pour adapter au mieux la méthodologie aux spécificités locales. Celles-ci exposent plusieurs degrés de zones (intervention prioritaire (ZIP), action complémentaire (ZAC) et vigilance). Ce système a été mis en place en 2017 et permet de déterminer l'accès aux aides⁵. 85 % des territoires sondés sont classés en « zone déficitaire » par l'ARS.

Lorsqu'on demande aux territoires d'évoquer les difficultés qu'ils rencontrent en matière de santé, la réponse la plus fréquente désigne l'attractivité auprès des professionnels de santé. Pour un grand nombre d'entre eux, il est difficile d'attirer de nouveaux praticiens et, de surcroît, de pallier le renouvellement

des professionnels. Selon la même étude de la DREES, les motifs d'installation des médecins généralistes sont conditionnés par deux déterminants. Le déterminant professionnel (la qualité et la quantité de travail que peut espérer le praticien sur un territoire) s'ajoute au déterminant personnel (proximité familiale, facilités d'emploi pour le conjoint).

Face à ces difficultés, territoires et praticiens doivent s'adapter et trouver de nouvelles solutions. Les Territoires de projet ont un rôle certain et de nombreuses actions innovantes voient le jour.

2. DES TERRITOIRES ENGAGÉS POUR LA SANTÉ

A. PRINCIPAUX DISPOSITIFS À L'ÉCHELLE DES PAYS

Le Contrat Local de Santé (CLS)

Le Contrat Local de Santé (CLS) permet d'inscrire dans la durée des actions en faveur de la coopération de tous les acteurs impliqués dans ce domaine sur un territoire. Il permet de faire le lien entre le PRS (Projet Régional de Santé) et le diagnostic territorial du périmètre concerné.

Une circulaire de 2009⁶ a complété la définition des CLS en précisant que « ces nouveaux outils de développement local permettront de coordonner l'action publique de l'Agence Régionale de Santé (ARS) et des collectivités territoriales, au service de l'état de santé des populations concernées. Le CLS aura vocation à s'appliquer à l'ensemble des territoires de santé qui seront déterminés

55%
des sondés
sont porteurs
d'un Contrat
Local de Santé

par l'ARS ; il devra cependant trouver une application particulière dans les territoires de la politique de la ville ».

En donnant une cohérence aux actions et aux projets menés, le CLS contribue à réduire les inégalités territoriales, à améliorer et à maintenir l'offre de santé de proximité. Il répond ainsi au mieux aux besoins réels du territoire. Grâce à la synergie créée entre les acteurs, des solutions innovantes sont développées. 55 % des sondés portent un Contrat Local de Santé aux enjeux nombreux et variés.

Étapes de la construction d'un CLS :

- Réalisation d'un diagnostic santé partagé (entretiens, données, enquêtes auprès des habitants, réunions avec partenaires et élus...)
- Création d'un groupe de travail chargé de définir les priorités, grands axes et fiches action
- Signature du Contrat Local de Santé avec l'ARS

ZOOM

Le CLS du Pays de Saint-Malo est composé de 24 actions réparties en 4 axes de travail :

- Promouvoir un environnement favorable à la santé
 - Contribuer au vivre ensemble et au renforcement des liens de proximité
 - Agir pour des comportements favorables à la santé
 - Renforcer l'accès aux soins sur le territoire, notamment pour les personnes vulnérables
- 14 signataires s'engagent à mettre en œuvre le contrat sur 5 ans.

⁶ Circulaire n°2009-68 du 20 janvier 2009 relative à la consolidation des dynamiques territoriales de santé au sein des contrats urbains de cohésion et à la préparation de la mise en place des CLS.

Le Conseil Local de Santé Mentale (CLSM)

La santé mentale est un défi majeur dans les États de l'OCDE. Selon la Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Travailleurs Salariés (CNAMTS), en 2016, les troubles psychiques touchent près d'un quart des Français et occupent le premier rang des maladies en termes de dépenses de soins, avec les cancers et les maladies cardiovasculaires. Il est donc nécessaire que l'ensemble des acteurs s'unissent pour accompagner les patients et leur permettre d'accéder aux soins. Le Conseil Local de Santé Mentale est un espace de coordination entre les différents acteurs (élus, professionnels de santé) autour de la problématique de la santé. Des politiques et des actions pour améliorer le quotidien des personnes et déstigmatiser la pathologie mentale sont créées avec des objectifs multiples :

- Diminuer l'isolement des personnes en situation difficile
- Informer pour mieux faire comprendre les enjeux de la santé mentale auprès de la population et faire que les personnes concernées soient mieux acceptées
- Faciliter le parcours des personnes en souffrance psychique en coordonnant les interventions
- Soutenir les acteurs en proposant des formations communes et des échanges de pratiques
- Associer les usagers et leurs familles.

En janvier 2018, on comptait 192 CLSM actifs sur le territoire national, couvrant 16,5 millions d'habitants.

Les Pôles territoriaux et les Pays s'approprient peu à peu ce dispositif permettant une approche locale et participative de ces problématiques. 15% des territoires sondés sont porteurs d'un CLSM.

ZOOM

Dans certains Territoires, CLS et CLSM vont de concert : Le Pays Cœur d'Hérault dans l'axe 2 de son CLS traite de la Santé mentale, avec pour objectif de mettre en place et animer le CLSM et également « mener une réflexion sur le maillage territorial dans le domaine de la santé mentale, en veillant à l'amélioration des réponses existantes, voire au développement de réponses innovantes ».

Les deux dispositifs présentés ici sont ceux sur lesquels les Pôles et les Pays ont été interrogés. Il est utile de noter que, puisque la santé est une thématique transversale, d'autres dispositifs peuvent intégrer des actions en faveur de la santé comme le Plan Alimentaire Territorial (cf. page 50) ou le Plan Climat-Air-Énergie Territorial (cf. page 60).

B. LES ACTIONS DES TERRITOIRES EN FAVEUR DE LA SANTÉ

Conscients de l'indispensable recherche d'égalité d'accès aux soins de qualité et de proximité, les Territoires de projet s'engagent. Les sondés sont 70 % à mener des actions variées et adaptées à chacun. Nombre d'entre elles peuvent être inspirantes pour des Territoires qui souhaiteraient se lancer ou développer leurs actions.

15%
des sondés
sont porteurs
d'un Conseil
Local de
Santé Mentale

70%
des sondés
mènent des
actions en
faveur de la santé

» Attirer les praticiens

Les Territoires de projet mettent en place des actions en faveur, notamment, des jeunes médecins. L'objectif de ces actions est principalement de leur faire découvrir le Territoire et de leur donner des clés pour assurer une installation réussie.

ZOOM

Le Pays du Nivernais Morvan accompagne des nouveaux professionnels de santé dans le choix de leur lieu d'exercice. Des rencontres avec les professionnels de santé déjà présents sur le territoire sont organisées, et, après l'installation, le Pays assure un suivi des démarches personnelles (logement, établissement scolaire, accompagnement du conjoint dans sa recherche d'emploi...).

+ D'INFOS

En collaboration avec le Pays Val de Loire Nivernais, le Pays Nivernais Morvan organise également des weekends de découverte touristique pour les étudiants internes de la Nièvre afin de leur faire découvrir le territoire et son potentiel d'accueil.

» Organiser la coopération entre professionnels de santé et coordonner les actions

ZOOM

Le Pays des Vosges Saônoises propose depuis 2015 des rencontres interprofessionnelles afin de favoriser les rencontres entre les acteurs de santé, du domaine médico-social et associatif, d'échanger et de confronter leurs pratiques professionnelles. Pour ce faire, le Pays prend en charge la logistique (prise de contact avec les partenaires, locaux, repas...). L'objectif étant de créer un dynamisme sur le long terme et, pourquoi pas, de développer des projets communs.

+ D'INFOS

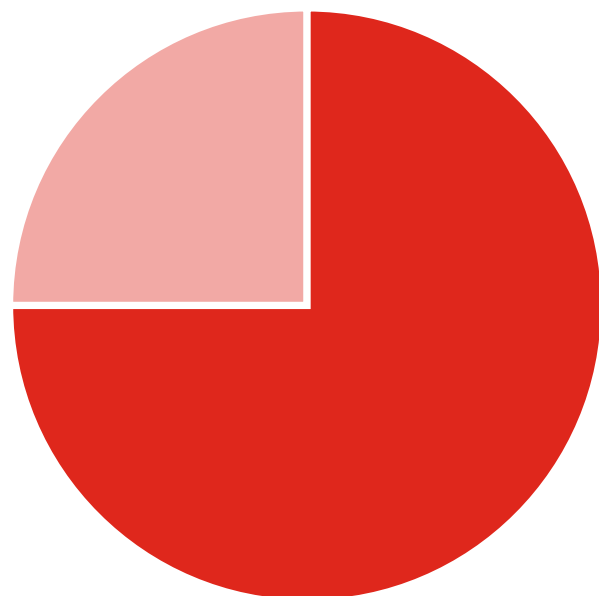
« Notre territoire est vaste et peu dense. Le premier défi pour nous est de créer un cadre favorable aux rencontres entre professionnels qui d'ordinaire ne se croisent pas. »

» Œuvrer pour une politique de santé transversale

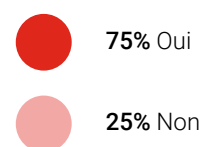
La performance (accessibilité et qualité) du système de santé ne peut être envisagée sans prendre en compte l'intégralité des paramètres et des enjeux d'une politique de santé efficace et adaptée à son territoire. Il est nécessaire de coordonner et de mettre en cohérence les différentes politiques publiques.

La mobilité : Un bon maillage en offre de soins dépend directement d'un bon maillage en réseaux de transports. Certains publics précaires (les personnes en situation économique et sociale précaire, les personnes âgées à domicile ou les jeunes ayant des difficultés socio-économiques par exemple) peuvent être amenés à renoncer à des soins, n'ayant pas de moyens individuels pour se déplacer. Les résultats de cette enquête démontrent une certaine inadéquation entre l'offre en équipements de

- santé plutôt dense et une offre en transports en commun insuffisante. Plus de la moitié des sondés déclarent que les équipements présents sur leur territoire ne sont pas desservis par les transports en commun.



Les équipements sont-ils desservis par les transports en commun ?



Source : Enquête Santé ANPP 2019

ZOOM

Le Pays de Guingamp, à travers le diagnostic de son territoire, a mis en lumière l'insuffisance des dispositifs d'aide aux transports, l'absence ou l'arrêt de dispositifs mis en place (taxi social...). En adéquation avec la stratégie mise en place à travers son Contrat Local de Santé (CLS), le Pays de Guingamp s'est fixé comme mission de réaliser une étude de préfiguration pour la mise en place d'une offre de transport à l'échelle du Pays à travers l'organisation d'un groupe de travail avec les EPCI membres, le recensement des acteurs et de l'offre de mobilité existante, et l'identification des volontés et besoins réels dans le but de proposer une offre de transport adaptée.

L'alimentation : De nombreux Territoires se saisissent de ces questions à travers, notamment, la prévention et la promotion de l'agriculture biologique et locale.

ZOOM

Le Pays de Thiérache a mis en place depuis plusieurs années des « Classes Alimentations » : sur plusieurs demi-journées les élèves du Territoire assistent à des interventions de professionnels (diététiciens, agriculteurs, cuisiniers...) et participent à des visites d'exploitations. L'objectif étant de sensibiliser les plus jeunes à une alimentation équilibrée et locale.

[+ D'INFOS](#)

Le sport : Conscients des bienfaits sur la santé de la pratique d'activités physiques, de nombreux Territoires mènent des actions en faveur du sport.

ZOOM

À l'image du Pays Terres de Lorraine, le sport occupe une place importante dans la stratégie du Territoire puisqu'un axe du CLS y est consacré (Axe 5 : « Sport santé, sport bien-être, alimentation »). Le Pays contribue à accompagner le déploiement de l'activité physique adaptée prescrite dans le traitement de certaines pathologies. Pour ce faire, une cartographie des patients éligibles au sport sur ordonnance pour chaque maladie a été réalisée et un stagiaire de Master II chargé de recenser l'offre associative (activité physique adaptée et sport bien-être) a été recruté.

[+ D'INFOS](#)

Le tourisme durable : Certains territoires sont soumis à une forte pression touristique durant une ou plusieurs périodes de l'année. Les impacts sont nombreux, non seulement sur l'environnement, mais aussi sur les habitants. La réduction des émissions de gaz à effet de serre, la maîtrise de la consommation d'énergie et la qualité de l'air, problématiques traitées dans les Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET), ayant toutes un impact direct sur la santé des habitants et des touristes.

ZOOM

Le Pays Lauragais bénéficie d'une forte fréquentation touristique. L'objectif est donc de développer une offre de tourisme durable et doux avec l'ensemble des acteurs touristiques et producteurs locaux.

Pour ce faire, le Territoire de projet porte la promotion touristique, de concert avec les Offices du Tourisme, afin de développer un tourisme de pleine nature écoresponsable et aussi le tourisme cyclable (création d'itinéraires de randonnées et aménagements cyclables, accompagnement au développement d'équipements adaptés : haltes de repos et services, replantation de haies, offre d'hébergement adaptée et économe en énergie...).

L'ensemble de ces actions a pour objectif d'améliorer la qualité de vie sur le Territoire.

[+ D'INFOS](#)

>> Accompagner la création de structures de soins

Les Pôles et Pays accompagnent financièrement certains projets de santé. Nombre d'entre eux participent à la création d'équipements grâce au fonds européen LEADER.

ZOOM

Le Pays Vichy-Auvergne, dans le cadre de LEADER, veille au développement d'une offre de services élargie. Ainsi sont financées des actions d'animation et de communication visant à soutenir la coordination territoriale en matière de santé, des actions visant à développer des lieux d'écoute et des dispositifs d'accompagnement répondant aux besoins des jeunes, des actions visant à favoriser l'installation de professionnels de santé libéraux et enfin des actions de prévention.

[+ D'INFOS](#)

» **Mettre en place des actions innovantes et adaptées**

—
ZOOM

—
Depuis février 2018, un cabinet de radiologie a vu le jour à la MSP de Pontgibaud, dans le Pays des Combrailles. Ce cabinet fonctionne par télémedecine. Une manipulatrice radio est seulement présente pour prendre les clichés. Les clichés sont imprimés sur place et le compte-rendu est ensuite transmis au patient dans les 48 heures. Cette innovation par la télémedecine permet donc à une offre de soins spécialisée d'être accessible aux habitants, selon Marie-Pierre CONDAT, coordinatrice du CLS du Pays des Combrailles (Atelier Santé des Rencontres Techniques des Pôles territoriaux et des Pays en 2019).

—
ZOOM

—
Le Pays du Ruffécois, en partenariat avec l'association Actiom, propose aux habitants une mutuelle de santé : « Le but est d'obtenir des tarifs négociés et mutualisés au niveau national pour faire bénéficier d'avantages de garanties améliorées par rapport à un contrat individuel à un public dépourvu de mutuelle santé. »

+ D'INFOS

—
Certains Pays ou Pôles territoriaux se font les relais du CLS d'une commune de leur territoire. Exemple avec le PETR Seine en Plaine Champenoise qui participe à la mise en œuvre d'actions exemplaires du CLS de Romilly-sur-Seine, et organise des réunions de sensibilisation. Ce PETR

participe également à la création d'un annuaire des professionnels de santé ou encore à la réalisation d'un schéma des services.

À noter que parmi les 30 % de répondants déclarant ne pas mettre en place d'actions de santé, un certain nombre est en réflexion pour initier un Contrat Local de Santé. Pour les autres, la question de la santé est portée à d'autres échelles que celle du Pays ou PETR, comme une commune, un EPCI ou par plusieurs structures réunies.

» **Analyser son Territoire par le prisme de la santé**

Plusieurs Territoires de projet s'investissent et participent à des études sur l'organisation territoriale à l'échelle des Pays menées par des structures tierces (observatoires, laboratoires d'idées...) et par leur Conseil de développement. Ces études mettent en lumière des enseignements et des recommandations pour les porteurs de projet publics et privés.

—
ZOOM

—
Le Conseil de Développement du Pays Yon et Vie a réalisé plusieurs études concernant la santé sur les Maisons de Santé Pluriprofessionnelles, la télémedecine et la prévention santé.

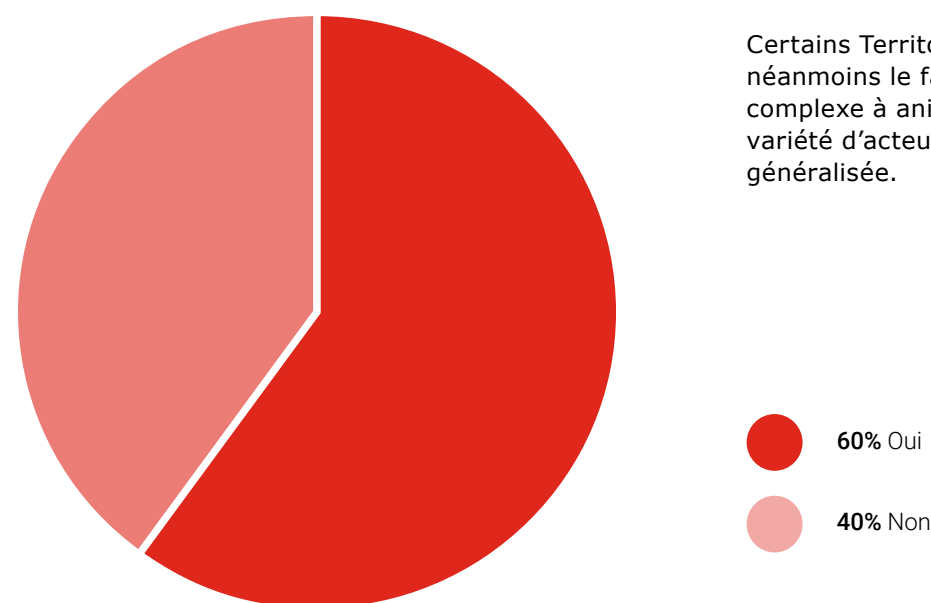
+ D'INFOS

3. DES TERRITOIRES QUI PILOTENT LES POLITIQUES DE SANTÉ

A. ANIMATION

Bien que son traitement tende à se généraliser au sein des Territoires de projet, l'animation dédiée aux projets de santé reste variable. Une majorité de structures dispose d'une ingénierie dédiée, puisque 60 % d'entre elles disposent d'un chargé de mission dédié à la thématique santé. Pour les 40 % restants, il s'agit d'une quote-part d'un ETP.

Présence d'un chargé(e) de mission dédié(e) à la thématique «santé»



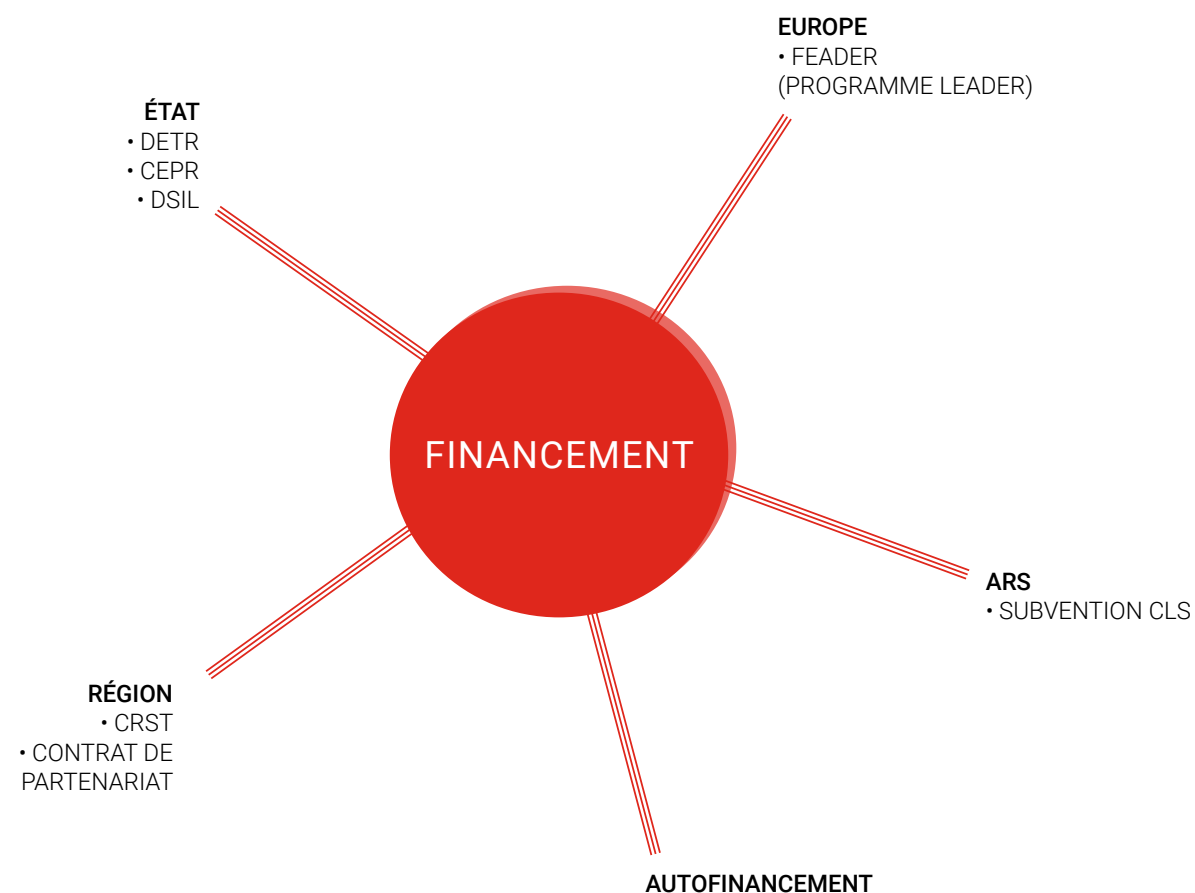
—
ZOOM

—
Le Pays de Saint-Malo dispose d'un chargé de mission dédié aux actions pour la santé. Il accompagne les porteurs de projet dans la recherche de financements et l'animation de groupes de travail. Il s'occupe d'informer les populations, en créant par exemple un lieu de ressources. C'est une volonté régionale qui a dans un premier temps soutenu la démarche. Elle est cependant plus en retrait aujourd'hui, notamment sur le plan financier. Récemment, le territoire s'est engagé dans un CLS et a vu son projet de territoire validé.

—
Certains Territoires interrogés déplorent néanmoins le fait que c'est une thématique complexe à animer au regard de la grande variété d'acteurs et du manque d'ingénierie généralisée.

B. FINANCEMENT

L'ingénierie est généralement financée à 50 % par l'ARS, à 25 à 30 % par la région et par une part d'autofinancement. Les actions peuvent être cofinancées par l'ensemble des acteurs suivants :



C. ÉVALUATION

L'évaluation de la politique de santé est fondée sur un certain nombre d'indicateurs, notamment ceux prévus dans le cadre des CLS pour les territoires qui en sont porteurs. Ces indicateurs sont quantitatifs et correspondent au nombre d'équipements disponibles, au nombre de patients concernés et au nombre de praticiens installés sur le

territoire. Sont également pris en compte le nombre d'actions de prévention en santé mises en œuvre, ainsi que le nombre de personnes impactées par ces dernières. Ces évaluations sont réalisées soit en interne, soit par des cabinets d'audit. L'ARS est en mesure de commander une évaluation du CLS.

LE MOT DE LA FIN

Les récentes évolutions législatives et la stratégie nationale de santé montrent que la réponse aux problématiques médico-sociales doit s'organiser localement. Par la contractualisation ou la mise en place de dispositifs, les Pôles territoriaux et les Pays se sont positionnés de manière forte et investie pour développer l'accès et la qualité de l'offre de soins sur leur territoire. Cette thématique étant transversale, elle s'intègre à la stratégie globale des territoires, que ce soit par l'entrée médico-sociale, l'entrée environnementale ou l'entrée alimentaire. Ceci contribue à positionner le Territoire de projet comme un acteur de plus en plus incontournable pour la santé. De plus, avec la crise de la Covid-19, les Pôles et les Pays

ont pu démontrer leur intérêt et leur efficacité à mener des actions de santé. Leur capacité à coordonner les acteurs médico-sociaux de leur territoire est également prégnante. Certains Territoires sont devenus de véritables relais entre l'ARS et les professionnels de santé. Cette connaissance et cette proximité a permis un suivi efficace de la situation (accès aux masques, aux tests...). Cette enquête démontre que les Territoires ont conscience que la qualité de vie et le bien-être de la population dépendent en partie de leur capacité à se soigner. C'est pourquoi un grand nombre d'entre eux utilisent leur capacité à fédérer et coordonner les acteurs pour mettre en place des actions innovantes, adaptées et destinées à des publics variés.

LES TERRITOIRES DE PROJET & LA SILVERÉCONOMIE

Les Territoires de projet font face à un enjeu démographique de taille. Les séniors représentent une part de plus en plus importante de la population. Selon l'enquête de 2019⁷ menée par l'INSEE sur le vieillissement de la population, les personnes de 65 ans et plus représentent actuellement 19,6 % de la population française. Ce phénomène va s'accroître, le nombre des séniors devant s'accroître de près d'un tiers d'ici 2030. Le vieillissement de la population s'accompagnerait d'une augmentation de l'espérance de vie, 85 ans pour les femmes et 80 ans pour les hommes. Des séniors retraités et en bonne santé investissent nos campagnes, forts de compétences utiles pour nos territoires. C'est pourquoi, outre les questions de l'augmentation du coût des traitements, de la dépendance et de la charge médicale des

séniors, il est nécessaire de considérer cette frange de population à travers le rôle qu'elle peut jouer dans le développement local et la manière dont elle peut être mobilisée. L'enjeu de la silveréconomie est de transformer en opportunité la présence de cette population sur un territoire. Le vieillissement demande une adaptation des outils et des infrastructures du quotidien. Cela doit avoir lieu dans des domaines comme les transports, la santé, les loisirs ou l'habitat. Il est indispensable de transformer cette adaptation en une opportunité d'attractivité et d'innovation sur le territoire. Cette enquête a été diffusée à l'ensemble des Pays et PETR du réseau de l'ANPP et a recueilli la réponse d'environ 8 % des territoires. Encore émergente, les politiques et actions liées à la silveréconomie se multiplient sans pour autant devenir une priorité stratégique.

SOMMAIRE

1. UN ENJEU CENTRAL POUR LES TERRITOIRES	45
A. DE PLUS EN PLUS DE PERSONNES ÂGÉES EN FRANCE	
B. UNE OPPORTUNITÉ DE DÉVELOPPEMENT	
2. UN POTENTIEL À EXPLOITER	47

1. UN ENJEU CENTRAL POUR LES TERRITOIRES

A. DE PLUS EN PLUS DE PERSONNES ÂGÉES EN FRANCE

La prise en compte des personnes âgées, 3^e et 4^e âges, sur les territoires devient de plus en plus nécessaire dans la mesure où la France connaît un vieillissement de sa population comme tous les États dits industrialisés. Ce vieillissement se traduit par une gérontocroissance de plus en plus forte. Depuis vingt ans, la part de personnes âgées a en effet augmenté de 4,1 points. Le vieillissement de la population touche de manière hétérogène le territoire national. Il est particulièrement fort dans les zones rurales et littorales, qui comptent une part

de population âgée de plus de 55 ans supérieure à la moyenne nationale. Les projections réalisées par l'INSEE prévoient une continuité, voire une accentuation de cette tendance démographique, avec l'arrivée dans cette classe d'âge des générations issues du baby-boom. Ainsi, selon l'INSEE, la quasi-totalité de la hausse de la population d'ici 2040 concernera les personnes âgées de plus de 65 ans. À cette date, environ un habitant sur quatre aura 65 ans ou plus. Plus généralement, ce vieillissement touchera l'ensemble de l'Union Européenne.

Projection d'action par grands groupes d'âge (en pourcentage)

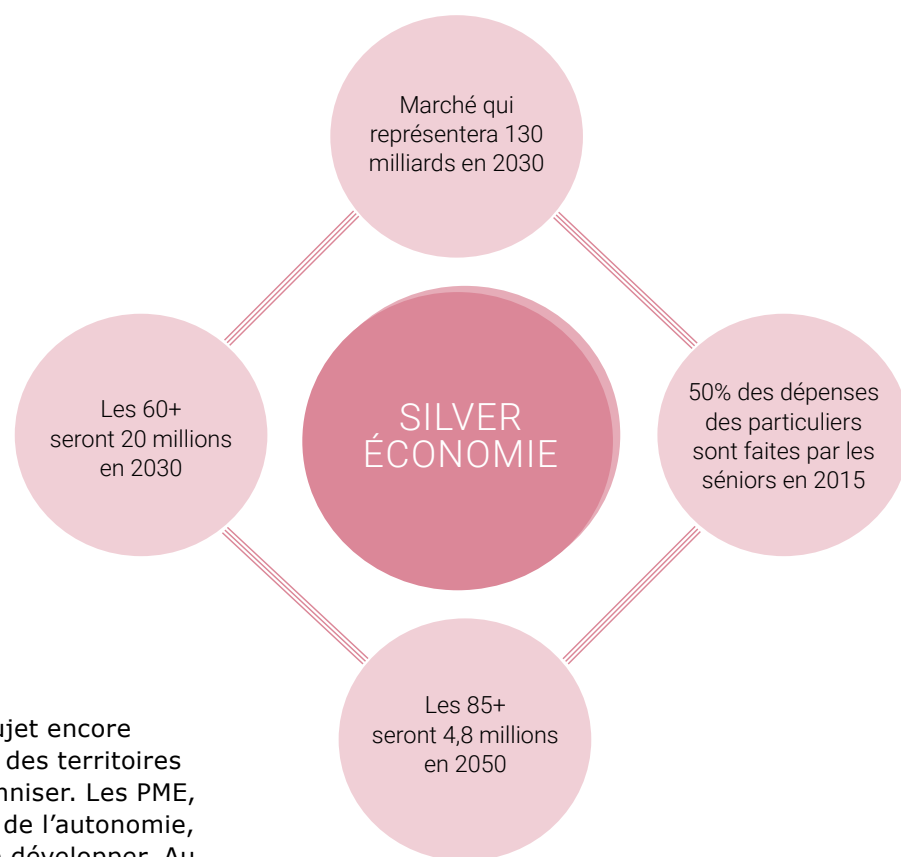
	POPULATION AU 1 ^{ER} JANVIER	-20 ANS	20-59 ANS	60-64 ANS	65-74 ANS	+75 ANS
2020	68	24	49	6	11	9
2025	69	24	48	6	11	11
2030	70	23	47	6	11	12
2035	71	22	47	6	11	14
2040	73	22	46	6	12	15
2050	74	22	45	6	11	16
2060	75	22	45	6	11	17
2070	76	21	44	6	11	18

⁷ Bilan démographique 2019, INSEE Résultats, 14 janvier 2020.

B. UNE OPPORTUNITÉ DE DÉVELOPPEMENT

Ce phénomène de vieillissement de la population, souvent perçu comme un phénomène inéluctable, est un sujet central, notamment lorsqu'il est abordé par le prisme des politiques de santé publique. L'augmentation de la part des séniors dans la population française est souvent associée aux notions de dépendance et de maintien à domicile. La déformation de la pyramide des âges fera augmenter les dépenses de santé. Il est, cependant, nécessaire de contribuer à l'évolution des regards et de changer une perception plutôt négative de la présence des personnes âgées sur un territoire en opportunité. Celle-ci concerne, notamment,

le développement économique. Les retraités représentent des ménages solvables, leurs pratiques de consommation et leurs besoins sociaux et médicaux sont sources d'activités et d'emplois. Il est à rappeler qu'en 2019, le marché de la silveréconomie a généré 94 milliards d'euros. Il pourrait atteindre 130 milliards d'euros en 2020, accompagné d'une création de 300.000 emplois⁸. Par ailleurs, ce volet économique n'est pas la seule contribution des retraités au développement des services sur un territoire. Leur investissement dans la sphère associative, leur faculté à créer du lien social sont notoires. Les retraités ont ainsi une réelle valeur sociale pour les territoires qui les accueillent.



La silveréconomie reste un sujet encore émergent qui nécessite l'aide des territoires pour se structurer et se pérenniser. Les PME, notamment celles du marché de l'autonomie, demandent des fonds pour se développer. Au plus proche des populations et possédant une vision stratégique de leur territoire, les Pays et Pôles territoriaux constituent des acteurs importants pour l'émergence et la prise en compte de cet axe de développement.

⁸ « La silveréconomie, un marché à fort potentiel », dossier de BPI France

Le Pays Sud Gironde a lancé une démarche sur la silveréconomie. Il y a cinq ans, sous l'impulsion de la région Nouvelle Aquitaine, suite au lancement de la problématique au niveau régional. Le défi auquel est confronté le Pays aujourd'hui est de réussir à changer l'image que l'on peut avoir de la silveréconomie. Il faut réussir à distinguer les deux tranches d'âge regroupés sous le terme de séniors : les 65-80 ans qui sont pour la majorité des séniors en forme et encore actifs ; et les 80 ans et plus qui sont confrontés aux problématiques de

santé et de dépendance. Si 90% des séniors en 2019 vivent à leur domicile, sont actives et ont un rôle et une activité sociale essentielle, la tendance est à l'assimilation entre vieillissement, longévité perte d'autonomie et séniors. La silveréconomie doit donc s'attacher à reconnaître et prendre en charge les besoins de cette partie grandissante de la société. « La crise du Covid-19 les a cloués chez eux, a renforcé l'âgisme ambiant, les a fait assimiler à la population en EPHAD ; l'image du vieux fragile

leur colle à la peau : Rentrez chez vous (plus que les autres), ne venez plus aux activités bénévoles (on a recruté des jeunes), on vous protège...Mais ils sont vivants !!! » (Association Or Gris). Dans les territoires ruraux, particulièrement confronté au vieillissement de leur population, la tranche des 65/80 ans manque de reconnaissance sociale et peine à trouver sa place, à se rendre visible. « Aujourd'hui, on a tous appréhendé cette transition démographique mais le vrai enjeu est de trouver à ces nouvelles tranches.

« UN SÉNIOR PEUT EN CACHER UN AUTRE », L'APPRÉHENSION DES SÉNIORS DANS LE PAYS SUD GIRONDE

2. UN POTENTIEL À EXPLOITER

Aujourd'hui, et plus que jamais, les territoires doivent prendre en compte le vieillissement de leur population. Ils doivent pour cela cerner et connaître de manière fine la population de leur périmètre, toutes classes d'âges confondues. La part des retraités présents est connue mais l'évaluation du nombre de nouveaux retraités est difficile. Bien souvent les politiques d'accueil de nouvelles populations (invitation, communication) sont menées indifféremment selon les classes d'âge. Les séniors investissent et s'impliquent beaucoup dans le tissu associatif local. Ils peuvent également agir pour le développement local à travers les Conseils de développement, même si cette thématique reste encore marginale dans les travaux menés. La question des séniors est soulevée lors de l'élaboration des projets de territoire, qui portent ce sujet, de manière croissante. Mais cette question est traitée, avant tout, sous l'angle de la santé. 25 % des territoires

sondés déclarent que la prise en charge des séniors est identifiée dans le projet de territoire et se matérialise dans un axe du Contrat Local de Santé (CLS) Si l'angle médico-social et la perte d'autonomie paraissent naturellement pertinents, la silveréconomie est polymorphe et reste à appréhender de manière transversale.

— ZOOM

Le Pays de Bray et la silveréconomie Depuis plusieurs années déjà le Pays de Bray s'intéresse à la thématique des séniors. Ceci à travers le prisme de la santé et notamment de la démographie médicale. Dès 2015, les élus ont souhaité débiter un travail sur le sujet grâce à l'élaboration de leur CLS qui a été établi fin 2016, en partenariat avec l'Agence Régionale de Santé, après différents

●●● échanges avec les médecins. L'élaboration du CLS a permis au Pays, tout au long de l'année 2017, de mener une étude approfondie de la population âgée présente sur son territoire, afin de collecter les informations les plus précises possible : nombre de retraités, nombre d'arrivées sur le territoire, âge moyen de départ à la retraite, etc. La nature transversale de la silveréconomie a poussé le Pays de Bray à ne pas attribuer un volet spécifique du CLS aux seniors, mais à les prendre en compte dans chacun des volets. Ainsi, on retrouve la stratégie liée aux seniors dans les questions d'addiction (alcoolisme) comme dans la création et l'amélioration d'une offre de soin suffisante et adaptée (travail avec les EPHAD). Diverses actions sont portées en complémentarité avec le CLS comme le portage de repas aux personnes peu autonomes, l'organisation de transports de personnes âgées ou encore une offre de sport sur ordonnance pour développer la motricité. « Quand le Sport s'invite chez vous » est une action qui permet, par exemple, aux seniors de faire un bilan de santé. En fonction de ce bilan, des vélos d'intérieur peuvent être prêtés à ces personnes, puis un programme quotidien de trois mois est mis en place avec un suivi régulier par un médecin.

Le Pays de Bray a également mobilisé un financement LEADER, dont la fiche action des services comprenait la silveréconomie. Cette enveloppe finance une plateforme territoriale socio-professionnelle, portée par une association du champ du handicap, dont l'idée est de permettre à l'association de s'appuyer sur les communes pour accueillir les familles aidantes qui doivent s'occuper de personnes âgées et/ou handicapées. L'association peut ainsi identifier les besoins et les partenaires pour accompagner le parcours de vie de la personne. Le nouvel enjeu pour le Pays est de repenser une offre de maisons de retraite qui permette de satisfaire une demande en hausse. Demain les EPHAD ne pourront accueillir toutes les personnes âgées. L'un des EPHAD a ainsi commencé à travailler sur la notion d'EPHAD hors-les-murs.

— Cette difficulté de traitement intégré dans les politiques territoriales est une conséquence de la nature complexe du marché de la silveréconomie. Il est difficile de l'appréhender et de le délimiter, et les travaux sur le sujet ne sont que très récents. Les acteurs du secteur ne commencent que depuis peu à s'organiser en filière.

Portrait de territoire

Pays Bassin d'Arcachon et Pays Val de l'Eyre

Le Pays Bassin d'Arcachon-Val de l'Eyre a lancé une démarche sur la silveréconomie. Les caractéristiques socio-économiques de ce territoire sont effectivement favorables à la mise en place de cette thématique, sachant que 32 % de la population totale du territoire a plus de 60 ans. La part de seniors sur le territoire a également connu une progression de 19 % sur les cinq dernières années. Ainsi, les filières économiques touchées par la silveréconomie, comme le bâtiment ou encore le tourisme, sont apparues comme une véritable opportunité pour le territoire, lui permettant de renforcer son développement et son attractivité face à la métropole bordelaise. Un premier travail a été réalisé avec la Chambre des métiers afin « d'identifier les potentialités et les contours de cette filière sur le territoire et avec un dispositif d'accompagnement des entreprises ». Pour mettre en œuvre le

projet, le programme LEADER a donc été sollicité, mais refusé par le comité car la commande ne venait pas directement du territoire, mais de la Chambre des métiers. Malgré tout, cette dynamique a permis de sensibiliser tous les acteurs, y compris les élus, à la question. Aussi, la silveréconomie n'a plus été considérée seulement comme un levier de développement économique : il y a eu à partir de là une volonté d'élargir aux questions sociales, de santé... de couvrir finalement toutes les dimensions potentielles de cette thématique. Cette ouverture témoigne cependant d'une difficulté inhérente à la silveréconomie. Thématique très vaste, « c'est à la fois une méta-filière, un marché, qu'on a du mal à caractériser vraiment, on a du mal à définir le périmètre de ce que ça comprend et à bien circonscrire ce vers quoi on va aller. Il n'y a pas de perception partagée. » Il faut finalement ajouter à cela la difficulté pour les territoires à convaincre et à démontrer par l'exemple.

Interview du 08 Mars 2019 réalisée par Pacôme BERTRAND, chargée de mission ANPP

3 thématiques majeures pour l'implication des seniors dans la silveréconomie

- Loisirs & tourisme
- Culture
- Santé

3 difficultés majeures rencontrées par les territoires interrogés face à la silveréconomie

- Non prise en compte des seniors dans le tissu économique
- Manque de temps et d'animation dédiée
- État d'avancée du CLS

3 exemples de sources de financements pour des projets de la silveréconomie

- Conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie
- LEADER
- ARS

LE MOT DE LA FIN

La place des seniors et le vieillissement de la population sont ainsi de récentes problématiques identifiées par les territoires. Ceux-ci peinent encore à trouver leur traduction opérationnelle à ce jour. La crise sanitaire et les confinements ont accru la

conscience de la présence des personnes âgées et la nécessité pour les territoires de proposer des services adaptés aux besoins de cette catégorie de la population, notamment en termes d'autonomie.

LES TERRITOIRES DE PROJET & LE PLAN ALIMENTAIRE TERRITORIAL

L'alimentation, sa qualité et la gouvernance alimentaire comme facteur de bien-être et moteur de développement sont des données de plus en plus prises en compte par les habitants des territoires et leurs élus. Les consommateurs agissent en citoyens. Ils ont des attentes fortes en termes d'alimentation plus saine, locale et durable. Cette thématique inclut de nouveaux enjeux allant de la santé à la cohésion sociale. Ceci contribue à créer de nouvelles synergies entre les acteurs au niveau local, notamment dans la structuration des filières de production. Ces synergies, pour être mises en valeur, doivent être accompagnées. Une transition vers un système alimentaire durable doit être permise par des modes de pilotage innovants des initiatives et politiques alimentaires.

Issue des États Généraux de l'alimentation lancés en 2017, la Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGalim) instaure notamment des mesures pour améliorer les équilibres commerciaux, la qualité de l'alimentation et pour simplifier le domaine agricole. Dans son volet « Favoriser une alimentation saine, sûre et durable pour tous », la loi prévoit notamment de garantir

« 50 % de produits durables ou sous signes d'origine et de qualité dans la restauration collective publique à partir du 1er janvier 2022, l'intensification de la lutte contre le gaspillage alimentaire, avec la possibilité étendue à la restauration collective et à l'industrie agroalimentaire de faire des dons alimentaires ». Les collectivités sont donc largement amenées à se saisir de ces questions.

Selon l'INRAE, les villes françaises ont aujourd'hui un très faible niveau de consommation de denrées locales (2 %). Sur le territoire national, le potentiel d'autonomie alimentaire est très variable. Angers et Albi, par exemple, disposent d'un potentiel de 90 % contre moins de 25 % pour Bordeaux, Paris ou Marseille. En matière d'alimentation, les Territoires ne sont pas tous logés à la même enseigne. Il est donc indispensable d'appliquer des stratégies différenciées et adaptées. Une gouvernance alimentaire forte⁹ et ambitieuse doit permettre de faire converger les acteurs du territoire vers une stratégie unique et commune à tous. Les Plans Alimentaires Territoriaux (PAT) s'inscrivent dans cette démarche en participant à accompagner la planification alimentaire locale, tout en innovant par leur message à destination des collectivités locales.

Les PAT ont été instaurés dans la loi par l'article 39 de la Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt de 2014. Cette loi pose le principe d'un changement d'échelle dans la régulation de l'alimentation et proclame l'impérieuse nécessité d'infléchir les politiques territoriales pour appuyer le changement de modèle agricole et alimentaire. Le PAT coordonne les initiatives agricoles et alimentaires d'un territoire pour faciliter la transition des systèmes alimentaires, rénover leur offre et améliorer l'accessibilité à des produits de qualité à toutes les catégories de population. En 2014, le Ministère de l'Agriculture a emboîté le pas du législateur en créant un appel d'offre et une dotation financière destinée à soutenir les projets d'acteurs locaux, associations, ou collectivités locales, dans le cadre du Programme National de l'Alimentation (PNA). Son objectif est de « développer des projets fédérateurs, démultipliables ou exemplaires s'inscrivant

RAPPEL

dans les objectifs du PNA ». Depuis 2014, cet appel d'offre est reconduit chaque année. Environ 150 projets ont été soutenus sur l'ensemble du territoire. Une dotation totale de 6,7 millions d'euros a été accordée à ces projets, avec une subvention moyenne de 45.000 € par projet. Un projet doit répondre aux critères des quatre axes prioritaires du PNA : justice sociale, éducation alimentaire de la jeunesse, lutte contre le gaspillage alimentaire, ancrage territorial et patrimoine alimentaire. Cette démarche a ouvert la voie au label PAT qui a offert une reconnaissance à des initiatives s'inscrivant dans l'esprit de la LAAAF 2014. L'ambition portée par Stéphane Le Foll, alors Ministre de l'Agriculture, était d'atteindre les 500 PAT d'ici 2020. Ce nombre n'a pas été atteint ; 200 PAT ayant été annoncés à la fin du premier trimestre 2020. Néanmoins, les Territoires de projet sont pleinement investis dans ce dispositif puisque 35¹⁰ d'entre eux sont porteurs d'un PAT.

SOMMAIRE

1 - MISE EN PLACE DES PAT	53
A. TYPES DE PAT PORTÉS PAR LES TERRITOIRES DE PROJET	
B. PANORAMA D'ACTIONS	
2 - PILOTAGE DES PAT	56
A. FINANCEMENT	
B. GOUVERNANCE	
C. INGÉNIERIE D'ANIMATION	
3 - LEVIERS ET RISQUES	58

⁹ Gouvernance alimentaire territoriale : « Processus évolutif de coordination entre une diversité d'acteurs (publics et privés, de niveaux d'intervention différents) aux ressources (cognitives, financières, relationnelles, réglementaires) asymétriques, ancré sur un territoire et centré sur l'enjeu alimentaire entendu de façon multidimensionnelle » INRA adapté de IRG, 2017, p.5

¹⁰ État des lieux des PAT, Terres en villes, à l'occasion de la Journée Rencontre « Produire et consommer local : nouveau défi territorial » organisée les 8 et 9 juin 2020 par l'ANPP.

I. MISE EN PLACE DES PAT

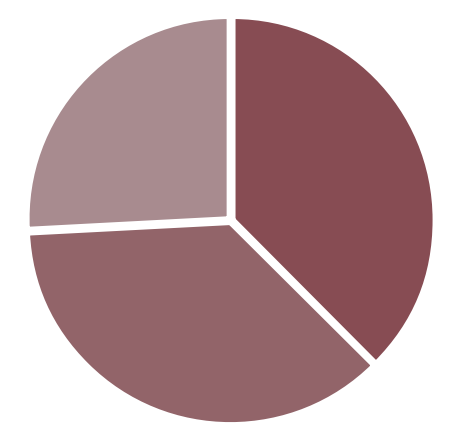
A. TYPES DE PAT

Circuit-court, agriculture, restauration scolaire, lutte contre le gaspillage, les raisons d'une implication sur le sujet de l'alimentation sont diverses. Les projets alimentaires ont émergé par des biais variables au cœur des Territoires de projet : via les Conseils de développement (ex : Pays de Saverne Plaine et Plateau), via l'interaction avec un PNR (ex : Pays Périgord Vert) ou sur l'impulsion d'un parlementaire (ex : Pays du Grand Bergeracois).

La part de PAT labellisés ou en cours de labellisation est supérieure à celle des PAT informels. Ceci indique que cette dynamique de projet s'est inscrite au-delà de l'AAP PNA. L'engouement pour cet appel à projet montre que les territoires ont une véritable appétence pour la mise en place d'une gouvernance alimentaire.

Le Réseau National des PAT, à travers le retour de ses partenaires distinguent six domaines d'actions dans la thématique Alimentation qui « se différencient les uns des autres par leurs systèmes d'acteurs, leurs normes et dispositifs ». Suivant ces domaines, des thématiques d'actions se dessinent. Ces dernières sont variées et adaptées à chacun, mais nombre d'entre elles peuvent être inspirantes pour des territoires qui souhaiteraient se lancer ou développer leur action.

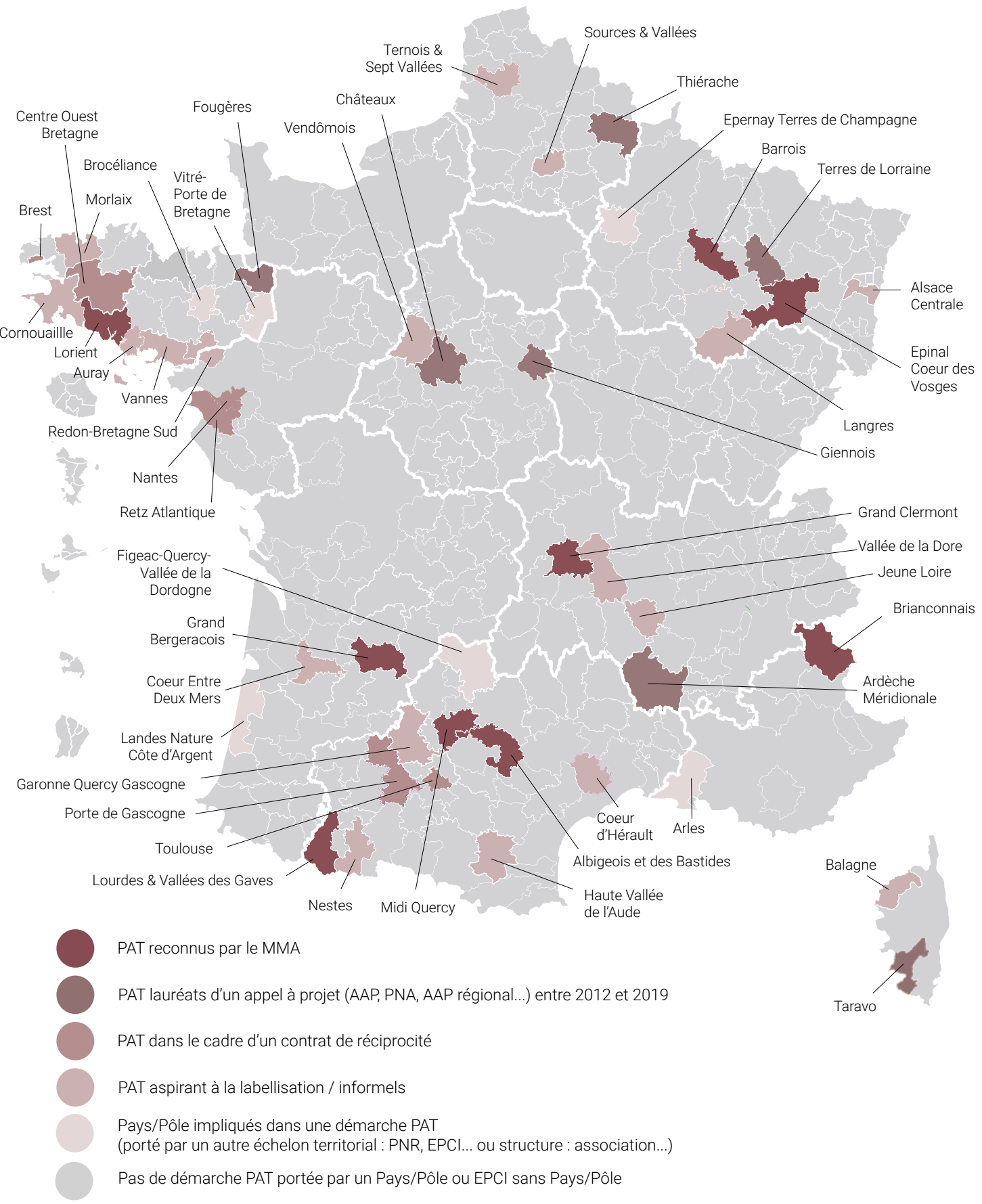
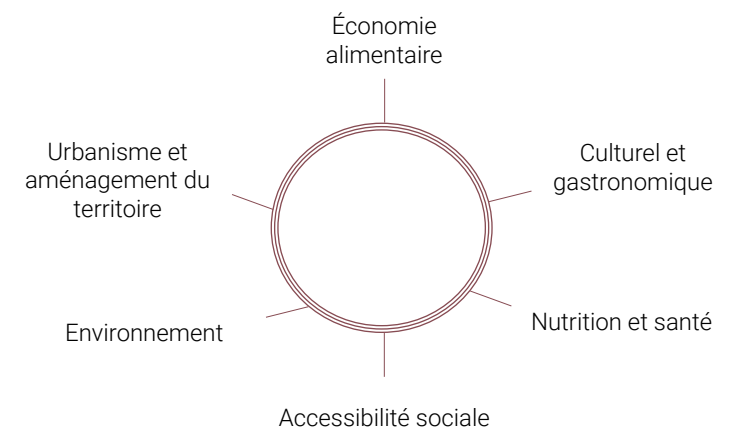
PAT par type de formalisation



- 38% Formel (visant la labellisation)
- 37% Formel (labellisé)
- 26% Informel

Source : Enquête PAT 2019 ANPP

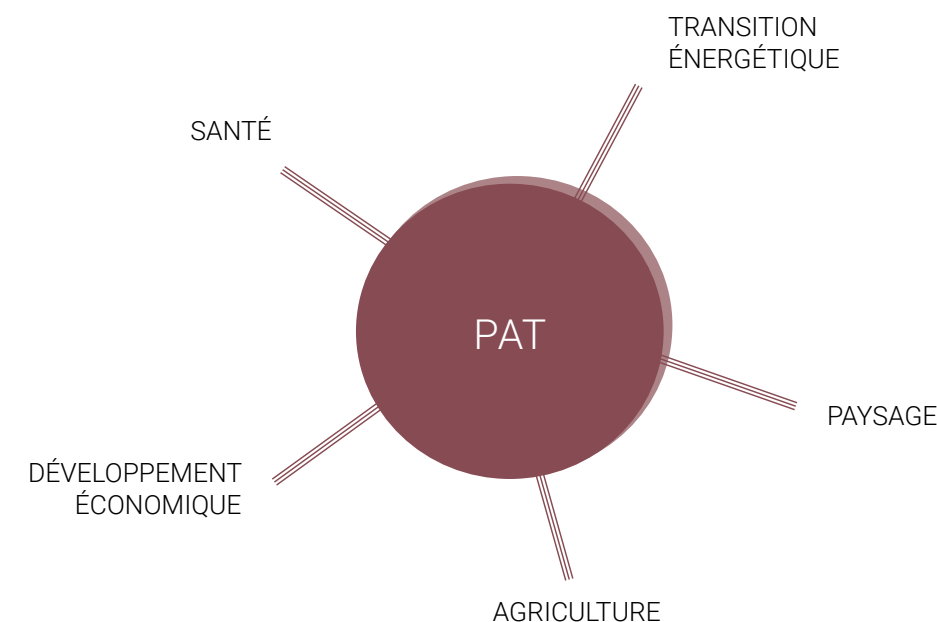
Le Réseau national des PAT



THÉMATIQUES	QUELQUES EXEMPLES D' ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DE L' ALIMENTATION
Restauration collective	<ul style="list-style-type: none"> • Défi cantine (Pays de Vannes) • Promotion et accompagnement de collectivités sur le dispositif "Un fruit pour la récré" (Pays des Châteaux) • Sensibilisation au gaspillage alimentaire en milieu scolaire (Pays Barrois) • Education au goût et visite d'exploitations agricoles (Pays de Balagne) • Encourager la mutualisation des commandes de produits / locaux (Pays d'Auray)
Valorisation des produits locaux	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagnement et appui aux porteurs de projets pour la valorisation des produits alimentaires locaux (Pays Midi-Quercy) • Mise en place de boutiques de produits locaux (Pays de Thiérache) • Projet de légumerie en conserve (Pays Chinonais)
Promouvoir le territoire	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'une communication avec une marque des produits (Pays de Thiérache) • Opération de communication afin de promouvoir les exploitations en vente directe par création d'une carte papier et une carte interactive (Pays des Châteaux) • Action de promotion et de valorisation du patrimoine culinaire local avec la réalisation d'ateliers culinaires en milieu scolaire et la création via concours de dessin d'un pictogramme d'identification des produits locaux (Pays Barrois) • Rendre présente et visible la production locale sur des marchés d'envergure territoriale • Pilotage par la Chambre d'agriculture (Pays de l'Ardèche Méridionale) • Coordination d'un programme évènementiel autour des produits locaux en partenariat avec les restaurateurs / producteurs (Pays de Nestes)
Valoriser et mettre en réseau les producteurs	<ul style="list-style-type: none"> • Constitution d'un annuaire de producteurs, des lieux de ventes directes, informations générales) via un portail web dédié (Pays de Cœur d'Hérault ou Pays de Saint-Brieuc) • Accompagnement de points de vente collectifs / Speed dating artisans-commerçants (Pays de Vannes) • Soutien des agriculteurs en vente directe sur le territoire et de leurs produits : mise à jour de la brochure recensant ces producteurs, présence lors d'évènements sur le thème de l'alimentation et de la santé et dégustations de produits locaux / Structuration de la filière viande pour alimenter les établissements publics (Pays Ternois - Sept Vallées)
Une agriculture plus durable	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagner l'évolution de pratique en faveur d'une agriculture respectueuse de l'environnement et rémunératrice (Pays du Grand Clermont) • Identifier et cartographier les terres agricoles (Pays d'Auray) • Diagnostic agricole (Pays d'Alsace Centrale) • Etude sur les potentielles du Bio sur le territoire (Pays de Thiérache)
Sensibiliser / former	<ul style="list-style-type: none"> • Organiser des ateliers de formation à l'équilibre alimentaire auprès des cuisiniers de restauration collective • Sensibilisation des habitants du territoire présence lors des foires agricoles, diffusion d'outils de communication (recettes à base de produits locaux, calendrier des produits de saison) (Pays Ternois - 7 Vallées) • Mise en œuvre d'une stratégie de vulgarisation et de communication sur la démarche des initiatives alimentaires locales (Pays du Grand Clermont)

La transversalité de la thématique Alimentation permet aux PAT d'intégrer différentes thématiques au sein de la stratégie globale des territoires de projet. Il est potentiellement lisible aussi dans les lignes des programmes LEADER ou du SCoT.

Pour certains territoires, à l'instar du Pays Taravo, en Corse, le PAT a même acquis une place majeure dans la stratégie globale, du fait que cela concerne l'ensemble de la population.



PAT et agriculture

La connexion entre l'offre locale et l'agriculture tient un rôle particulièrement important dans les démarches PAT. La valorisation des produits locaux et le soutien aux producteurs sont des axes prioritaires ou en cours dans la plupart des PAT. Les actions portées dans ce domaine varient sensiblement d'une réponse à l'autre et peuvent prendre différentes formes. Par exemple pour le Syndicat Mixte du Nord Haute-Marne, il s'agit avant tout de réaliser, à travers le SCoT, un référentiel foncier favorisant la mise à disposition des terres pour les maraîchers. Le Pays Midi-Quercy a, quant à lui, choisi d'inciter les communes à faire des réserves foncières. Enfin, le PAT de certains territoires, comme le Pays de l'Ardèche Méridionale, comprend des actions en faveur de l'agriculture, mais de manière indirecte avec une sensibilisation des élus et la production d'un guide de bonnes pratiques.

PAT et solidarité alimentaire

L'autonomie alimentaire demande, pour les Territoires de projet, une implication importante d'une grande diversité d'acteurs, tout en favorisant le lien social et intergénérationnel. Réduire la fracture territoriale alimentaire est un levier pour inverser la courbe des inégalités socio-économiques entre les habitants d'un même territoire. De nombreux répondants travaillent en étroite collaboration avec les acteurs associatifs, aussi bien pour des actions d'insertion que de redistribution.

THÉMATIQUES

QUELQUES EXEMPLES D' ACTIONS DE SOLIDARITÉ ALIMENTAIRE

Pays Taravo	Organisation de repas intergénérationnels autour de produits locaux
Pays de Balagne	Création d'une épicerie solidaire, annexée à la plateforme alimentaire territoriale et alimentée par les grandes surfaces a été envisagée
Pays Coeur Entre-deux-Mers	Ajout d'un axe sur l'équité territoriale et l'accès à l'alimentation
Pays d'Arles	Réalisation de paniers de fruits et légumes à destination des personnes démunies, en partenariat avec les producteurs locaux

2. PILOTAGE DES PAT

A. FINANCEMENT

Le financement des PAT donne le plus souvent lieu à des montages financiers particuliers. Ceci est dû à la pluralité des fonds auxquels les territoires peuvent faire appel. Terres en villes, le RnPAT et Cap Rural ont dressé un [panorama](#) des financements possibles en fonction de trois domaines : économie alimentaire, patrimoine et gastronomie ; accessibilité sociale, nutrition et santé ; environnement, urbanisme et aménagement. Dans le domaine de l'économie alimentaire, du patrimoine et de la gastronomie, on retrouve les sous-

domaines « développement économique et agricole », « développement territorial » et « développement rural ». Trois dispositifs sont disponibles pour financer des actions FSIL/DETR à travers le contrat de ruralité et les contrats d'investissement, FEDER/FSE à travers des AAP par mesure, des AAP iTi et AAP DLAL puis AAP par mesure et des AAP LEADER qui sont mobilisables dans le cadre du FEADER. Ces financements sont mobilisables pour : l'aide à l'installation, l'aide à la production, les aides à la structuration des filières alimentaires, l'approvisionnement de la restauration collective et la valorisation des produits et savoir-faire locaux (qualité des produits, agro-tourisme, gastronomie, etc.).

Financements possibles en matière d'alimentation

Fonds européens

- LEADER
- FEAMP

Fonds d'État

- AAP PNA
- ADEME
- DREAL
- DRAAF
- FFTE (Label TEPCV)
Ministère de l'Agriculture

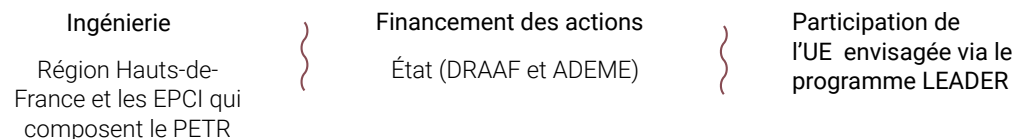
Fonds régionaux

- Contrat régional de solidarité territoriale
- Contrat de partenariat Région
- Contrat de Pays

Autres

- Autofinancement
- Fonds privés
- Conseil départemental
- EPCI

Exemple de montage financier : Le Pays de la Thiérache



B. GOUVERNANCE

Les Territoires de projet ont pour objectif la mise en place d'une gouvernance impliquant une grande diversité d'acteurs qui interagissent avec les problématiques liées à l'alimentation.

ZOOM

Dans le Pays de l'Alsace Centrale, la décision et le portage politique sont assurés par les instances du PETR (bureau et comité syndical). Ensuite, le suivi et la validation des choix stratégiques sont faits par le comité de pilotage qui rassemble les acteurs du groupe de projet, des EPCI, du Département, de la Région et aussi de l'Agence de l'eau. Enfin, la coordination et la mise en œuvre des actions sont assurées par les élus référents et techniciens du PETR, la Maison de la Nature, la Chambre d'Agriculture, le SMICTOM, le SDEA et la DRAAF.

C. INGÉNIERIE D'ANIMATION

En termes d'ingénierie, 45 % des répondants porteurs d'un PAT disposent d'un animateur dédié entièrement, ou en partie, à la thématique alimentaire. Dans des cas plus rares, les Pays/PETR ont délégué à une entité déjà existante l'animation du PAT (consulaire, association de producteurs...), comme le Pays des Châteaux. Certains, enfin, ont externalisé la gestion, aux EPCI par exemple. C'est le cas du Pays de Vitry – Porte de Bretagne qui s'appuie sur l'ingénierie existante en matière d'environnement.

À la question du rôle joué par le Pays dans le portage de l'outil, la majorité des sondés a rapporté avoir un rôle important de coordination, d'animation de réseau de pilotage et d'évaluation, si ce n'est avoir totalement la charge de la démarche. Parfois, il est à noter que le GAL est associé à la démarche comme soutien financier et source de financement d'ingénierie pour la recherche de partenaires. L'animateur LEADER peut avoir la charge de la coordination du PAT (Pays Vendômois, par exemple). De même, on a pu retrouver un angle Alimentation dans les PCAET et les SCoT, ce qui est assez rare pour être mentionné. Les PAT sont, dans l'ensemble, déclinés à l'échelle des EPCI, sur les programmes d'actions et pilotés à l'échelle supra-communautaire. De manière plus exceptionnelle, le PAT est conduit dans le cadre d'un contrat de réciprocité comme c'est le cas par exemple entre le Pays de Retz et Nantes Métropole ou entre le Pays Portes de Gascogne et Toulouse Métropole ou au sein d'un Pôle métropolitain (ex. : Pôle Multimodal Sud 54).

3. LEVIERS ET RISQUES

Retour d'expérience

du Grand Clermont / PNR Livradois Forez

Ce PETR s'est lancé dans l'élaboration de son PAT en 2017 après avoir été lauréat de l'AAP PNA. Ce dispositif a été soigneusement adapté à son territoire et à une gouvernance

rassemblant une large diversité d'acteurs : habitants, élus, techniciens, professionnels. Forts de cette expérience de plusieurs années, le PETR et le PNR ont pu dresser une liste de leviers à utiliser et d'écueils à éviter :

LEVIERS

- ✓ Travail avec les acteurs du territoire, mettre en valeur et en coordination les initiatives déjà existantes
- ✓ Respect de la diversité des approches et des modes de fonctionnement, travailler sur la cohabitation des systèmes
- ✓ Prospective : Approche systémique, de long terme, mise en perspective des contraintes (pour lesquelles il faut trouver des solutions) et des opportunités (pour l'action !)
- ✓ Approche et objectifs chiffrés : Crédibilité de la démarche, suivi des actions et du dispositif, ouverture du dialogue
- ✓ Portage politique fort capable d'entraîner les élu(e)s et les acteurs
- ✓ Animation pérenne de la démarche (poste dédié), mobilisation régulière d'acteurs locaux très divers, une gouvernance pensée dès le départ
- ✓ Collaboration sur le long terme avec les acteurs locaux (recherche, associatifs, économiques), des partenariats pour asseoir la dynamique du projet (Chambre Agriculture)
- ✓ Mobilisation régulière des collectivités notamment des EPCI : une démarche qui appuie, renforce, intègre les stratégies et les actions établies à l'échelle des collectivités (PCAET, PLU, PLUi, TEPOS, CLS...)

ÉCUEILS À ÉVITER

- Faire d'une « stratégie alimentaire territoriale » un cadre :
- ⊗ Conceptuel : Incarner rapidement la démarche dans des actions concrètes
 - ⊗ Complexe : Donner aux acteurs les clés d'une bonne appropriation et implication dans la démarche (communication, information, visibilité, lisibilité)
 - ⊗ Exclusif : Mobiliser l'ensemble des acteurs, les impliquer dans le processus (diversité, méthode, approche transversale)
 - ⊗ Lointain : Objectifs intermédiaires, opérationnels que les acteurs peuvent investir

LE MOT DE LA FIN

La crise sanitaire a montré, à bien des égards, combien le PAT peut être un outil intéressant pour organiser et coordonner les questions alimentaires rencontrées par les territoires. La recherche de la souveraineté, de la sécurité et de l'autonomie alimentaire ne peut se faire sans une concertation éclairée et intelligente entre les différents acteurs du territoire à commencer par l'organisation des filières avec les producteurs locaux.

Les résultats de cette enquête démontrent que les Territoires de projet sont actifs et proactifs en matière d'alimentation. Les actions sont nombreuses et couvrent un ensemble de domaines très variés. Les PAT diffusent et légitiment l'action territoriale en faveur de

l'agriculture et de l'alimentation. Plus d'un quart des Territoires de projet envisagent de se lancer dans une démarche PAT dans les années à venir. Plus de 75 % des Territoires ont intégré l'alimentation à leur programme d'actions via un volet concernant l'agriculture, la restauration collective ou encore le soutien aux circuits-courts. Ainsi, un certain nombre de PAT sont en voie d'éclosion mais ne sont pas encore véritablement développés ni inscrits dans la stratégie des Territoires de projet. Nul doute qu'après la crise sanitaire et les nombreuses questions qu'elle a soulevées, les nouveaux exécutifs vont souhaiter s'investir rapidement dans ce champ d'action.

LES PLANS CLIMAT-AIR-ÉNERGIE TERRITORIAUX

Le Plan Climat-Air-Énergie Territorial (PCAET) remplace, depuis 2016, le Plan Climat Énergie Territorial (PCET). C'est un outil de planification qui a pour but d'atténuer le changement climatique, de développer les énergies renouvelables et de maîtriser la consommation d'énergie. D'une durée de six ans, il s'adresse aux collectivités territoriales et concerne tous les secteurs d'activité, ainsi que tous les acteurs économiques, sociaux et environnementaux. Le PCAET a permis une large généralisation de la prise en compte de ces thématiques par les territoires puisqu'il est, depuis le 1er janvier 2019, obligatoire pour les intercommunalités de plus de 20.000 habitants. Ce plan s'inscrit dans la lignée de la loi du 18 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (TECV),

loi qui a renforcé le rôle des collectivités dans la lutte contre le changement climatique. Ce dispositif vise une cohérence des actions du territoire, en veillant à intégrer les enjeux Climat-Air-Énergie dans toutes les décisions politiques. Il suppose une vision collective et stratégique du territoire et, ainsi, la définition d'objectifs stratégiques et opérationnels communs. Les Pôles territoriaux et les Pays peuvent se voir transférer tout ou partie de la compétence par leurs EPCI membres : élaboration, animation, mise en œuvre, suivi. C'est dans ce contexte que l'ANPP a sondé les Pôles territoriaux et les Pays pour dresser un état des lieux des initiatives menées et des missions accomplies. L'enquête a recueilli la réponse d'environ 29 % des territoires porteurs d'un PCAET.

SOMMAIRE

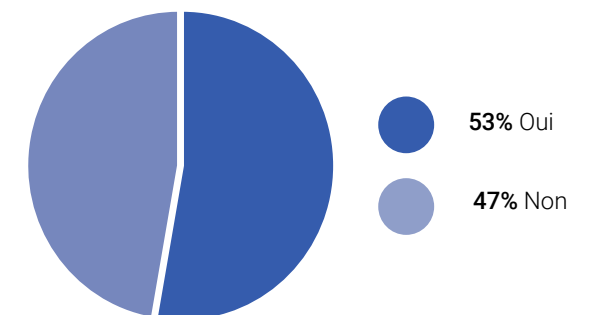
1. UN DOCUMENT STRATÉGIQUE, TRANSVERSAL ET CONCERTÉ	61
A. ÉLABORATION DES PCAET	
B. CONSTRUCTION ET CONTENU	
B. STRATÉGIE NÉE D'UNE CO-CONSTRUCTION	
2. ENGAGEMENT DES TERRITOIRES DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	64
A. UN DISPOSITIF TRANSVERSAL	
B. PANORAMA DES ACTIONS	
3. MISE EN ŒUVRE DU PCAET	69
A. GOUVERNANCE ÉLARGIE	
B. FINANCEMENT	
C. DISPOSITIFS D'ÉVALUATION	

1. UN DOCUMENT STRATÉGIQUE TRANSVERSAL ET CONCERTÉ

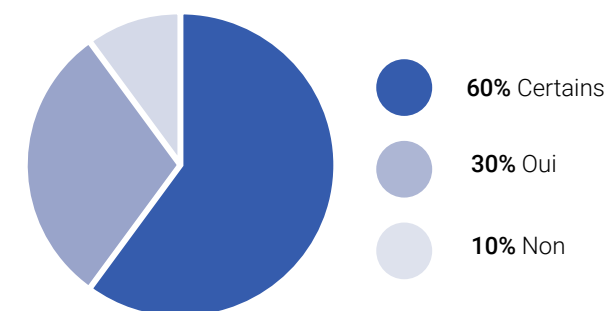
A. ÉLABORATION DES PCAET

L'élaboration d'un PCAET est rendue obligatoire par la loi pour tous les EPCI de plus de 20 000 habitants depuis 2018. Ce document stratégique vise à s'articuler au projet de territoire et son élaboration peut être confiée aux Territoires de projet, participant ainsi de la généralisation du dispositif pour le compte des EPCI. Pour ceux-ci, le dispositif n'est pas obligatoire (moins de 20.000 habitants). Dans 60 % des cas, tous les EPCI membres ne sont pas dans l'obligation d'élaborer un PCAET mais choisissent librement de prendre part à celui porté à l'échelle Pays. La cohabitation de démarches volontaires et obligatoires au sein d'un même PCAET représente toutefois un défi dans la priorisation de mise en œuvre des outils entre les EPCI.

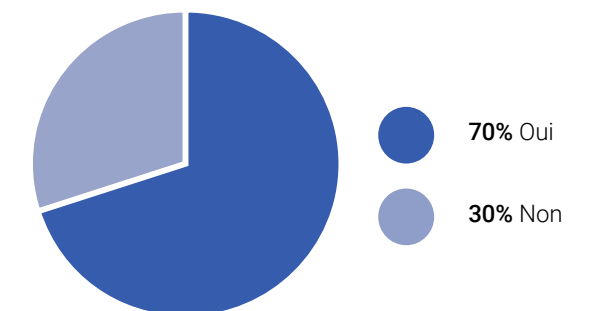
Étiez-vous engagé dans un PCAET avant 2016 ?



Vos EPCI sont-ils dans l'obligation d'élaborer un PCAET ?



Êtes-vous engagé dans un PCAET volontaire pour le compte de vos intercommunalités ?



Les modalités de construction et le contenu d'un PCAET

Diagnostic → Stratégie → Plan d'actions → Suivi et évaluation

B. CONSTRUCTION ET CONTENU

Le [décret n°2016-849 du 28 juin 2016 relatif au Plan Climat-Air-Énergie Territorial](#) définit dans la loi le contenu des PCAET et regroupe 4 étapes obligatoires. Celles-ci constituent souvent plus de 18 mois de travail avant la mise en œuvre du plan d'action. Elles doivent permettre de fédérer un réseau d'acteurs sur le territoire autour des problématiques Climat-Air-Énergie.

Plusieurs objectifs sont ensuite visés, afin que ces acteurs puissent se saisir de la démarche :

- Connaissance approfondie du territoire et de ses particularités :

émissions par secteur et territoires, capacité de réduction et résorption, capacité de développement...

- Définition d'un calendrier commun et des instances de gouvernance
- Élaboration d'une cartographie des acteurs concernés
- Calage d'objectifs énergétiques et climatiques à l'horizon 2030 et 2050

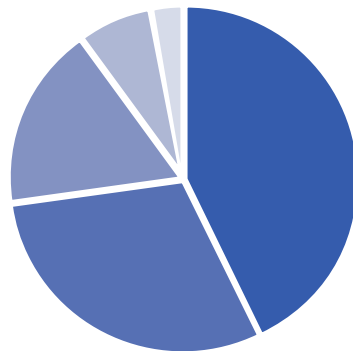
La phase de diagnostic est essentielle pour atteindre ces objectifs et mettre en place le cahier des charges des futures actions. Pour le réaliser, les Territoires de projet ont très largement fait appel à un cabinet d'étude extérieur. En effet, 83 % des PCAET sont réalisés avec l'aide d'un ou de plusieurs bureaux d'études. À cela des raisons multiples ont été énoncées, comme le besoin d'ingénierie, de compétences spécifiques ou la nécessité d'avoir un regard extérieur au territoire.

Des degrés d'avancement divers

La loi TECV fixait pour les communautés de plus de 20.000 habitants l'adoption du PCAET avant le 31 décembre 2018. Cet objectif n'a pas été tenu, en raison, notamment, des délais très courts laissés aux collectivités et des évolutions de périmètres opérées entre

2016 et 2017, qui ont mobilisé fortement élus et agents. C'est pourquoi les Territoires de projet en sont aujourd'hui à des degrés d'avancement divers. Certains d'entre eux, engagés avant 2016 dans un PCET et qui n'ont pas vu leur périmètre bouleversé, ont pu mettre en œuvre plus rapidement leur dispositif. D'autres, cependant, se sont vu transférer la compétence plus tardivement et sur un nouveau périmètre, ce qui a entraîné une redéfinition du « travailler ensemble ».

À quelle phase d'élaboration du PCAET êtes-vous ?



- 43% Elaboration des plans d'actions
- 30% Mise en oeuvre
- 17% Diagnostic
- 7% Évaluation
- 3% Définition des objectifs

C. STRATÉGIE EN CO-CONSTRUCTION

Le PCAET est un dispositif participatif. Il est co-construit par les décideurs locaux, les services des collectivités territoriales et les acteurs du territoire : acteurs socio-économiques, associatifs, entreprises, universitaires, collectifs d'habitants, etc. Tous les Territoires de projet porteurs d'un PCAET l'ont élaboré également en partenariat avec les acteurs institutionnels, que ce soit avec la Région, le Département, les chambres consulaires, l'ADEME, les services ministériels ou les syndicats d'énergie.

Dans 80 % des cas, les acteurs économiques ont été associés à l'élaboration : les chambres consulaires, les clubs entreprises et le réseau d'entreprises locales. Les Conseils de développement ont également joué un rôle central dans de nombreux PCAET. Ils ont permis, par l'organisation d'ateliers réguliers et de soirées thématiques, de concerter les habitants tout au long de l'élaboration. Les collectivités territoriales ont aussi concerté leurs habitants au travers de diverses consultations, enquêtes en ligne et via les réseaux sociaux. Au total, dans 73 % des cas, les habitants ont été associés à l'élaboration de leur PCAET.

Par exemple, le PETR Cœur des Hauts de France a organisé des ateliers de concertation sur des thématiques spécifiques. Un atelier sur les perspectives énergétiques s'est ainsi déroulé le 15 janvier 2019 à Villers-Carbonnel. Cette journée avait pour objet de construire une feuille de route et un panel de projets opérationnels sur le territoire pour permettre aux habitants de se saisir des enjeux liés à la thématique et de participer à l'élaboration du volet énergétique du PCAET.

Cet important processus de co-construction, bien que fortement souhaité et valorisé par les Territoires, engage une mobilisation d'ingénierie d'animation importante.

ZOOM : LE CLUB CLIMAT DE DIEPPE PAYS NORMAND

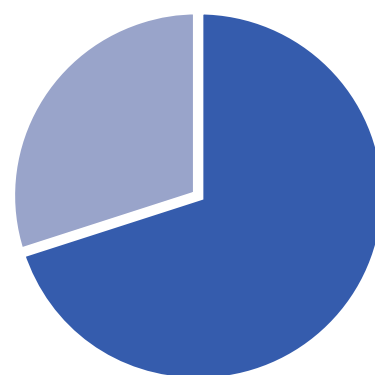
À l'issue de plusieurs réunions, qui ont rassemblé plus de 200 participants, le territoire Dieppe Pays Normand a créé un Club Climat à destination des habitants. Organisés en groupes de travail thématiques, plus de 80 citoyens réfléchissent à des solutions écologiques pour le territoire.

2. ENGAGEMENT DES TERRITOIRES DANS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

A. DISPOSITIF TRANSVERSAL

Le PCAET prend place dans un large écosystème de dispositifs avec lesquels il s'articule. Plus de 80 % des Territoires ont pris en compte les objectifs nationaux et européens inscrits notamment dans la SNBC et la PPE. Le PCAET apparaît comme la traduction, à l'échelle locale, de ces textes. Le PCAET tient compte du Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET). La loi TECV confie la gouvernance territoriale de la transition énergétique prioritairement au binôme régions-intercommunalités : la région est chargée de la planification transversale via l'élaboration et la mise en œuvre du SRADDET, l'échelon intercommunal élabore le PCAET et est désigné « coordinateur de la transition énergétique » de son territoire. Une grande majorité des territoires prend ainsi en compte les orientations du SRADDET lors de l'élaboration tant dans l'établissement des objectifs que dans le respect des règles de son fascicule. La synergie des deux dispositifs est renforcée par la possibilité que donne la loi aux Régions de conclure des conventions avec les Pôles territoriaux et Pays pour adapter le SRADDET aux territoires. Dans le cadre du Contrat régional d'équilibre territorial, par exemple, la région s'engage sur cinq ans au soutien des actions des porteurs de PCAET. Par ailleurs, les enjeux Climat-Air-Énergie doivent être intégrés dans les principaux documents de planification (SCoT, PLUi) dans le respect du PCAET et s'intégrer au projet de territoire. Chez une majorité des sondés, le SCoT décline les objectifs et les documents d'urbanisme (PLU, PLUi) intègrent les enjeux et engagements du PCAET.

Le PCAET a-t-il pris en compte les orientations du SRADDET ?



● 70% Oui
● 30% Non défini

ZOOM : LA REVISION DU SCoT POLE METROPOLITAIN CAEN NORMANDIE METROPOLE POUR UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DU PCAET

Le Pôle métropolitain Caen Normandie Métropole a fait le choix de réviser son SCoT sur le même périmètre et selon le même calendrier que son PCAET pour permettre aux deux documents de se nourrir réciproquement. Un des objectifs du PCAET est d'accompagner le territoire dans la déclinaison et la mise en œuvre des Trames Vertes et Bleues, véritables outils d'adaptation aux changements climatiques et de préservation de la biodiversité et de l'agriculture. La révision du SCoT a été l'occasion pour le Territoire de délimiter ces zones avec les agriculteurs du territoire avant de les intégrer dans le SCoT et de les mettre en œuvre. De même, le SCoT a intégré la mise en place de Zones Agricoles Protégées dans le but d'anticiper les éventuels changements d'affectation ou d'usages des sols pour préserver l'agriculture.

Dans des domaines comme la santé, l'alimentation ou le traitement des déchets, le PCAET s'articule également avec des programmes traitant spécifiquement de ces thématiques.

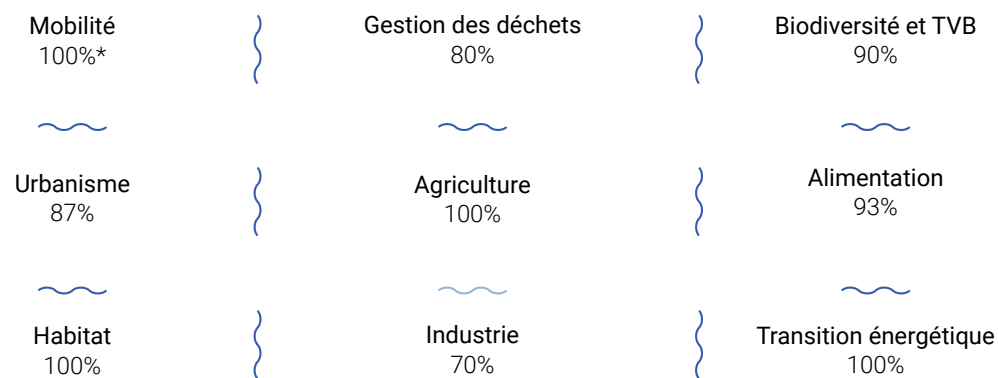
ZOOM : PAYS DE BROCELIANDE, DES DISPOSITIFS QUI COMPLETENT LES ACTIONS DU PCAET

Le PCAET du Pays de Brocéliande est articulé avec de nombreux dispositifs portés par le territoire. Pour favoriser et mettre en valeur une alimentation locale, thématique qui constitue un axe du PCAET, des démarches à l'échelle du pays comme Saveurs Locales en Brocéliande, Terres de sources ainsi que des PAT (Programme Alimentaire Territorial) sur deux EPCI viennent alimenter les axes du PCAET. De même, à côté des actions menées dans le cadre du PCAET, le Pays a accompagné le SMICTOM Centre Ouest pour sa réponse à l'appel à projet « Territoire économe en ressources » de l'ADEME.

B. PANORAMA DES ACTIONS

En matière de transition énergétique, des domaines tels que les transports ou l'habitat, très grands émetteurs de gaz à effet de serre, sont incontournables dans la mise en place d'une stratégie Climat-Air-Énergie. Mais comme les résultats de l'enquête le démontrent, les Territoires cherchent à couvrir une pluralité de domaines liés à la transition écologique :

Secteurs concernés par les PCAET portés par les Territoires de projet



* Lecture : 100% des PCAET prennent la mobilité en compte dans leurs actions.

La mobilité

Dans son PCAET, le PETR Anjou Bleu s'est fixé comme objectif de « réinventer les mobilités au service d'un territoire moins dépendant à la voiture individuelle ». Pour cela, des aménagements d'infrastructures encourageant les mobilités douces vont être mises en place. De même, la mise en place de stations de Gaz Naturel destiné à des véhicules va être étudiée. Un Plan de Déplacement Inter-Entreprises sera également déployé pour mobiliser les entreprises et coordonner leurs actions.

[+ D'INFOS](#)

Le Pays Portes de Gascogne est porteur du projet Mobilibre, retenu et accompagné par la Ministère des Transports dans le cadre du label French Mobility. Ce projet s'inscrit dans les expérimentations d'actions interactives rural/urbain mises en œuvre par le contrat de réciprocité entre le Pays et Toulouse Métropole. Mobilibre permet de « structurer l'offre existante et de développer des dispositifs adaptés au territoire » à travers trois actions. Ce sont l'étude des besoins en mobilité des habitants, une étude de potentiel sur l'aménagement de voies partagées dédiées au vélo et le déploiement du dispositif Rézo Pouce.

[+ D'INFOS](#)

L'urbanisme

Le Pays des Vallons de Vilaine a installé un Conseil en Urbanisme Partagé, ainsi qu'un Conseil en Énergie Partagé. Ces deux nouvelles missions ont pour objectif d'accompagner les collectivités membres du Pays dans le domaine de l'urbanisme grâce à ses facultés pour « le conseil, l'information, la sensibilisation et l'appui technique » et ses ressources dans le domaine de l'énergie. Cela permettra d'encourager une meilleure gestion et une sobriété du patrimoine.

[+ D'INFOS](#)

L'agriculture

Le Pays de l'Albigeois et des Bastides a fait de la préservation et de la mobilisation du foncier agricole un axe important de son PCAET. Les deux grands enjeux pour le territoire sont la maîtrise de la consommation foncière et l'installation de jeunes agriculteurs. Ceci garantit l'autonomie alimentaire du bassin de consommation, notamment sur les productions déficitaires (fruitières et légumières). Le Pays, en partenariat avec la Chambre d'agriculture, la SAFER, l'ADEART et Terre de liens a ainsi entrepris de : Maintenir et développer une animation territoriale pour repérer le foncier disponible (notamment par l'accompagnement de la transmission), afin de favoriser l'installation des jeunes agriculteurs. Réaliser un audit sur le potentiel de valorisation agronomique des parcelles repérées/acquises pour du maraîchage, des productions fruitières ou autres. Accompagner les agriculteurs propriétaires ou fermiers des terres propices à l'implantation d'activités maraîchères pour envisager une diversification de leur activité (éventuellement des cultures de plein champ) ou mettre une partie de leurs parcelles à disposition d'un agriculteur qui souhaite développer une activité maraîchère.

[+ D'INFOS](#)

L'industrie

Dans son diagnostic préalable, le Pays Loire Nature a diagnostiqué que 40.000 t de CO² sont générées par le transport de marchandises. Ce dernier constitue le troisième poste de consommation de carburant du Pays. Les déplacements de camions et camionnettes sont une source importante de particules fines. Le Pays se positionne en tant qu'initiateur et coordinateur de la mutualisation des commandes des collectivités pour réduire les dépenses et les kilomètres parcourus, du développement de l'implantation de lieux de réception des colis en bourg centre et des marchés de producteurs locaux à proximité de ces plateformes. Des formations pour l'écoconduite sont déjà présentes dans certaines entreprises. L'objectif du Pays est d'en faire la promotion et de communiquer les chiffres de retour sur investissement. Plus généralement, le Pays s'attache à mettre en réseau les fournisseurs et demandeurs locaux pour réduire les transports.

[+ D'INFOS](#)

L'habitat

Le Pays de l'Alsace du Nord est partenaire du service intégré de la rénovation énergétique Oktave, initié par l'ADEME et la Région Grand Est. Ce service accompagne les propriétaires de maisons individuelles dans l'optimisation leur consommation énergétique par des rénovations. Les professionnels du bâtiment peuvent aussi bénéficier du soutien d'Oktave grâce à des formations sur la rénovation énergétique. Parallèlement, le Pays de l'Alsace du Nord coordonne les deux Espace Info Énergie (EIE) de son territoire avec pour projet de créer une maison de l'énergie et de l'habitat.

[+ D'INFOS](#)

La gestion des déchets

Le Pays de Retz, à travers L'Atelier Retz-Emploi, soutient une ressourcerie qui collecte et valorise des objets et encombrants pour leur donner une seconde vie en les revendant. L'activité de la ressourcerie repose sur quatre grands piliers :

La collecte qui se fait essentiellement par des apports volontaires des particuliers, mais aussi par des objets récupérés lors de permanences en déchetterie et lors de vide-greniers. La ressourcerie collecte environ 600 t d'objets par an.

La valorisation : ces objets récupérés sont ensuite à 92 % valorisés, soit par leur mise en vente soit par recyclage. Ce qui ne peut être valorisé est redirigé vers des structures plus spécifiques (chantiers d'insertion pour le papier, le carton...).

La vente des objets collectés dans trois boutiques solidaires de l'Atelier du Retz Emploi, réparties sur le territoire du Pays de Retz. La sensibilisation des usagers dans les boutiques ou lors des permanences hebdomadaires en déchetteries.

[+ D'INFOS](#)

Biodiversité et TVB

Le Pays de Retz apporte un soutien financier pour favoriser le boisement sur des terrains agricoles en friche et/ou des plantations de haies bocagères ainsi que les plans de gestion bocager. Le résultat est là. 42,6 ha de boisements plantés sur 8 communes et 8 plans de gestion bocagers soutenus.

Voir aussi : [Atlas de la biodiversité communale : s'approprier et protéger la biodiversité de son territoire, guide ABC](#)

Grâce au PCAET, les Territoires mettent également en place des actions de sensibilisation aux enjeux du changement climatique et de la transition écologique, souvent en lien avec les problématiques rencontrées au niveau local, auprès des différents publics.

LA SENSIBILISATION

Dans son PCAET, le Pays Cœur d'Hérault s'est fixé comme objectif premier la sensibilisation de ses habitants aux enjeux du développement durable, la stratégie du Pays Cœur d'Hérault reposant « avant tout sur l'implication de chaque acteur du territoire dans la transition climatique et énergétique du territoire ». L'Axe 1 du PCAET s'attache ainsi à mettre en œuvre une gouvernance et une éducation favorisant les changements individuels et collectifs. Plusieurs axes opérationnels pour accompagner l'adaptation de tous au changement climatique et faciliter l'accès à l'information :

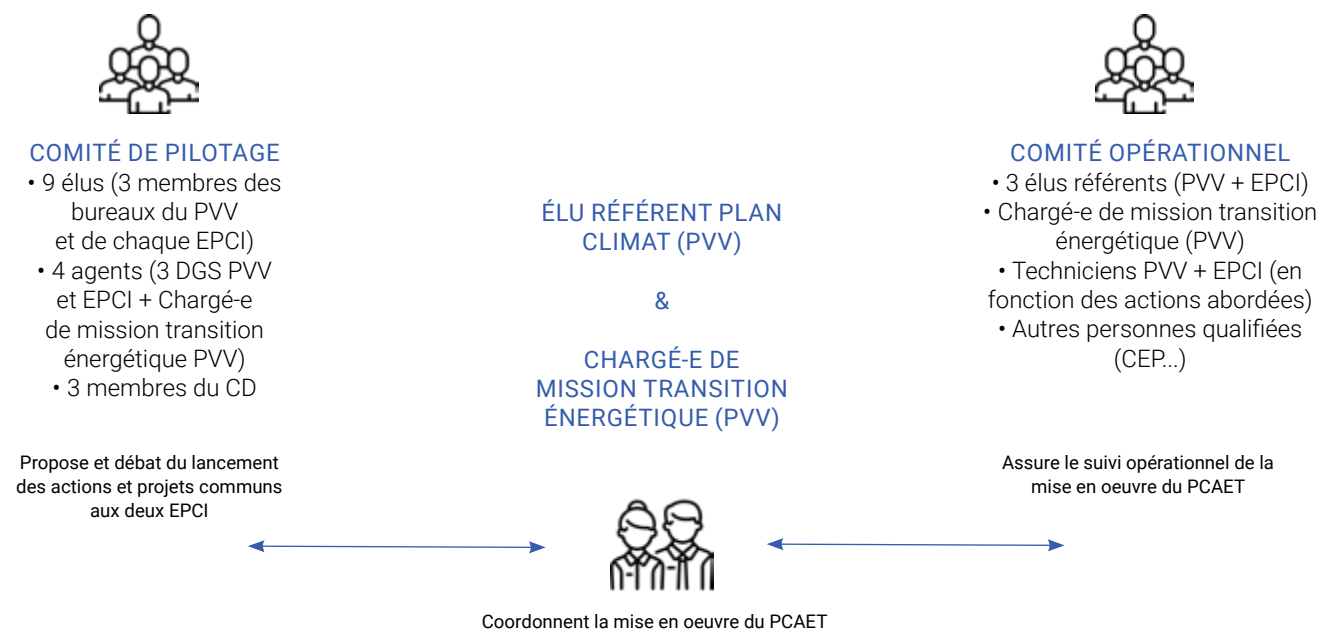
- La coordination d'un projet territorial d'éducation à l'environnement et au développement durable à destination des écoles présentes sur le territoire. Ce projet est réalisé en partenariat avec les associations environnementales du territoire et la Maison de l'environnement du département de l'Hérault
- La définition et la mise en place d'une stratégie de communication et d'information territoriale qui s'appuie sur des relais locaux : associations, commerçants, entreprises...
- Le développement d'actions de sensibilisation à destination du grand public, notamment en partenariat avec les acteurs culturels pour encourager le changement
- L'organisation de rencontres avec des spécialistes sur des points spécifiques
- L'installation dans chaque mairie du territoire d'un panneau d'indicateurs PCAET pour communiquer sur le suivi et la mise en œuvre opérationnelle

3. MISE EN ŒUVRE DU PCAET

A. GOUVERNANCE ÉLARGIE

La définition des modalités de gouvernance de l'outil PCAET est propre à chaque territoire. Une grande majorité d'entre eux a mis en place des instances transversales dans lesquelles on retrouve un comité de pilotage, instance de pilotage politique, et un comité technique, instance de mise en œuvre opérationnelle.

Exemple de gouvernance du PCAET du Pays des Vallons de Vilaine



Dans certains territoires, ces instances sont dédoublées. Le Pays du Ruffécois dispose, par exemple, de deux comités de pilotage : l'un à l'échelle du Pays, l'autre à l'échelle des deux EPCI.

ZOOM : L'ORGANISATION DE LA GOUVERNANCE INTEGREE AU PCAET

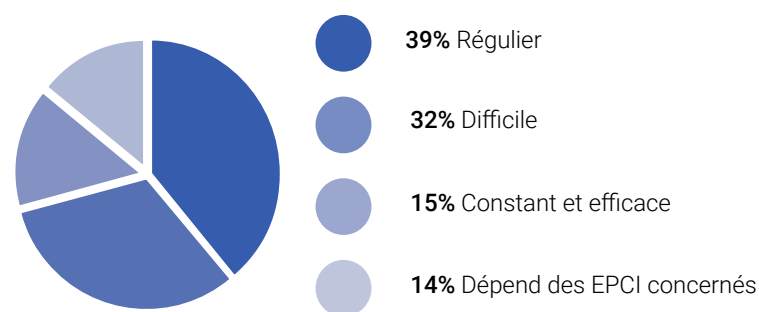
L'action n°1 du PCAET du Pays Vallée du Loir «Adopter une gouvernance efficace et partagée entre les collectivités pour animer et pérenniser le Plan Climat» révèle l'importance d'une gouvernance solide et partagée afin de permettre «la montée en compétence de chacune des collectivités autour de la transition énergétique et la mise en œuvre des différentes actions du PCAET». Ce pôle est depuis 2017, le pilote des stratégies énergétiques et climatiques du Territoire. Les objectifs de cette gouvernance sont nombreux :

- Identifier et mobiliser un élu par commune en charge des questions environnementales comme « référent » local pour diffuser l'information et sensibiliser les citoyens
- Animer la commission énergie climat, composée d'élus des EPCI du territoire et de représentants du Conseil de Développement
- Animer le comité technique, composé de techniciens des EPCI en charge des questions énergétiques, d'aménagement du territoire et d'urbanisme
- Assurer la cohérence entre le Plan Climat et les projets de territoire, documents d'urbanisme (SCoT, PLUi)
- Réaliser une fois par an des réunions d'information auprès des élus et des agents techniques sur chaque EPCI pour communiquer sur l'avancée et les impacts du PCAET.

+ D'INFOS

Les territoires sondés démontrent une réelle volonté d'associer largement les forces vives du territoire, non seulement lors de l'élaboration, mais aussi dans les instances de gouvernance. On y retrouve les élus, les techniciens (échelle Pays et EPCI), ainsi que des partenaires institutionnels tels que la CCI, la CMA, le SDE, l'EIE, la CA mais aussi l'ADEME qui a été de nombreuses fois évoquée. Une réflexion sur la gouvernance est indispensable. Certains sondés notent des difficultés en la matière. Environ 30 % d'entre eux estiment que le dialogue avec les EPCI au sujet du PCAET peut se révéler difficile.

Comment caractériseriez-vous le dialogue avec les EPCI au sujet du PCAET ?



Des difficultés ont été relevées, notamment dans la phase de mise en œuvre des fiches actions du PCAET, liées à un manque d'implication et de mobilisation des acteurs ou encore à un faible portage politique. Certains notent également des difficultés lors de l'élaboration du PCAET avec une disparité entre la réflexion, les projections et les moyens mis en œuvre, surtout en termes d'animation et de financement, initialement prévus par le Territoire de projet et la réception/mise en œuvre par les EPCI et communes.

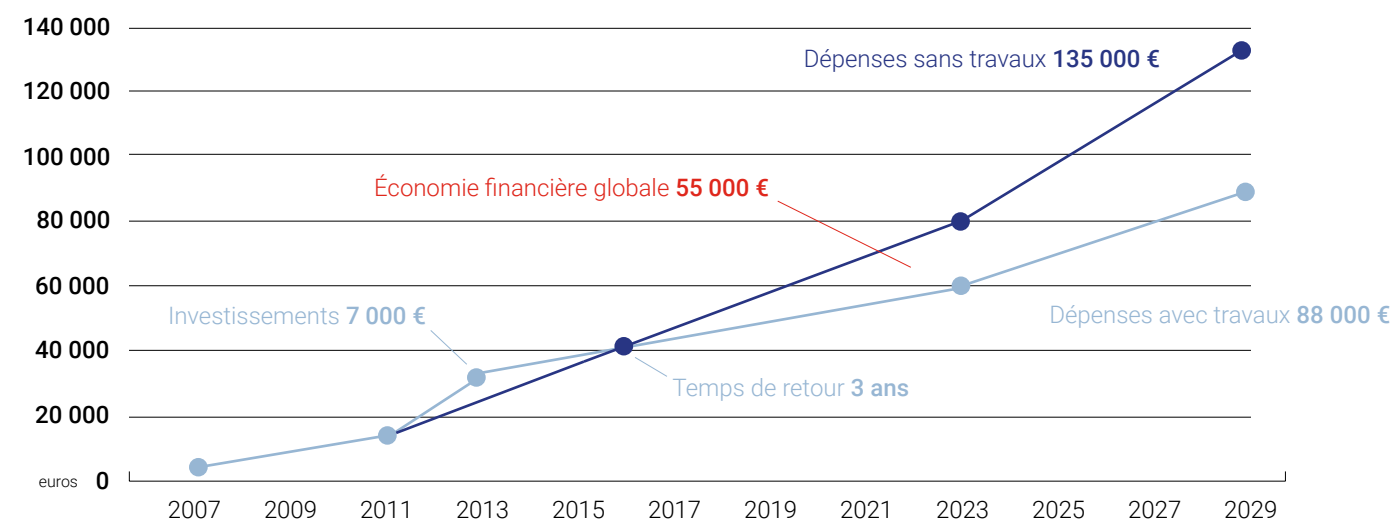
B. FINANCEMENT

Au sens du Code Général des Collectivités Territoriales, le PCAET n'est pas une compétence transférée par l'État. Aucune compensation financière n'est alors mise en place. Il n'a pas vocation à coordonner d'autres programmes mais plutôt à s'intégrer dans les champs de compétences des collectivités. Les actions Climat-Air-Énergie sont ainsi financées en partie par chaque budget sectoriel. L'objectif d'un PCAET est d'anticiper et de mener des actions préventives plus que curatives. Les actions bénéfiques pour le climat et la qualité de l'air le sont également financièrement. Le coût des opérations d'investissement doit être appréhendé au regard des bénéfices que les collectivités peuvent obtenir : diminution de la facture énergie, meilleure performance énergétique, amélioration de la mobilité et de la qualité de vie.

ZOOM : DIMINUTION DE LA FACTURE ENERGIE EN CENTRE OUEST AVEYRON

Le PETR Centre Ouest Aveyron a décidé de suivre un scénario économe en modernisant l'éclairage public de son territoire. La pose d'horloges astronomiques permet à terme des économies d'énergie de 30 à 50%.

Dépenses cumulées de fonctionnement et d'investissement



Source : PETR Centre Ouest Aveyron

Quels moyens mobiliser ?

Comme pour tout dispositif, il faut élaborer un projet puis l'animer. Pour cela, il est possible de disposer d'une ingénierie dédiée (1 ETP) qui s'appuie sur l'équipe existante, ou d'un recrutement et éventuellement de prestataires externes. Le poste de chef de projet peut être financé par de l'autofinancement (éventuelle augmentation de cotisation), ainsi que par l'intermédiaire d'aides mobilisables auprès d'organismes tiers, tels que l'ADEME ou encore des subventions régionales, nationales ou européennes.

ZOOM : COMMENT FINANCER LE POSTE DE CHEF DE PROJET PCAET ?

Le PETR Bruche Mossig a obtenu une subvention de la Région à hauteur de 9.500 € pour le poste du chargé de mission PCAET et aussi 3.500 € afin de valoriser l'appui de ce poste par la directrice du PETR. Le Pays Vichy-Auvergne a bénéficié d'une subvention LEADER pour financer deux ans d'animation du dispositif. Le Pays Pyrénées Méditerranée bénéficie quant à lui d'une aide provenant de l'ADEME pour financer son ingénierie interne.

Les coûts d'études préalables regroupent diagnostic des émissions de GES, analyse du potentiel en énergies renouvelables et étude de vulnérabilité. À cela s'ajoutent les coûts de communication et investissements pour porter la réalisation des objectifs.

Quelles sources de financement ?

73% des Territoires sondés ont bénéficié d'aides pour l'élaboration et la mise en place de leur PCAET. Ces aides proviennent essentiellement de l'ADEME. L'ADEME organise ses aides financières en quatre familles d'aides : la réduction des consommations

d'énergie et des émissions de GES, le développement des énergies renouvelables et de l'économie circulaire, ainsi que la reconversion des friches et sites pollués et l'amélioration de la qualité de l'air intérieur et extérieur. Ces aides correspondent au spectre des actions des PCAET.

ZOOM : EXEMPLES D'AIDES DE L'ADEME

Le Fonds chaleur : « destiné à financer en partie les installations produisant et valorisant de la chaleur renouvelable ou de récupération (biomasse, géothermie, solaire thermique...) réalisées par des entreprises, des collectivités ou des organismes de gestion de logements collectifs. Il concerne des projets portés par les collectivités et/ou par les entreprises. Le Fonds chaleur est l'outil de « généralisation » du développement des installations de chaleur renouvelable ».

Le Pays Centre Ouest Aveyron, à travers le service de Conseil en Énergie Partagé (CEP) qu'il porte, a accompagné la ville de Pruines dans la création d'un réseau chaleur bois. Ainsi, une chaufferie bois a été créée grâce, en partie, au Fonds Chaleur de l'ADEME. Le Fonds déchets : « Le Fonds déchets est destiné à réduire et à mieux valoriser les déchets. Il peut soutenir les projets de maîtrise de la consommation énergétique dans ce domaine ou le développement d'énergie renouvelable à partir de déchets. »

Le Conseil régional, via les Contrats de Plan État-Région (CPER), est perçu comme étant le second financeur des politiques en matière énergétique. Certaines régions ont, à travers ce contrat, fait de la transition énergétique et climatique l'une de leurs priorités. C'est le cas du CPER Bretagne 2015-2020, dans lequel on retrouve des dispositions visant à soutenir la mise en réseau et la montée en compétence des acteurs des PCAET, le fonctionnement et le rôle des relais et la communication institutionnelle autour de la Transition énergétique.

ZOOM : PLATEFORME DE RENOVATION DE L'HABITAT DU PAYS DE FOUGERES

La Région Bretagne soutient le réseau Rénov'Habitat Bretagne qui vise à rénover les parcs immobiliers vieillissants et énergivores (Guichet unique implanté dans les territoires visant à accueillir et conseiller les particuliers en mobilisant les professionnels de la rénovation). Le Pays de Fougères s'est doté d'un service Rénobatys qui permet de proposer des aides financières aux travaux : changement de chaudière, de fenêtres, d'isolation, achat-rénovation, etc.

+ D'INFOS

Enfin, il existe certains fonds européens sectoriels et structurels à mobiliser : BEI, ELENA, FEDER, FEADER, FSE, LIFE, voire le programme LEADER, plébiscité pour financer les actions du PCAET. Le programme LEADER, bien connu des Territoires de projet, peut en effet soutenir des projets pilotes portant sur l'économie rurale et la qualité de vie des habitants.

ZOOM : LE FONDS LEADER ET LE PCAET DU PAYS VALLEE DU LOIR

Le Pays cherche à installer une dynamique d'économie circulaire et plus spécifiquement d'écologie industrielle sur son territoire. Afin de mettre en réseau les acteurs, le Pays met en place des ateliers d'animations et de construction réunissant acteurs institutionnels, acteurs publics, acteurs économiques (entreprises, agriculteurs, acteurs de l'ESS) et citoyens. Cette action est financée en partie par le fonds LEADER.

+ D'INFOS

C. DISPOSITIFS D'ÉVALUATION DU PCAET

90 % des territoires sondés ont déclaré intégrer une démarche d'évaluation lors de l'élaboration du PCAET. La directive 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement requiert une évaluation environnementale et stratégique (EES). Celle-ci est obligatoire pour les projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement. En parallèle de cette évaluation obligatoirement intégrée au dispositif, certains ont réalisé une évaluation complémentaire. C'est le cas du Pays du Ruffécois, qui a pour projet de confier l'évaluation de son PCAET à Charente Nature (Association de protection de la nature et d'éducation à l'environnement).

ZOOM : CLIMAT PRATIC ET EVALUATION EN PAYS DES VALLONS DE VILAINE

Le PCAET du Pays des Vallons de Vilaine fête ses trois ans et entre dans une phase d'évaluation à mi-parcours. Celle-ci est réalisée à partir de l'outil Climat Pratic, avec l'accompagnement d'un bureau missionné par l'ADEME.

Climat Pratic : deux outils

- Un tableur Excel libre d'accès permettant d'élaborer et de mettre en place un projet climat-énergie territorial en guidant les collectivités pour définir rapidement leur programme d'action.
- Des fiches actions expliquant ce qu'est une politique locale (contexte, enjeux, étapes à suivre, réglementation existante...)

Les indicateurs choisis pour évaluer les PCAET sont variables selon les territoires. Ils sont souvent quantitatifs. Par exemple, une action visant à « engager le territoire dans une démarche d'approche environnementale des politiques de l'Habitat » sera évaluée par le nombre de logements performants construits ou bien le nombre de logements rénovés. Les indicateurs qualitatifs ont aussi un grand intérêt puisqu'ils permettent d'obtenir des renseignements sur les effets d'une action (usages et pratiques). Par exemple, la réalisation d'une campagne de sensibilisation est un indicateur qualitatif plus subjectif, mais indispensable à l'éducation à l'environnement et à la réalisation des objectifs fixés.

LE MOT DE LA FIN

Lors d'une allocution à l'Assemblée Nationale le 15 juillet 2021, Jean CASTEX, Premier ministre, a annoncé vouloir faire de la France « l'économie la plus décarbonée d'Europe ». Il mise sur une accélération de la transition énergétique impulsée dans et par les territoires. Les Territoires de projet ont directement un rôle à jouer puisqu'ils portent efficacement de nombreux dispositifs en faveur de la transition écologique, à l'instar du Plan Climat-Air-Énergie territorial (PCAET). L'élaboration d'un PCAET représente, pour de nombreux acteurs, publics comme privés, une opportunité de débattre et d'échanger sur des initiatives durables. Cela crée une véritable émulation autour du défi de la transition écologique au niveau local. Ces sujets exigent à la fois la

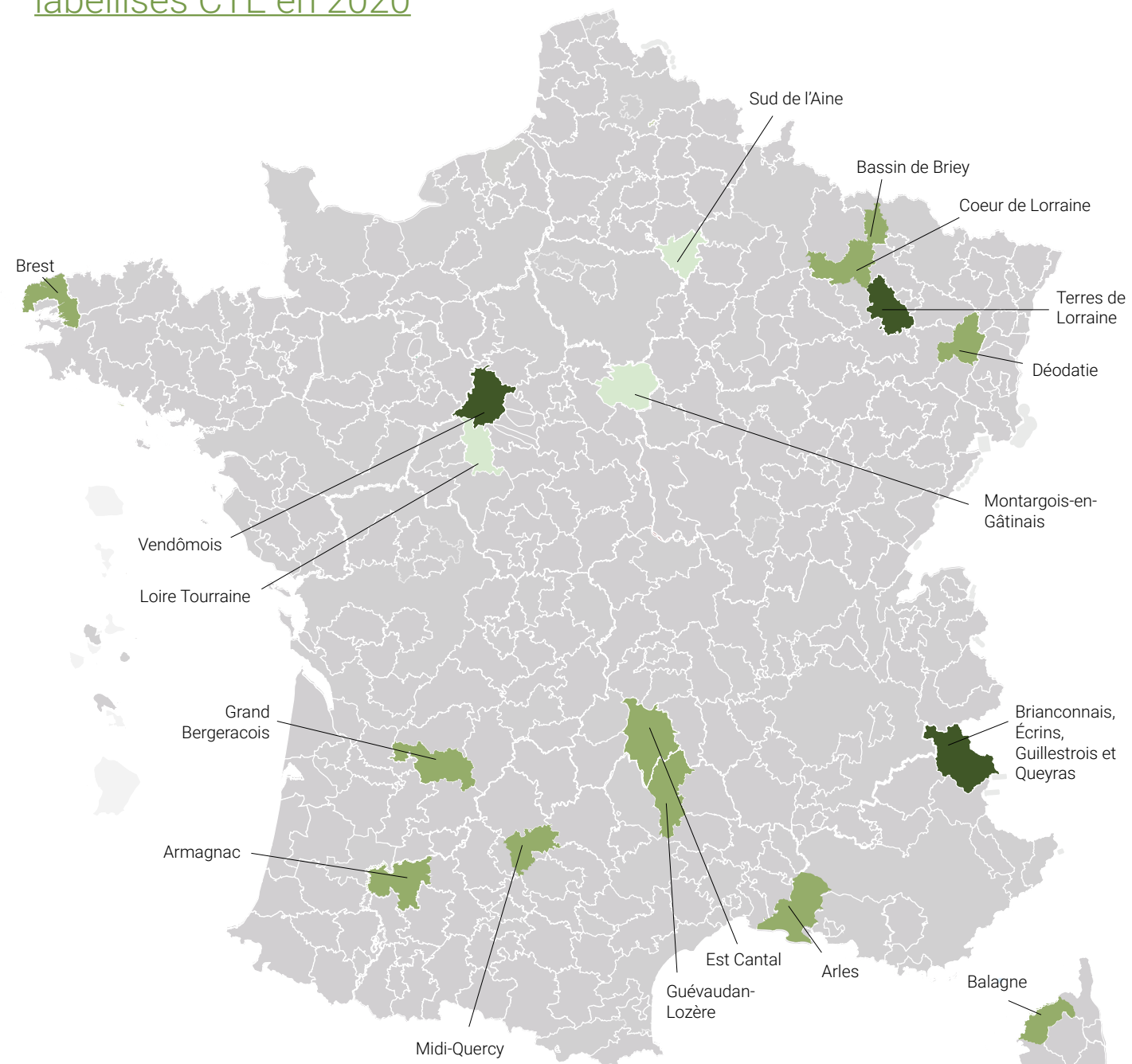
maîtrise de multiples compétences et de la transversalité. L'atténuation des effets du réchauffement climatique, l'adaptabilité des territoires et la sobriété énergétique ne peuvent se faire sans une concertation éclairée et une mobilisation collective des acteurs locaux, portées politiquement. Ainsi, EPCI, Territoires de projet et Région doivent s'attacher à coordonner et harmoniser leurs objectifs et leurs actions. Une politique ambitieuse en matière de transition écologique ne se fera qu'avec la totale implication des Territoires de projet, que ce soit par leur connaissance des réseaux d'acteurs à mobiliser, leur capacité à associer les habitants, leur expérience au portage de dispositifs complexes ou leur expertise dans la mobilisation de financements.

LES TERRITOIRES DE PROJET & LES CONTRATS DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Le contrat de transition écologique (CTE) est un dispositif qui vise à engager la mutation des territoires autour de projets durables avec l'ensemble des acteurs locaux, privés et publics. Les CTE visent à traduire, au niveau local, les engagements pris par la France sur la transition écologique (Plan Climat, COP21, One Planet Summit). Co-élaborés par l'État, les collectivités et les acteurs socio-économiques du territoire, les CTE démontrent par l'action que l'écologie est un moteur de l'économie. Ils développent l'emploi local par la transition écologique (structuration de filières, création de formations) et agissent avec tous les acteurs du territoire, publics comme privés. S'ils mettent en œuvre une transition écologique concrète, les CTE accompagnent également de manière opérationnelle la

reconversion industrielle d'un territoire (formation professionnelle, reconversion de sites). Le déploiement du dispositif CTE s'est déroulé en plusieurs phases. Une première phase d'expérimentation a eu lieu en 2018, 17 territoires ont été labellisés dont 3 Territoires de projet. En 2019, a été lancée une deuxième phase d'expérimentation où 63 territoires, dont 12 Territoires de projet, se sont vus labellisés. Une troisième phase d'expérimentation a débuté en 2020. 20 territoires labellisés, dont 3 Territoires de projet, sont actuellement en phase d'élaboration de leur contrat. Sur les 17 Territoires de projet, à retrouver sur la carte ci-dessous, 12 ont été sollicités par la présente enquête qui s'est déroulée via un questionnaire en ligne et/ou un entretien à distance.

Les 17 Territoires de projet labellisés CTE en 2020



- Territoires de projet engagés dans un CTE - 1^{ère} vague de labellisation
- Territoires de projet engagés dans un CTE - 2^{ème} vague de labellisation
- Territoires de projet engagés dans un CTE - 3^{ème} vague de labellisation
- Territoires de projet non engagés dans un CTE et Communautés sans Pays / Pôle

SOMMAIRE

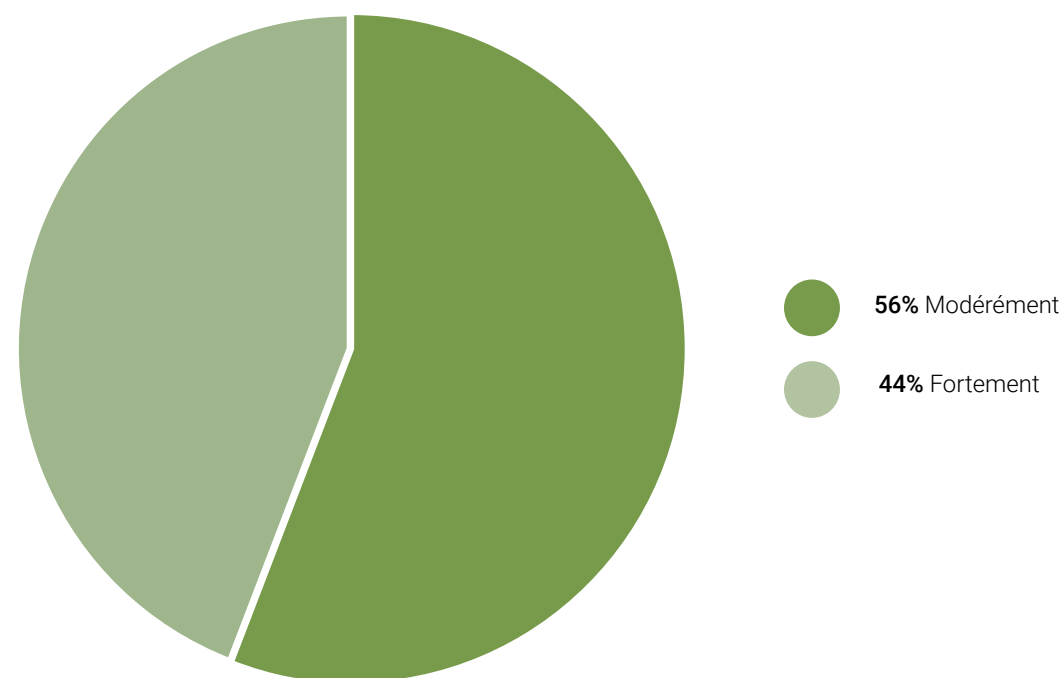
1. LE CONTRAT DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE	78
A. UN DISPOSITIF FÉDÉRATEUR	
B. CONTENU ET ÉLABORATION DES CTE	
2. MISE EN ŒUVRE ET ACTEURS IMPLIQUÉS	81
A. LES FICHES ACTIONS	
B. DES ÉCHANGES FAVORISÉS	
3. GESTION INTERNE	83

I. LE CONTRAT DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Le Contrat de Transition Énergétique (CTE) est un dispositif d'État porté par des territoires déjà engagés dans le combat de la transition écologique. Nombreux sont ceux qui portaient, antérieurement à la signature de leur CTE, des dispositifs et des démarches en faveur du climat. Parmi les 17 Pays/Pôles territoriaux CTE, 4 étaient déjà porteurs d'un PCAET ou accompagnaient leurs EPCI dans la mise en œuvre du dispositif. La transition

écologique est par ailleurs inscrite dans d'autres documents stratégiques tels que les PAT, SCoT ou le programme LEADER. 77 % des porteurs de CTE étaient classés TePCV (Territoires à Energie Positive pour une Croissance Verte). Parmi ceux-ci, plus de la moitié ont consommé l'enveloppe qui leur était dédiée, tandis que les autres territoires finissent de la dépenser.

Niveau d'engagement dans la transition écologique

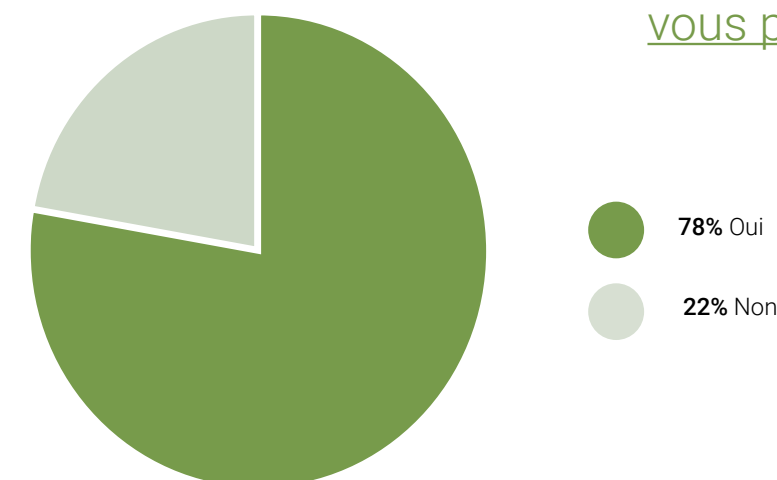


A. UN DISPOSITIF FÉDÉRATEUR

La signature d'un CTE a permis de rassembler de nombreux acteurs autour de la table. On retrouve les partenaires institutionnels dits traditionnels des Territoires de projet que sont les EPCI membres, les services déconcentrés de l'État (DDT, DREAL) ou encore les consulaires. Régions et Départements ont également été souvent engagés dès l'élaboration du contrat. La

particularité de cet outil qu'est le CTE est d'associer étroitement aux échanges les acteurs privés tels que les entreprises et les associations. Plus rarement, le CTE a permis d'engager le dialogue avec de nouveaux partenaires comme les collectifs citoyens, les associations d'insertion ou encore le CEREMA.

L'engagement dans ce dispositif vous permet-il de travailler avec de nouveaux acteurs ?



B. CONTENU ET ÉLABORATION DES CTE

Les CTE portés par les Territoires de projet peuvent être axés sur une thématique unique. C'est le cas de celui signé par la CC Pays de Grasse, entièrement dédié à des actions en faveur de la préservation de la biodiversité. Il est notable que la thématique de l'énergie revient comme priorité pour plus de la moitié des territoires sondés. Souvent en lien avec les démarches TePCV, les thématiques engagées concernent prioritairement le bas carbone (ex : CTE du Pays de Brest), la sobriété énergétique

(ex : CTE du PETR Cœur de Lorraine), la rénovation énergétique (ex : CTE du PETR Pays Midi-Quercy) et le développement des ENR (ex : CTE du Pays du Grand Bergeracois). D'autres contrats se sont engagés sur les mobilités durables, l'agriculture résiliente, l'économie circulaire, la préservation et la valorisation des ressources locales. Concrètement, les actions en matière énergétique par les Territoires sont très diversifiées.

Exemples d'actions

TERRITOIRE	ACTIONS
Pays du Gévaudan-Lozère	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un pôle recyclerie
PETR Cœur de Lorraine	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des projets ENR, notamment citoyens • Etude sociologique réalisée par des étudiants de Sciences Po Paris sur l'identification de freins et leviers au changement de comportement
PETR Midi-Quercy	<ul style="list-style-type: none"> • Investissement massif dans la rénovation énergétique des bâtiments publics et privés : accompagnement personnalisé des habitants / élus ; conforter le CEP (Conseil en Énergie Partagé) • Développement des EnR notamment par le développement d'un opérateur local d'énergies citoyen • Volonté de structurer la filière bois-énergie • Experimentation d'une conciergerie de mobilité dans le cadre de l'AMI France Mobilité
Le Bergeracois	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des chaufferies bois • Création d'une station BIOGNV • Etude du potentiel hydrogène renouvelable • Création d'une base de données et de références pour accompagner les agriculteurs et les viticulteurs dans la transition écologique
Pays de l'Est Cantal	<ul style="list-style-type: none"> • Etude technique, juridique et économique de méthanisation pour raccordement au réseau de gaz naturel collectif • Bornes de rechargement des véhicules électriques • Développement du vélo à assistance électrique • Création d'une plateforme territoriale de la rénovation énergétique
Pays de Brest	<ul style="list-style-type: none"> • Chaudière bois pour serres • Etude de planification énergétique • Production d'un cadastre solaire • Plateforme locale de la rénovation énergétique de bâtiments
PETR du Pays d'Arles	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une unité de méthanisation • Autonomisation et optimisation énergétique du système d'irrigation • Le développement d'une production de panneaux isolants à partir de la paille de riz
PETR du Pays de Balagne	<ul style="list-style-type: none"> • Création d'un hangar photovoltaïque et d'un stockage hydraulique par micro-STEP (Station d'Énergie par Pompage) • Etude du potentiel photovoltaïque des toitures en autoconsommation

Difficultés : des délais jugés trop courts

Les territoires ont rencontré diverses difficultés durant la période d'élaboration de leur CTE. Les délais, très courts, ont pu rendre complexe la mobilisation de certains acteurs, notamment les acteurs socio-économiques. Nombre d'entre eux relèvent le regret de n'avoir pu ouvrir le contrat à tous les porteurs de projets. Les dysfonctionnements de la plateforme en ligne mise en place par le Ministère ont rendu son appréhension et son utilisation difficiles pour la moitié des territoires interrogés. Enfin, le temps d'élaboration contraint a demandé une

mobilisation importante de l'ingénierie, sans qu'un réel soutien, qu'il soit d'ordre financier ou de l'ordre des ressources humaines, n'ait été apporté.

Malgré cela, les territoires considèrent avoir pu surmonter ces difficultés grâce à une solidarité des équipes techniques et à l'engagement des différents partenaires institutionnels (Conseil départemental, DDT, Ministère, etc.).

2. MISE EN ŒUVRE ET ACTEURS IMPLIQUÉS

A. LES FICHES ACTIONS

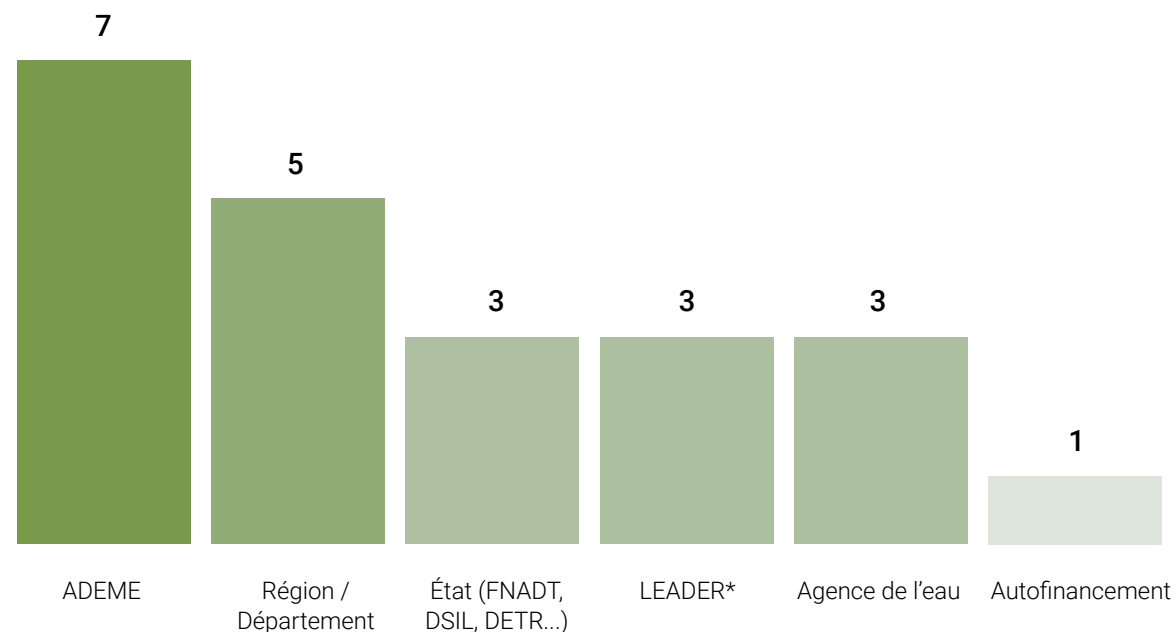
L'ensemble des sondés a signé son CTE entre novembre 2019 et février 2020. Le nombre de fiches action par CTE varie en fonction des stratégies territoriales. Il va de 5 fiches (Pays Gévaudan-Lozère) à 25 (PETR du Pays d'Arles). À ce jour, une très large majorité des territoires interrogés est entrée dans la phase opérationnelle du dispositif, avec une mise en œuvre d'une ou de plusieurs actions. Nombre

d'entre eux observent que parmi les actions inscrites au sein du CTE, certaines étaient déjà avancées et prêtes à être lancées. Deux tiers des territoires ont opté pour une programmation du dispositif sur trois ans. Le dernier tiers a fait le choix d'un calendrier annuel.

Avez-vous engagé la phase de mise en œuvre opérationnelle des fiches actions ?



Financement mobilisés par les 9 Territoires de projet porteur d'un CTE



*Trois territoires ont mobilisés des fonds européens LEADER afin de financer une action inscrite au sein de leur CTE

« L'absence d'enveloppe dédiée nous permet de demander à l'État de s'impliquer dans la réussite des actions par d'autres moyens et plus globalement de partager la responsabilité de la réussite ou des échecs des actions. C'est une autre approche de partenariat avec l'État qui repose d'habitude sur un financement, mais sans action autre de l'État pour promouvoir la réussite des plans d'actions. »

Chargé de mission, porteur d'un CTE

B. LES ÉCHANGES FAVORISÉS

La signature d'un CTE a été synonyme de collaboration avec les services ministériels ou déconcentrés de l'État. En plus des échanges réguliers, les services sont associés au sein des différentes instances qui entourent le CTE comme les comités, de pilotage ou technique qui permettent « d'avancer conjointement et de répartir le rôle et le travail de chacun pour la mise en œuvre du CTE » (chargé de mission, porteur d'un CTE).

Les DDT, DREAL, l'ADEME, les services déconcentrés de l'État et le Ministère ont d'ailleurs été cités comme acteurs déterminants dans la bonne conduite du projet. Les porteurs de projets ont été cités au même titre.

Dans 70% des cas, des acteurs de l'énergie, qu'ils soient publics, comme les SDE (Syndicat Départemental d'énergies) ou privés, comme EDF ou ENGIE, ont été associés à la mise en œuvre du CTE. Ce lien avec des acteurs privés est salué car elle permet de décroiser le clivage public/privé, stérile, et d'alimenter des réflexions quant aux leviers mobilisables pour certaines problématique.

3. GESTION INTERNE

Animation

Dans 55% des cas, un ETP est dédié au CTE. Plus rarement, 22% des cas, on compte deux ETP mobilisés.

Évaluation

Plus de 70% des Territoires ont amorcé une réflexion sur l'évaluation, par la définition de critères et d'indicateurs inscrits dans les fiches actions. Certains territoires, comme le PETR du Pays d'Arles, ont opté pour établir une articulation entre les indicateurs du PCAET et ceux du CTE.

Articulation du CTE

avec les autres dispositifs

Plus des deux-tiers des Territoires ont réfléchi à l'articulation de leur CTE avec d'autres dispositifs, notamment avec le programme LEADER. Par ce biais, les crédits sont plus facilement mobilisables. La contractualisation régionale est également vue comme un soutien financier sur certaines actions.

« Le CTE n'apporte pas de ressources spécifiques pour les porteurs de projet. En revanche, c'est un bon outil pour fédérer les acteurs sur un projet partagé avec l'État. En ce sens, cela engage l'ensemble des signataires à la mise en œuvre de la transition écologique. »

Chargé de mission, porteur d'un CTE

« Le cadre d'élaboration du CTE laisse place à un projet élaboré par le territoire et non guidé. Mais le manque d'enveloppe dédiée est préjudiciable. »

Chargé de mission, porteur d'un CTE

LE MOT DE LA FIN

Les Territoires porteurs du dispositif s'accordent sur le fait que l'élaboration du CTE a été un vecteur de débats, d'échanges, permettant d'asseoir autour de la table de nombreux acteurs et de créer une véritable émulation autour du défi de la transition énergétique au niveau local. Les contrats étant signés depuis peu, il est prématuré de dresser un bilan exhaustif, mais il est déjà possible de tirer un constat solide à mi-parcours. À ce stade,

les territoires partagent les nombreuses attentes identifiées, en parallèle de la dynamique d'acteurs fédérés. Tout l'enjeu du CTE semble de conforter et de pérenniser cette dynamique. Ceci ne pourra se faire sans la mise en œuvre rapide des premières actions. Les territoires ayant réussi à mobiliser des financements sont naturellement plus confiants dans la réussite du dispositif¹¹.

¹¹ Après la réalisation de l'enquête et suite aux effets de la crise sanitaire, les enjeux des CTE ont été repris dans un nouveau dispositif : les Contrats de Relance et Transition Ecologique (CRTE), portés notamment à l'échelle des Territoires de projet.

CONCLUSION

Les Territoires de projet ont aujourd'hui deux cent soixante-quatre visages, uniques, divers, complexes, mais adaptés aux situations locales. Les Pays continuent de porter, à travers leur projet de territoire, un concept fondé sur l'ascendance de la prise de décision, une méthodologie de travail, une pratique de la concertation, qui favorise les logiques de coopérations entre les acteurs. Cette « culture projet » se retrouve également dans la recherche d'une approche toujours transversale des actions menées.

Cette « culture projet » se retrouve également dans la recherche systématique d'une approche toujours transversale et intégrée des actions menées, par le dépassement de deux persistants clivages, avec la pleine intégration des solidarités urbain/rural et des partenariats à mener avec la sphère privée et entrepreneuriale.

Espaces de mutualisation forts d'une ingénierie compétente, souple et agile, les Territoires de projet répondent aux enjeux du fait contractuel, qui est devenu au cours des dernières années le mode opératoire privilégié de l'action publique.

La pertinence du pilotage à l'échelle interterritoriale des contrats de ruralité et des contrats de transition écologique, demain contrats de relance et de transition écologique (CRTE) notamment, a été démontrée, avec une maîtrise d'ouvrage communale et intercommunale. Cette approche favorise des actions structurantes et cohérentes, tout en optimisant les enveloppes financières. Les Territoires de projet se révèlent être des espaces uniques de coordination des politiques publiques locales et de mise en cohérence des dispositifs nationaux, en lien avec la stratégie territoriale retenue.

Enfin, et face au gigantesque défi de l'urgence climatique, qui invite collectivement tous les territoires à répondre d'une même voix à l'appel d'une transition écologique et énergétique ambitieuse, les Territoires de projet, par leur capacité à mettre en synergie les acteurs locaux, ont un rôle clé au niveau local. Ils tendent à favoriser et accélérer la mise en œuvre de solutions innovantes. Coopération, transversalité, cohérence de l'action, mise en réseau des acteurs sont autant d'atouts indéniables pour une réussite collective au service de tous.

GLOSSAIRE

Dispositifs et documents

CEP Le Conseil en Energie Partagé est un service de proximité destiné aux collectivités de moins de 10.000 habitants, leur permettant de partager les compétences en énergie d'un technicien spécialisé dédié à la maîtrise des consommations et dépenses énergétiques de leur patrimoine.

CLS Le Contrat Local de Santé est un outil, dont l'objectif est de réduire les inégalités territoriales et sociales en santé et d'accompagner la mise en œuvre de solutions pour une offre de santé de proximité.

CLSM Le Conseil Local de Santé Mentale est une plateforme de concertation et de coordination d'un territoire, dont l'objectif est de définir et mettre en œuvre des politiques locales et des actions permettant l'amélioration de la santé mentale des populations.

CTE Le Contrat de Transition Ecologique est un outil au service de la transformation écologique des territoires volontaires, autour de projets durables et concrets.

PAT Le Plan Alimentaire Territorial, élaboré à l'initiative des acteurs d'un territoire, a pour objectif de relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans les territoires en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines.

PCAET Le Plan Climat Air Energie Territorial est un outil de planification dont l'objectif est de développer les énergies renouvelables, de maîtriser la consommation d'énergie et d'ainsi atténuer le changement climatique. Les intercommunalités de plus de 20.000 habitants doivent obligatoirement en être dotées.

SCoT Le Schéma de COhérence Territoriale est un outil de planification et de mise en œuvre à l'échelle d'une aire urbaine, d'un grand bassin de vie ou d'un bassin d'emploi et piloté par un syndicat mixte, un PETR, un pôle métropolitain, un PNR ou une intercommunalité.

SRADDET Le Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Egalité des Territoires est un outil de planification prescripteur qui précise la stratégie et les objectifs régionaux dans les grands domaines de l'aménagement du territoire.

TEPCV Un Territoire à Energie Positive pour la Croissance Verte est un label de qualité désignant un territoire mettant en place un programme global dont l'objectif est de réduire les besoins en énergie de ses habitants, des constructions, des activités économiques, des transports et des loisirs à travers la promotion d'actions exemplaires et de soutien à la commande publique "verte".

TEPOS Un Territoire à Energie POSitive est un territoire qui vise l'objectif de réduire ses besoins en énergie au maximum, par la sobriété et l'efficacité énergétiques grâce à une approche territorialisée, sociale et solidaire des enjeux énergétiques.

Financements

DETR La Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux est une dotation de l'État destinée aux territoires ruraux permettant le financement de projets d'investissement. Selon des critères reposant sur le nombre d'habitants, sont éligibles certaines communes, EPCI et syndicats mixtes.

DSIL La Dotation de Soutien à l'Investissement Local est une dotation de l'État permettant de financer les grandes priorités d'investissement des communes, EPCI et PETR.

FNADT Le Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire est un fonds de l'État visant à soutenir les actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement du territoire, en investissement comme en fonctionnement.

Fonds européens L'Union Européenne, pour mettre en œuvre sa stratégie, octroie des financements à travers les fonds structurels et d'investissement mais aussi par le biais de subventions directs et de contrats. Le programme LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale) est un axe du Fonds Européen Agricole et de Développement de l'Espace Rural (FEADER), porté par un Groupe d'Action Locale (GAL) qui en assure à la fois l'animation, la gestion et l'évaluation mais aussi l'accompagnement et le suivi des porteurs de projets.

Textes législatifs

EGalim La loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable est issue des États Généraux de l'Alimentation de 2017 et a été promulguée en 2018. Ses deux principaux objectifs sont d'améliorer le revenu des agriculteurs et favoriser la montée en gamme de leurs productions. La loi comporte des mesures concernant la restauration collective, à travers la recherche de la qualité, du caractère sain et durable des produits consommés et la lutte contre le gaspillage alimentaire.

HPST La loi Hôpital, Patients, Santé, Territoires a été promulguée le 2009. Son objectif est de réorganiser et de moderniser l'ensemble du système de santé à travers quatre axes : l'Hôpital, la répartition des médecins et l'accès aux soins de villes, les mesures de santé publique et de prévention et la création des Agences Régionales de Santé (ARS). Le CLS est porté conjointement par les collectivités locales ou leur groupement et par l'ARS.

LAAAF La Loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt a été promulguée en 2014. Elle a pour objectif d'engager la transition agro-écologique des territoires en misant sur les démarches ascendantes des territoires. Cette loi est à l'origine du PAT, créé pour rapprocher les différents maillons de la chaîne alimentaire tout en favorisant le développement de l'agriculture sur les territoires ainsi que la qualité de l'alimentation.

LOM La Loi d'Orientations des Mobilités a été promulguée en 2019. Son objectif est d'améliorer les déplacements des Français, en luttant contre le manque de solutions alternatives à la voiture dans de nombreux territoires tout en intégrant l'enjeu environnemental et en facilitant ainsi la transition écologique. Afin de lutter contre les zones blanches, l'intégralité du territoire national doit être couverte par une AOM.

Notions

AOM Une Autorité Organisatrice de la Mobilité est un acteur public qui possède la compétence pour organiser les services de mobilité sur son ressort territorial.

Bassin de mobilité Une échelle locale sur laquelle s'organisent les mobilités quotidiennes.

Bassin de vie Maillage territorial d'analyse sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants (définition INSEE).

Chambre consulaire Un établissement public économique ayant pour objet de représenter les acteurs du secteur privé des différents secteurs économiques (agriculture, artisanat, commerce et industrie).

Club d'entreprise Un réseau de professionnels issus du même secteur permettant à ses membres de faciliter leurs échanges.

Conseil de développement Il est composé de personnes et acteurs locaux, sociaux-économiques, associatifs, de la société civile, souhaitant s'impliquer dans la vie locale à travers un espace de dialogue. Leur mise en place est obligatoire dans les PETR et EPCI de plus de 50.000 habitants.

EnR Les énergies renouvelables désignent l'ensemble des énergies produites par une source d'énergie dite inépuisable (photovoltaïque, thermique, éolienne, hydraulique, biomasse et géothermie).

EPCI Un Etablissement Public de Coopération Intercommunale est un regroupement de communes, ayant pour objet l'élaboration de « projets communs de développement au sein de périmètres de solidarité » (définition INSEE).

PEM Un Pôle d'Echange Multimodal est un lieu de connexion entre différents modes de transports, dont le but est de faciliter les liaisons et correspondances.

PM Un Pôle Métropolitain est un syndicat mixte ouvert, constitué de plusieurs EPCI, sans obligation de continuité territoriale. Ces derniers doivent représenter plus de 300.000 habitants et l'un d'eux doit compter plus de 150.000 habitants.

PNR Un Parc Naturel Régional est un syndicat mixte ouvert, qui a pour vocation de protéger et mettre en valeur les grands espaces ruraux habités. Il s'organise autour d'un projet concerté de développement durable, fondé sur la protection et la valorisation de son patrimoine naturel et culturel.

Projet de territoire Stratégique, intégré et partagé, au service d'un territoire et non d'une structure, le projet de territoire définit une stratégie territoriale, inscrite dans le temps long, et issue d'une concertation large avec les acteurs locaux.

Tiers-lieux Un espace ouvert, hybride et multiforme, à mi-chemin entre le domicile et le travail permettant les échanges et les rencontres entre différents acteurs d'un territoire.



22 rue Joubert - 75009 Paris
www.anpp.fr/ 01.40.41.84.13 / contact@anpp.fr

Pôles / Pays / Territoires de projet