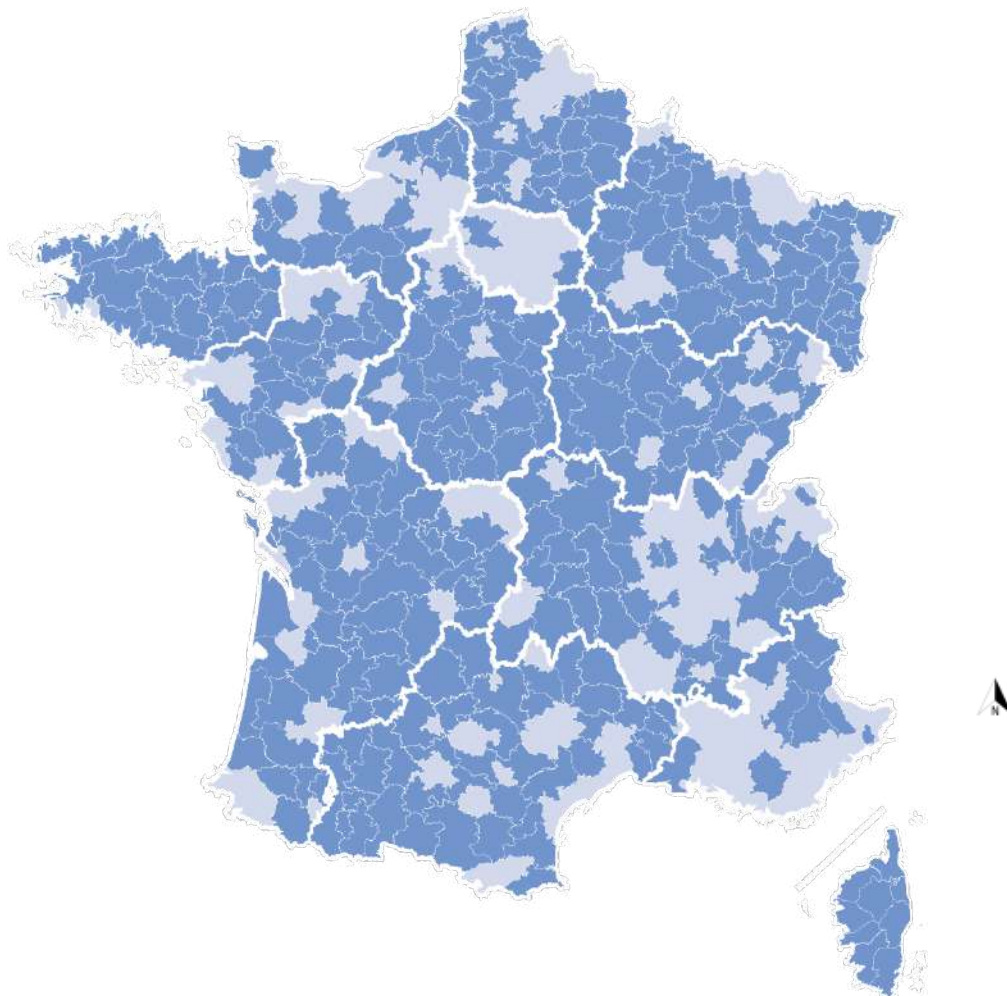


A la date du 1^{er} Janvier 2021, le territoire national est structuré par 268 Territoires de projet¹ (Pays, Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux -PETR-). Cette année a été marquée par une légère augmentation (+ 6) du nombre de Territoires, notamment dans les régions Hauts-de-France, avec par exemple le Pays Soissonnais, et Corse avec le Pays Centre Corse. Ils couvrent 60% du territoire métropolitain et concerne 45% de la population française.



¹ Est dénommé "Territoire de projet", un territoire qui regroupe plusieurs communautés autour d'un projet de territoire.

Des Territoires vécus

Caractéristiques physiques

En 2021, le nombre moyen d'habitants d'un Territoire de projet connaît une stabilisation depuis plusieurs années, avec une population de 90.000 habitants et une médiane à 68.000 par territoire. Ces données masquent l'hétérogénéité des situations observées selon la typologie des territoires. En effet, on recense d'importantes disparités en termes de poids démographique selon le "degré de ruralité" de ces derniers. On pourra mentionner ici l'exemple de deux extrémités que sont le Pays du Lévezou, qui fait figure de Pays le moins peuplé avec 13.200 habitants et le Pays de Rennes, le plus peuplé, qui compte quant à lui 508.761 habitants.

D'une superficie moyenne d'environ 1.375 km², les Territoires de projet s'illustrent une fois encore par des situations variables d'une région à l'autre avec de vastes écarts, comme l'illustrent le Pays d'Ardèche méridionale et ses 3.130 km² et le Pays du Lévezou avec ses 744 km².

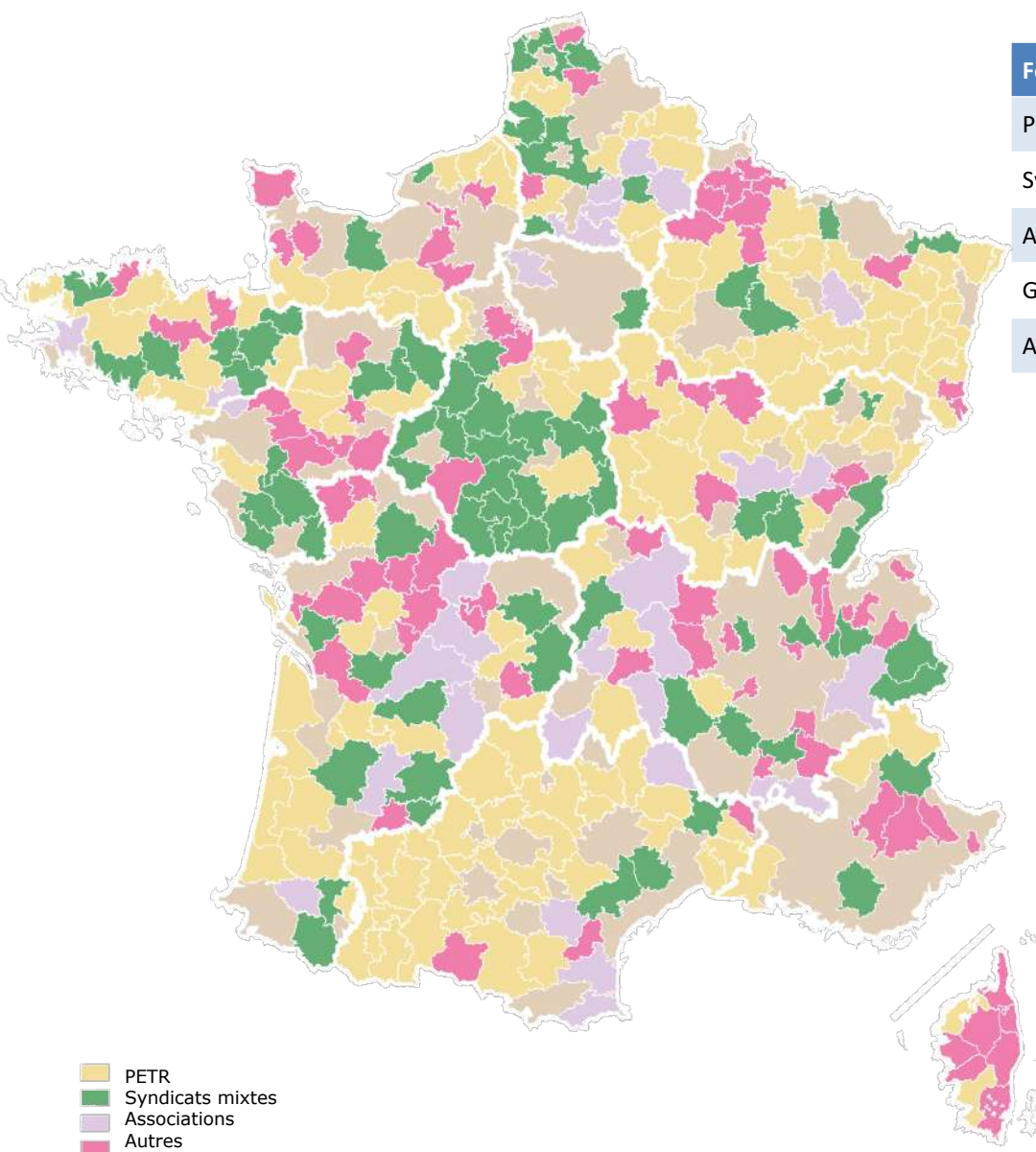
Caractéristiques juridiques

Introduits dans la législation par la loi Pasqua de 1995, dite LOADT, puis généralisés avec la LOADDT, dite "Loi Voynet" en 1999, les Pays incarnent une organisation territoriale ambitieuse du développement local, qui fédère et coordonne les actions de la puissance publique en cohérence avec les enjeux identifiés dans le projet de territoire. Ce projet de territoire est stratégique, intégré et partagé. Son animation repose sur une équipe de développeurs territoriaux, issue de l'ingénierie publique territoriale.

Chaque Territoire de projet peut librement se constituer dans la forme juridique la plus pertinente selon les élus. Pour porter ses missions, le Territoire peut opter entre différents statuts :

- Syndicat mixte fermé (articles L. 5711-1 et suivants CGCT)
- Syndicat mixte ouvert (articles L. 5721-1 et suivants CGCT)
- Pôle territorial – PETR (articles L. 5741-1 et suivants CGCT)
- Association (régie par la législation du 1er Juillet 1901, modifié en 2015)
- Groupement d'intérêt public (régé par la loi du 15 Juillet 1982, article 21, modifié en 2011)
- Autres, dont par conventionnement

Forme juridique des Territoires de projet



Depuis la loi MAPTAM de 2014, le statut de PETR, forme syndicale spécifique, est la forme pour laquelle les Territoires de projet optent manifestement au détriment des autres formes juridiques, notamment associative.

Forme Juridique	2017	2018	2019	2020	2021
PETR	38%	43%	48%	50%	51%
Syndicat mixte	33%	31%	31%	31%	32%
Association	21%	16%	10%	10%	9%
GIP	2%	2%	2%	1%	1%
Autre/informel	6%	8%	9%	8%	7%

Des Territoires autour d'un projet

Le projet de territoire est le socle sur lequel est basée sa stratégie territoriale. Ce projet traduit la volonté politique de travailler de concert, d'intégrer et porter un destin en commun, de coordonner les politiques publiques pour tendre collectivement vers des objectifs définis.

Ce projet est stratégique, dans la mesure où il projette à un horizon de 20/30 ans, sur la base d'un diagnostic partagé, les ambitions du Territoire. Il n'est ni une feuille de route d'un mandat, ni un programme d'actions, mais un projet du territoire pour le territoire et en premier lieu des habitants et acteurs locaux (et non d'une structure ou d'un élu). Il est naturellement évolutif.

Ce projet est intégré. En effet, il a pour objet de rendre cohérent et d'articuler des outils contractuels et des dispositifs réglementaires, lorsqu'ils sont en accord avec le projet. Il est là pour donner du sens et narrer un récit territorial. Il renforce la cohésion entre les acteurs locaux et permet ensuite de pouvoir engager les interactions avec d'autres Territoires de projet (cf. page 4).

Ce projet est partagé, car il est approprié par l'ensemble des acteurs locaux, habitants inclus, après une large mobilisation des acteurs socio-professionnels, associatifs, élus, entrepreneuriaux, consulaires.

A ce jour, les Territoires de projet sont tous dotés d'un projet de territoire, à jour pour près de 80% d'entre eux, en cours d'actualisation pour les autres.

Des Territoires animés

Des Territoires de compétences humaines

Particularité, ils sont animés par une ingénierie publique territoriale qualifiée « de projet », dont les compétences sont : financière et managériale (donner du sens et de la cohérence entre les outils contractuels et les dispositions réglementaires) et d'animation (pour savoir animer les réseaux d'acteurs locaux).

Les équipes sont constituées en moyenne de 11 équivalent temps plein (ETP). Ce chiffre, en hausse depuis plusieurs années, s'explique principalement par le transfert de la mission support ADS (service instructeur du droit des sols), qui nécessite en moyenne 3 agents. On notera que les écarts entre Territoires restent importants, résultant de la diversité du panel de missions portées, variant de deux ETP à 48 ETP pour le plus intégré (GEMAPI, animation économique et tourisme).

Des Territoires de concertation

Spécificité, qui en fait d'ailleurs sa plus-value, les Territoires de projet portent un message fort en matière de concertation territoriale, avec trois instances :

- La première, selon la forme juridique du territoire, sera un comité syndical (PETR et syndicat mixte) ou un conseil d'administration (association ou GIP), où siègent ses membres de droit (les communautés membres). Pour les associations ou les syndicats mixtes ouverts, il est fréquent de voir siéger également le Conseil départemental ou les consulaires.

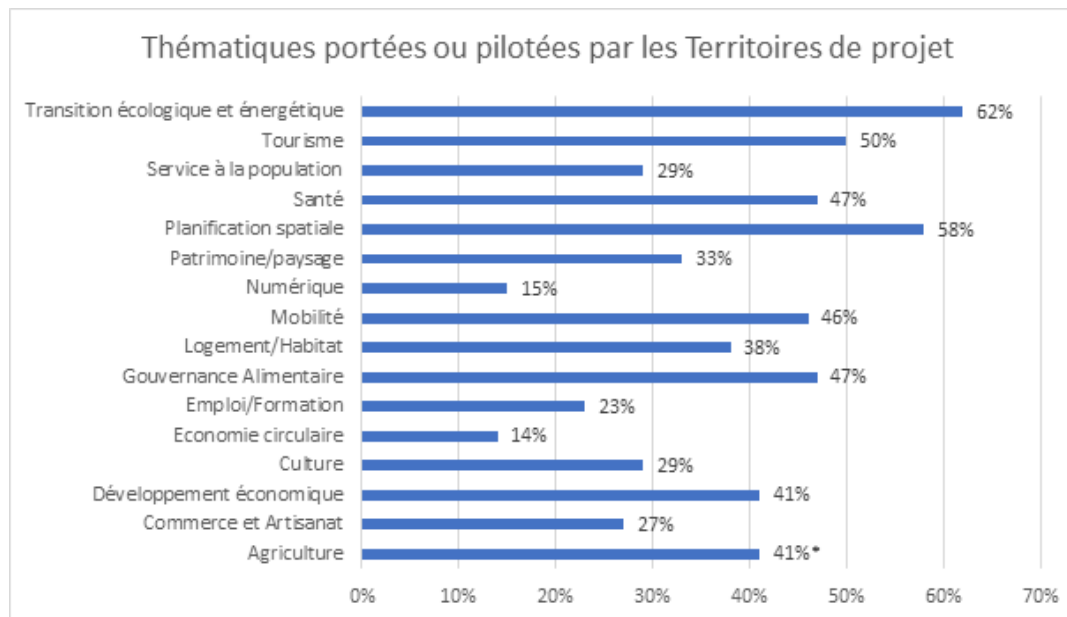
- Pour la seconde, il s'agit de la Conférence des maires. Cette dernière est obligatoire pour les PETR, au moins une fois par an, mais plutôt deux à trois fois dans la pratique. Optionnelles pour les autres formes juridiques, elles sont néanmoins plébiscitées. Cette Conférence réunit tous les maires, afin de les consulter et informer sur les actions et projets du territoire.

- Enfin, pour la troisième instance, le Conseil de développement mobilisera les acteurs partenaires, associatifs, dites forces vives du territoire, pour les consulter sur les grandes orientations du Territoire et les outils qu'ils seront amenés à piloter.

Concernant les Conseils de développement, plus de 80% d'entre eux sont considérés comme actifs (se regroupant plus d'une fois par an). Composés en moyenne de 80 membres, la fréquence des rencontres de l'instance est bimestrielle. Jusqu'alors l'animation du Conseil de développement se structurait autour de commissions thématiques, maintenant il est plutôt mobilisé comme outil de *brainstorming* et lors d'élaboration de contrats ou d'éventuels portage d'outils (PCAET, PAT, PMR...).

Des Territoires de missions

Aux EPCI, il leur est confié la mise en œuvre des compétences, aux Territoires de projet, il s'agit de missions au service de leurs membres. 5 grandes catégories de missions peuvent être identifiées : l'animation économique, la transition écologique, les services à la population, le cadre de vie et la gestion des contractualisations.



* 41% des Territoires de projet portent des actions / une mission en matière agricole.

Les actions menées par les Territoires de projet portent sur des thématiques très diverses. Néanmoins, plus de la moitié accordent une place importante dans leur répertoire d'actions à la transition écologique, ainsi qu'à la planification spatiale, (avec le portage du SCoT) et au tourisme.

De nombreuses missions sont maintenant inscrites depuis de nombreuses années dans le domaine d'actions des Territoires de projet. En effet, l'animation économique, les circuits courts ou encore la santé et le portage des SCoT sont fréquemment à l'échelle Pays. De nouvelles missions sont maintenant également identifiées à cet échelon, comme la gouvernance alimentaire ou encore la mobilité. Plus récemment, la silveréconomie, les usages du numérique, dont la lutte contre l'illectronisme et la sécurité numérique territoriale.

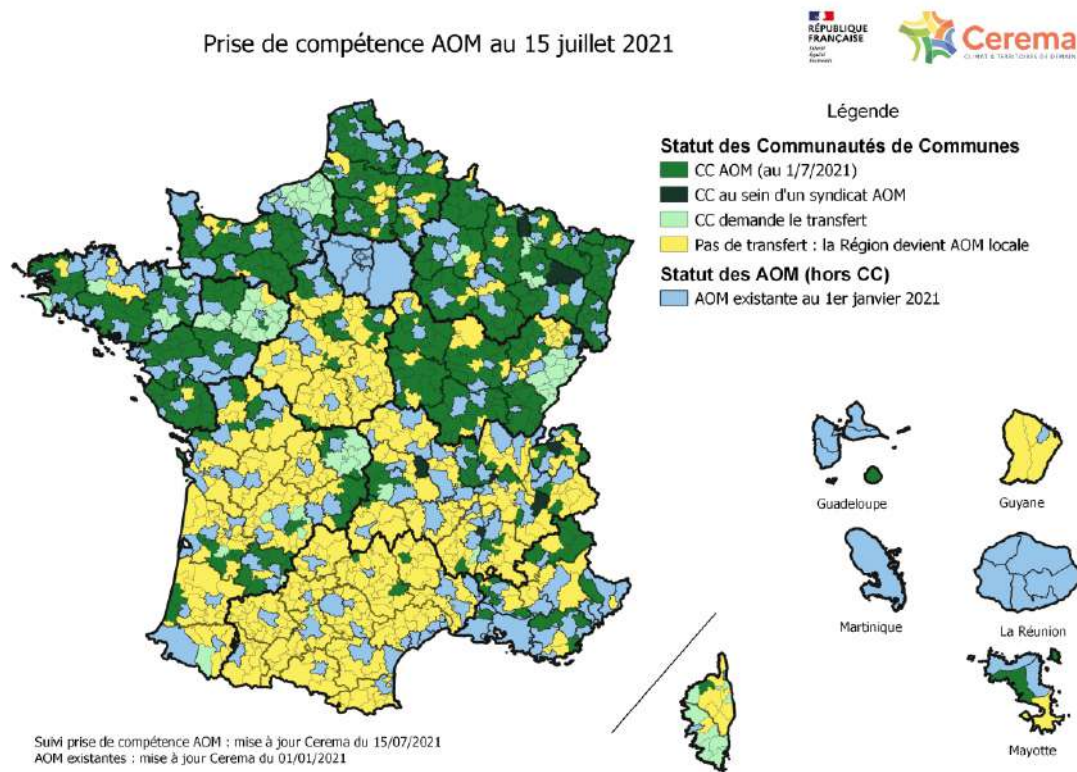
Zoom sur la mobilité

Certains Territoires de projet ont été désignés comme Autorité Organisatrice des Mobilités (AOM) suite à la prise de compétence mobilité. Pour tous les EPCI n'ayant pas souhaité prendre la compétence, la Région devient alors organisatrice des mobilités pour l'échelon local. Dans de nombreux cas, l'échelle des bassins de vie a été jugée pertinente pour porter ces sujets.

En 2021, il serait une dizaine de Territoires de projet porteurs de la compétence, sachant que les deux premiers, en Lorraine, ont été le Pays Lunévillois et le Pays du Bassin de Briey.

Toujours est-il, cette question est au cœur des réflexions des Territoires, identifiée comme prioritaire pour près de 80% d'entre eux. D'ailleurs, nombreux sont ceux qui sont porteurs de programmes comme AVELO2, Rézo Pouce ou [ACOTé>>](#), en expérimentant de nouveaux outils sur leur territoire.

Prise de compétence AOM au 15 juillet 2021



Des Territoires de coopération

Une coopération infraterritoriale

L'écart du nombre de communes entre Territoires de projet reste important, avec des Pays à 23 communes comme le Pays Landes Nature Côte d'Argent (Nouvelle-Aquitaine) ou le Pays Yon et Vie (Pays de la Loire), jusqu'à 380 pour le Pays du Grand Amiénois, (Hauts de France).

On notera pour 2021 que le nombre d'intercommunalités par Pays est en moyenne de 4 (médiane à 3), des données qui confirment les tendances observées depuis 2017. Cette stabilisation s'explique notamment par les regroupements intercommunaux effectués au 1er Janvier 2017. Tout comme pour les communes, le nombre d'EPCI par Pays reste très variable d'un territoire à l'autre. En effet, certains Pays (sous forme associative) sont composés d'une seule intercommunalité, tandis que d'autres, tels que le Pays de l'Ardèche méridionale (Auvergne-Rhône-Alpes), en compte dix.

Le Territoire est un outil au service de ses membres, qui permet d'accompagner, piloter, coordonner les politiques publiques locales.

Une coopération en réciprocité

Lancé à l'occasion du Comité Interministériel aux Ruralités (CIR) du 13 Mars 2015, il a été annoncé l'expérimentation des "contrats de réciprocité", avec 4 binômes territoriaux. Par contrat de réciprocité est entendu une coopération entre espaces ruraux, périurbains et urbains. Ils visent à constituer un cadre favorisant le développement d'interactions entre ces espaces, qui reposent sur des spécificités territoriales justifiant un échange réciproque.

Depuis 2016, seulement 4 Contrats ont été signés :

- Pays Centre Ouest Bretagne – Brest Métropole, signé en novembre 2016, dont les axes portant notamment sur la question de la santé
- Pays Portes de Gascogne – Toulouse Métropole, signé en juin 2017, a inscrit de nombreux sujets avec la structuration de filières, la mobilité ou encore le tourisme
- Communauté de Communes des Monts de Lacaune avec Montpellier Méditerranée Métropole pour la filière bois, signé en 2018
- Pays de Retz et Nantes Métropole, signé en avril 2019, a pour ambition de porter des actions en matière de gouvernance alimentaire ou encore de mobilité

Depuis, d'autres contrats ont été signés, tels que Tours Métropole avec les EPCI d'Indre-et-Loire pour porter un PAT, l'EuroMétropole de Strasbourg avec un EPCI des Vosges sur la filière bois, tout comme la Métropole de Grenoble avec un PNR.

Des Territoires contractants

Contractualisation régionale

Alors que la contractualisation régionale se déclinait territorialement à l'échelle Pays dans les précédentes générations, la réforme de la carte intercommunale de 2017 a eu pour conséquence de revoir cette logique dans certaines régions. Autant les Conseils régionaux de Bourgogne Franche-Comté, Centre Val de Loire, Corse, Grand Est, Nouvelle Aquitaine et Occitanie axent leur contractualisation à l'échelle Pays, autant les régions Normandie, Sud PACA, Pays de la Loire et récemment Bretagne, ont opté pour une contractualisation à l'échelle intercommunale, tout en laissant l'opportunité aux EPCI de contractualiser à une échelle supra-communautaire, donc Pays.

Enfin, deux régions s'illustrent par la singularité de leur contractualisation. Les Hauts-de-France déclinent leur politique à l'échelle "espace de dialogue", soit 8 espaces régionaux (dont le maillage est Pays, environ 3 à 4 par espace). Le Conseil régional Auvergne-Rhône-Alpes, quant à lui, confirme une contractualisation à une échelle intercommunale au mieux, voire communale.

Contractualisation nationale

Le Contrat de Relance et de Transition écologique (CRTE) est le nouveau cadre de contractualisation entre l'Etat et les Collectivités territoriales, et se trouve être le résultat de la fusion de deux outils : contrats de ruralité et contrats de transition écologique.

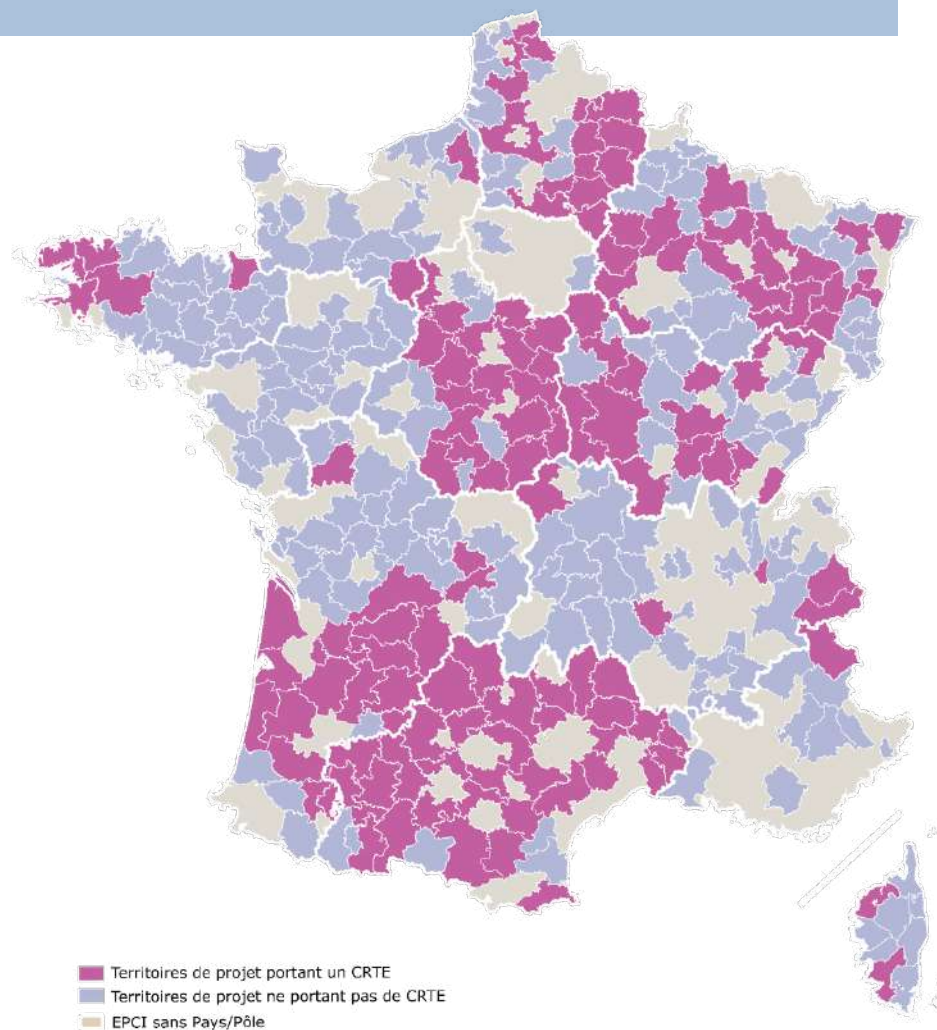
Ce contrat se veut intégrateur, à savoir catalyser les différents outils contractuels sectoriels (ORT, TI, TZC, CTE, PVD, ACV...). Sans financement d'ingénierie, il permet à l'Etat d'identifier les besoins de financement des actions des collectivités.

Son périmètre a été arrêté par les services de l'Etat, sur la base d'un projet de territoire (cf. page 2). 20% des CRTE sont portés par des Territoires de projet, ce qui correspond à 44% des EPCI concernés par un CRTE mutualisé.

	843 CRTE		1253 EPCI	
Porteur EPCI	668	80,1 %	660	52,7 %
Porteur Pays/PETR	169	20,3 %*	547	43,7 %*
Porteur PM	3	0,4 %	23	1,8 %
Porteur PNR	3	0,4 %	23	1,8 %

*1 : 169 CRTE sont portés par les Pays/PETR soit 20,3 % des CRTE

*2 : 43,7 % des EPCI sont concernés par un CRTE mutualisé porté à l'échelle Pays/PETR

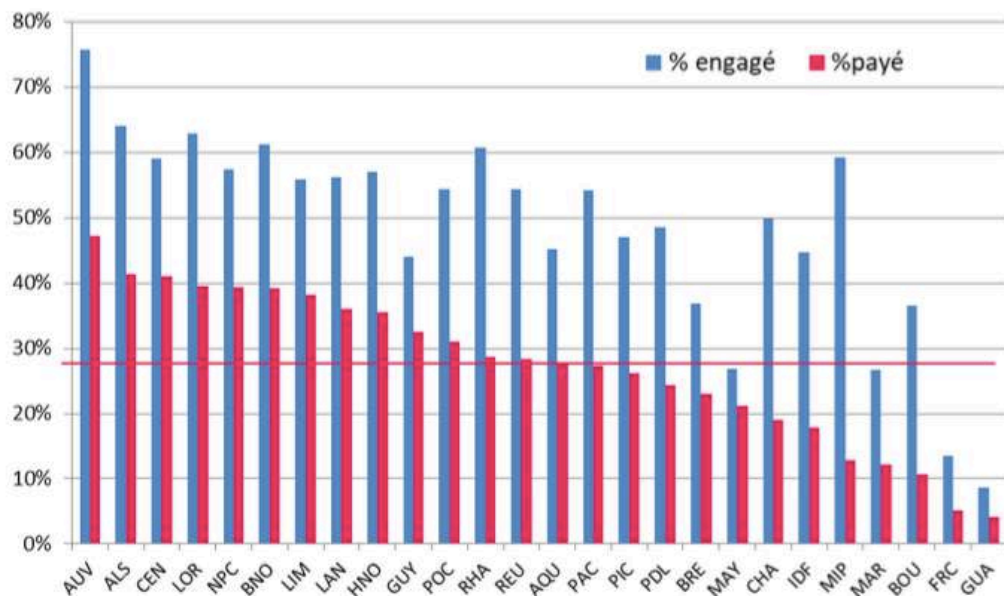


Contractualisation européenne

Pour l'actuelle programmation 2014-2020, 70 % des GAL sont portés par des Pays et Pôles territoriaux (en conséquence de la réforme de la carte intercommunale). Outil contractuel emblématique du lien entre l'Europe et les Territoires, le programme LEADER est porteur d'une vision ambitieuse du développement local, pour accompagner au plus près les acteurs et porteurs de projet locaux. Cependant, cette génération a souffert de nombreux dysfonctionnements dans sa mise en œuvre : évolution de la carte régionale, puis intercommunale, transfert de l'autorité de gestion, inadaptabilité de l'outil OSIRIS et manque de dialogue entre les acteurs.

Ces dysfonctionnements ont eu pour incidence, qu'en mars 2021, en France, 51% seulement des crédits étaient engagés et 27% des paiements étaient réalisés.

% maquette LEADER engagée et payée par PDR



Zoom sur les PTCE

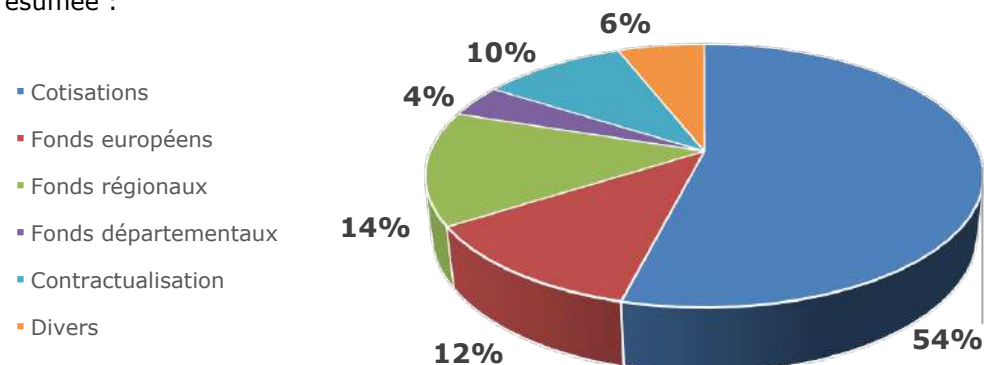
Offrant un cadre légal et financier à des initiatives fondées sur une dynamique locale d'acteurs multiples, les Pôles Territoriaux de Coopération économique (PTCE) sont définis comme "un regroupement, sur un territoire donné, d'initiatives, d'entreprises et de réseaux de l'économie sociale et solidaire associé à des PME socialement responsables, des collectivités locales, des centres de recherche et organismes de formation, qui met en œuvre une stratégie commune et continue de coopération et de mutualisation au service de projets économiques innovants de développement local durable". Reconnus en 2009, c'est 74 PTCE en activité à ce jour.

Relancés en 2021, c'est une centaine de nouvelles organisations PTCE qui sont initiées, dont la moitié environ inspirée par un accompagnement de Territoires de projet. C'est ainsi un ETP mobilisé pour structurer cette communauté d'acteurs porteurs d'un projet structurant pour le territoire.

Fonctionnement des territoires

Financement des Territoires de projet

Les budgets des Territoires de projet sont extrêmement disparates et varient en fonction des missions portées, des dispositifs pilotés et donc du nombre d'agents mobilisés. Toutefois, la ventilation des sources de financement peut être ainsi résumée :



Principale ressource des Territoires de projet : la cotisation des membres, qui s'élève en moyenne à 4,15€ par an et par habitant (légère hausse depuis 2020).

Pour un budget moyen d'environ 600.000 euros, une part significative est dédiée au budget de fonctionnement (85%). Concernant le budget d'investissement (15%), il est entièrement consacré aux financements d'études ou d'accompagnements de cabinets conseil. Ces dernières années, les études ont porté majoritairement sur les questions relatives à la mobilité, l'alimentation et l'accompagnement relatif à l'actualisation du projet de territoire.

Concernant les dépenses de fonctionnement, le poste le plus important est en moyenne de 60% du budget alloué aux dépenses de personnel, puis le loyer et les dépenses liées à l'informatique.

Présidence des Territoires de projet

Les instances décisionnelles peuvent regrouper un nombre variable d'élus (entre 7 et 117 sièges) et 40 en moyenne. Une féminisation des instances est en cours, mais qui tarde à s'observer pour la présidence, dans la mesure où 14% des présidences sont féminines. Le profil type de l'élus président un Territoire de projet est un homme de plus de 60 ans dans 75% des cas.