

Service instructeur

N° CP-2009-6-5-3

Service consulté

**COMMUNICATION**



**LA DEMARCHE DE CONTRACTUALISATION A L'ECHELLE DES TERRITOIRES  
DE VIE :  
ABOUTISSEMENT ET CLEF DE VOÛTE DE NOTRE DEMARCHE DE  
TERRITORIALISATION**

Résumé : Il vous est aujourd'hui proposé de prendre acte du bilan et des avancées de notre démarche de territorialisation, particulièrement concernant les grands principes qui régiront nos futurs partenariats avec les Territoires haut-rhinois.

**I - Contexte et historique**

Depuis 2004, de nouveaux enjeux ont émergé pour l'ensemble des Départements de France :

- à travers l'acte 2 de la décentralisation et le désengagement de l'Etat d'un certain nombre de secteurs, au niveau financier ou technique,
- par l'évolution du paysage territorial, et particulièrement la forte montée en puissance des intercommunalités à fiscalité propre, qui portent aujourd'hui les projets structurants en termes d'aménagement contribuant ainsi, dans le Haut-Rhin, à un désendettement significatif des communes,
- par le développement des déséquilibres territoriaux et la crise économique : les inégalités se creusent entre territoires « riches » et « pauvres », à l'échelle de la France mais aussi à des échelles plus réduites, comme celles des départements (« Dynamique et diversité des Territoires Français », Rapport de l'Observatoire des Territoires, la Documentation Française, 2005),
- en raison de la raréfaction de leurs ressources financières, les Départements font face à des dépenses obligatoires croissantes et leurs marges de manœuvre se réduisent significativement.

Face à ces enjeux, notre Assemblée a eu la volonté de remettre en perspective nos politiques et nos modes d'intervention, et de s'interroger quant à notre place au regard des communautés de communes et des communautés d'agglomération.

On peut ici rappeler les trois axes de progrès issus de la démarche de projet que j'ai souhaité mettre en place, le Projet Pour le Haut-Rhin :

- Améliorer la qualité du service rendu aux usagers,
- poursuivre la rationalisation de l'organisation des services du Conseil Général : le meilleur service au meilleur coût,
- mieux vivre ensemble et mieux travailler avec les territoires.

La territorialisation est au cœur de cette démarche. Basée sur l'échelle des Territoires de Vie, elle est, en effet, un processus d'amélioration permanente :

- de la qualité des services rendus,
- de l'optimisation des coûts,
- des relations partenariales avec les différents territoires,
- de l'identification et de la lisibilité du Conseil Général,
- de l'organisation de notre administration et du développement de méthodes de travail internes.

Les Conseillers Généraux sont les moteurs premiers de la démarche, qui doit s'adapter à la diversité géographique, dans un dispositif souple et évolutif.

La territorialisation s'articule aujourd'hui autour de trois axes :

- la territorialisation de nos services, qui s'appuie sur les projets de regroupement des centres médico-sociaux et la mise en place d'Antennes territorialisées,
- l'adaptation de l'Administration Départementale au projet politique,
- la territorialisation de nos politiques, qui vise à mieux accompagner le développement et l'aménagement des territoires en passant d'une logique de guichet uniforme à une démarche de « sur-mesure » pour les territoires, au service des Haut-Rhinois.

Evoquée dans le cadre du Projet pour le Haut-Rhin dès le rapport fondateur du 15 octobre 2004, la réforme des aides aux tiers doit trouver son aboutissement dans le développement de la contractualisation avec les territoires.

## **II - Construire de nouvelles relations avec les territoires**

Un état des lieux de nos dispositifs d'aides, tant quantitatif que qualitatif, est le support de nos réflexions et il nous conduira à faire évoluer prochainement nos dispositifs de soutien aux territoires.

## 1 – Au niveau quantitatif

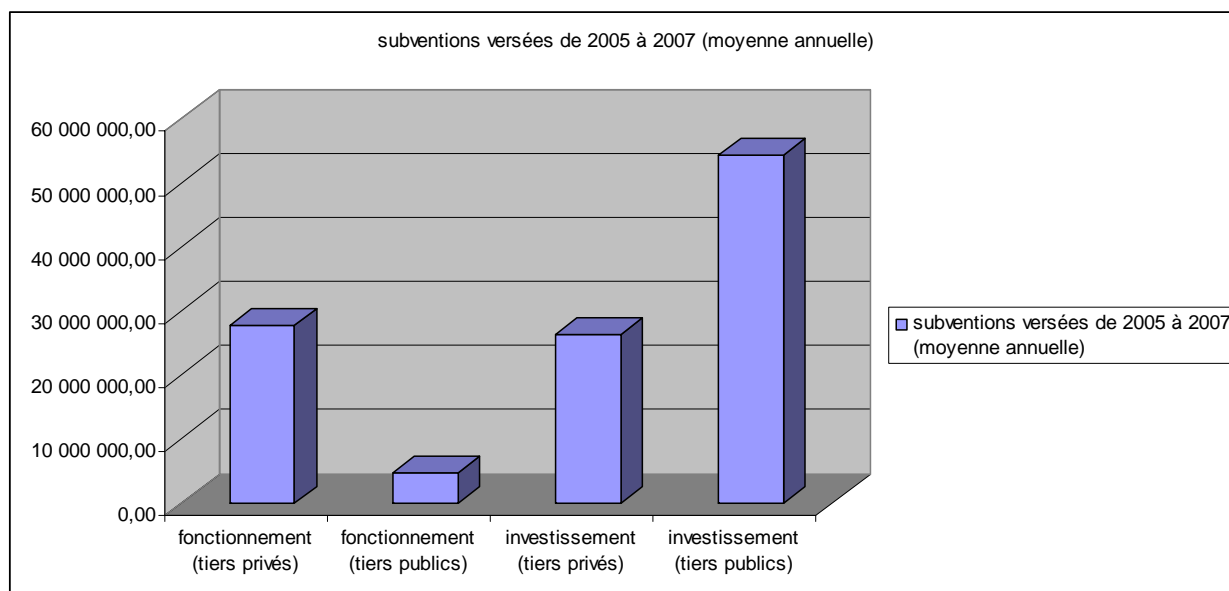
Une analyse menée par l'ASERDEL en 2008 sur les budgets des Départements permet de déterminer le montant des subventions d'investissement versées par 15 Départements à leurs partenaires de 2004 à 2008.

Avec une progression de 100 à 155 €/habitant de 2004 à 2008 en ce qui concerne les subventions d'investissement, le Haut-Rhin se situe dorénavant au 3<sup>ème</sup> rang de cette enquête en montant par habitant et enregistre la troisième plus forte progression de ce montant, derrière des Départements beaucoup plus ruraux comme le Jura ou les Ardennes.

## 2 – Au niveau qualitatif

Assise majoritairement sur notre « guide des aides », notre politique de subventionnement nous amène à intervenir aujourd'hui dans plus de 200 rubriques d'aides, qui sollicitent l'expertise technique de 22 services, pour 7724 dossiers par an de 2006 à 2007.

En moyenne, de 2005 à 2007, nous avons versé 113,1 Millions d'€/an d'aide aux tiers, dont 32,4 Millions d'€ en fonctionnement et 80,7 Millions d'€ en investissement.



Avec une aide moyenne de 14 643 € par dossier, mais surtout avec 3774 dossiers/an subventionnés pour un montant inférieur à 2000 €, soit 49 % des dossiers, on peut constater une dispersion et une lisibilité insuffisante de nos aides.

La question de l'effet de levier de notre soutien mérite dès lors d'être posée : il n'est pas aujourd'hui certain que l'attribution de nos aides conditionne la réalisation des opérations. En effet, la logique de guichet peut, malgré l'application de taux modulés selon la richesse du bénéficiaire, privilégier les communes qui ont une capacité à porter des projets, donc une richesse importante, au détriment de celles qui n'ont pas les mêmes ressources.

Par ailleurs, la politique de guichet nous conduit à accompagner des projets quelle que soit leur localisation, parfois sans prise en compte réelle de l'offre existante ou de projets similaires, dans un rayon proche.

Face à ces constats, il apparaît nécessaire de recentrer nos aides sur l'accompagnement des démarches de projets de nos partenaires : c'est ce que nous entendons quand nous parlons de « substituer une démarche de projet à une démarche de guichet ».

Pour ce faire, nous développerons les démarches négociées par un renforcement de la contractualisation.

Il faut noter que ce mouvement se généralise à l'échelle des Départements comme l'a démontré une étude menée par le Cabinet « Entreprises, Territoires et Développement » en 2008 et intitulée « Les outils des Conseils Généraux en matière de politique territoriale » qui a effectué une analyse comparative des démarches de territorialisation des politiques de 11 Conseils Généraux.

Le Département du Haut-Rhin a toujours été en avance en matière d'appui aux territoires : par la mise en place précoce d'un guide des aides, par son appui à la structuration de l'intercommunalité, par le développement d'une importante ingénierie au service de ses partenaires locaux... En regroupant ses interventions au sein d'une démarche unique et partagée, il confortera sa position de premier partenaire des territoires.

Initiée dans le cadre des travaux du Groupe 1 du Projet pour le Haut-Rhin, la définition précise de cette démarche a été confiée depuis janvier 2008 à un comité de pilotage ad hoc, composé de MM. With, Habig, Lorrain, Notter, Hartmann et Gsell et de quelques représentants de l'administration.

J'ai tenu à vous faire part aujourd'hui des avancées des travaux de ce groupe.

### **III – Les principes généraux de notre nouvelle politique d'aide aux territoires**

#### ***1 - Les objectifs de la démarche :***

Partant du constat qui a été fait d'une dispersion et d'une faible lisibilité de nos interventions, le groupe de travail a réfléchi et proposé de redéfinir les buts de notre politique d'aide aux tiers selon 5 objectifs prioritaires :

- donner un nouveau sens à notre politique d'aides,
- aller vers plus d'efficacité dans leur attribution,
- développer la notion de projet partagé,
- travailler sur l'effet de levier,
- améliorer la visibilité et la lisibilité de nos aides.

Les Conseillers Généraux seront les moteurs de la démarche dans chaque Territoire de Vie.

#### ***2 – le contenu du contrat - du guide des aides :***

Les objectifs poursuivis par nos rubriques d'aides aux communes et aux EPCI ont été recensés et regroupés en trois catégories principales :

- contribution aux priorités départementales : l'opérateur local investit dans un domaine de compétences obligatoires du Département - ex : maisons de retraite, médiathèques...
- aménagement du territoire : l'opérateur local réalise un projet qui, par son impact et son rayonnement, contribue à l'aménagement du territoire départemental – ex : grandes salles polyvalentes, parking relais, zones d'activités...

- péréquation financière : l'opérateur local réalise un équipement qu'on retrouve dans chaque commune et qui n'a de rayonnement qu'à l'échelle communale – ex : bâtiments communaux, édifices culturels, petits équipements sportifs... ; dans ce cas l'intervention du Département est modulée en fonction de la richesse du bénéficiaire et vise à compenser l'inégalité de répartition des richesses fiscales.

Les deux premières catégories feraient l'objet d'une contractualisation. Un guide des aides « toilette » et recentré sur son objectif de péréquation serait maintenu pour la dernière.

Le même travail a été effectué pour les aides versées aux associations et là aussi, trois catégories ont été définies :

- aides à l'objet social : aides versées pour soutenir un objet social déterminé (l'activité de l'association, dans son ensemble, concourt aux missions départementales) : Ex : aides aux associations d'insertion, à l'ADT, au CAHR...,
- aides à l'action : aides versées pour soutenir une action déterminée. Ex : projets de construction d'une maison de retraite sous maîtrise d'ouvrage associative, aides aux associations environnementales pour l'éducation à l'environnement...,
- aides à la dynamique d'animation locale : aides versées car contribuant au maintien d'une dynamique associative au lien social. Ex : aides aux investissements des associations locales, soutien aux jeunes licenciés sportifs...

Seuls des projets territorialement individualisés (ex : certaines aides aux associations d'insertion) ou des projets structurants relevant de la deuxième catégorie seraient contractualisés. Concernant les autres projets, ils continueraient à pouvoir être soutenus selon les dispositifs actuels (guide des aides modifié et / ou conventions), en fonction de leur pertinence.

Synthèse du contenu du contrat :

Outre une synthèse du diagnostic du Territoire de Vie et une définition des enjeux, le contrat comprendrait les éléments suivants :

Investissements sous maîtrise d'ouvrage départementale	Affichage d'un programme prévisionnel d'investissement	Volonté de développement du Département pour le territoire – à mettre en préambule
Investissements indirects dans les domaines de compétence du Département	Contrat de Territoire de Vie	Rubriques correspondantes à supprimer du guide des aides
Investissements indirects pour des équipements structurants (aménagement du territoire)	Contrat de Territoire de Vie	Rubriques correspondantes à supprimer du guide des aides Intégration dans le contrat de Territoire de Vie des contrats thématiques et du Développement local (les aides en découlant sortant du guide des aides)
Investissements communaux	Guide des aides modifié et/ou système d'enveloppe pluriannuelle (ex : voirie)	Rubriques maintenues dans le guide des aides (« toilettes » et recentrées sur l'objectif de péréquation)
Ingénierie apportée aux territoires par les services départementaux ou leurs partenaires associés	Contrat de territoire de vie	

Quelques principes de base régiraient l'élaboration des contrats et le dispositif contractuel :

- il n'y aura pas de cumul guide des aides – contrat quant au type de projets aidés : les aides qui relèveront de la contractualisation ne figureront plus dans le Guide,
- il n'y aura pas d'affichage préalable d'une enveloppe par Territoire de Vie : le soutien départemental sera déterminé projet par projet, au vu de leur pertinence,
- dans le même esprit, il n'y aura pas de fongibilité entre rubriques, le soutien étant affecté à un projet déterminé en raison de sa pertinence, s'il ne se réalise pas les crédits ne pourront être réaffectés par les partenaires à un autre projet,
- au sein du contrat, une part limitée de crédits spécifiques sera réservée au Développement Local à l'échelle du Territoire de Vie (chartes, agents de développement, contrats thématiques, actions d'animation jugées particulièrement pertinentes par le Département),
- les versements se feront sous réserve de l'inscription des crédits au budget, en cas de « pic » de demandes sur une année, le versement pourra ainsi être reporté à l'année suivante, dans un souci de bonne gestion des finances départementales,
- sur les Territoires, les agents de développement cofinancés par le Département se verront confier une mission de suivi technique et d'animation du contrat en lien étroit avec les animateurs-coordonnateurs du Département.

Maquette :

Le contrat fonctionnerait à l'image du contrat de projets Etat-Région : il s'agirait d'un contrat unique qui agrégerait l'ensemble des projets structurants de chaque Territoire de Vie que le Département entend accompagner, qu'il s'agisse de projets portés par un ou plusieurs des signataires du contrat. Des tableaux récapitulatifs permettront de prendre connaissance, par projet, des participations respectives du / des maîtres d'ouvrage, du Département et, à titre indicatif, le cas échéant, des autres cofinanceurs.

**3 – l'échelle et les signataires du Contrat :**

Notre Assemblée a défini en 2007 sept Territoires de Vie dont le rôle peut être résumé comme suit :

- Échelle de concertation entre élus : territorialisation des politiques, gouvernance informelle avec les autres élus du territoire,
- Échelle d'organisation cohérente des services : coordination de la présence et de la mise en réseau des services,
- Échelle d'animation et relais du Conseil Général, de coordination de ses actions.

Cet espace permettra de mettre en place un contrat global avec nos partenaires : les communes, les EPCI, les associations portant des projets structurants...

Ainsi, une stratégie cohérente de développement et d'aménagement pourra être mise en place sur un territoire qui correspond à un territoire vécu par ses habitants, cette stratégie permettant de dépasser des périmètres intercommunaux parfois trop réduits voire incohérents.

De plus, cet espace correspond le plus souvent à l'échelle d'élaboration des Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT) et permet de s'appuyer sur les travaux élaborés dans ce cadre.

Cette échelle, qui dépasse le périmètre intercommunal, pour des raisons de cohérence et de complémentarité, permet d'avoir une vision plus stratégique en termes d'implantation de certains équipements très coûteux, que ce soit en investissement ou en fonctionnement, comme les piscines, les équipements culturels...

Enfin, le Département pourra dorénavant mieux faire valoir sa propre vision des besoins du Territoire de Vie et de sa population, sans être le simple financeur d'une stratégie de développement et d'aménagement élaborée par des collectivités n'ayant pas toujours une connaissance approfondie et globale des projets des collectivités voisines.

Ainsi, il pourra faire prévaloir une logique de dialogue et de concertation, au service des Haut-Rhinois, permettant une répartition plus efficace et plus équitable des fonds publics.

Les signataires du contrat se répartiraient en deux catégories : les signataires associés de façon systématique (le « noyau dur ») et les autres personnes publiques ou privées maîtres d'ouvrage d'un projet soutenu dans le cadre du contrat.

a) Dans les territoires périurbains et ruraux, les signataires seraient les communautés de communes, les villes moyennes et les bourgs-centres ainsi que des communes, associations, autres EPCI ou porteurs d'un projet structurant.

Synthèse pour les territoires périurbains et ruraux :

	Signataires du contrat	Autres partenaires
Investissements sous maîtrise d'ouvrage départementale	Affichage d'un programme prévisionnel d'investissement	Affichage d'un programme prévisionnel d'investissement
Investissements indirects dans les domaines de compétence du Département	Contrat de Territoire de Vie	Pas de dispositif d'aide
Investissements indirects pour des équipements structurants	Contrat de Territoire de Vie	Pas de dispositif d'aide
Investissements d'envergure communale	Guide des aides modifié et/ou système d'enveloppe pluriannuelle (ex : voirie)	Guide des aides modifié et/ou système d'enveloppe pluriannuelle (ex : voirie)
Ingénierie	Contrat de Territoire de Vie	Contrat de Territoire de Vie

b) Dans les territoires urbains, les communautés d'agglomération conserveraient une contractualisation particulière, selon un format revu. Serait mis en place, à l'échelle de la communauté d'agglomération, un contrat regroupant toutes les aides aux communes et à la communauté d'agglomération (hors péréquation pour les communes non ville-centre).

Les communes non ville-centre conserveraient le guide des aides modifié.

*Synthèse pour les territoires urbains :*

	CA, ville centre, EPCI portant des projets structurants	Autres partenaires
Investissements sous maîtrise d'ouvrage départementale	Affichage d'un programme prévisionnel d'investissement	Affichage d'un programme prévisionnel d'investissement
Investissements indirects dans les domaines de compétence du Département	Contrat de Territoire de Vie	Contrat de Territoire de Vie
Investissements indirects pour des équipements structurants	Contrat de Territoire de Vie	Contrat de Territoire de Vie
Investissements d'envergure communale	Contrat de Territoire de Vie	Guide des aides modifié et/ou système d'enveloppe pluriannuelle (ex : voirie)
Ingénierie	Contrat de Territoire de Vie	Contrat de Territoire de Vie

**4 - Durée du contrat :**

La durée du contrat serait fixée à 6 ans, avec, à l'instar du contrat de projets Etat-Région, une révision à mi-parcours permettant la prise en compte éventuelle de projets non prévus à l'origine, dans un souci de souplesse.

Un bilan financier serait effectué de façon annuelle et les versements s'effectueraient en fonction de l'état d'avancement, sous réserve de l'inscription des crédits au budget départemental.

**5 - Méthode d'élaboration :**

Les travaux entamés depuis ces derniers mois permettent d'esquisser, dorénavant, le cadre de l'élaboration des futurs Contrats de Territoire. Il s'appuiera autour de temps de présentation et de concertation avec les territoires.

A la demande du Département, la première étape, entamée par notre régie départementale, l'ADAUHR, porte sur la réalisation de diagnostics de territoire, établis en collaboration avec les services départementaux et enrichis du contenu des chartes de développement élaborées par les Communautés de Communes. Ces diagnostics auront vocation à être présentés aux acteurs locaux dans les Territoires de Vie afin de discuter des atouts, des faiblesses, des opportunités et des menaces de chaque Territoire de Vie, sur une série de thématiques comme la démographie, l'économie, l'environnement, les équipements publics et les services à la population...

Ce regard du Conseil Général sur le Territoire de Vie nous permettra ainsi de définir les enjeux majeurs pour le développement et/ou l'aménagement du Territoire de Vie qui constitueront la trame du contrat.

Parallèlement, les animateurs-coordonnateurs ont recensé les projets structurants des territoires déjà connus des services du Département, notamment par le biais des chartes de développement des Communautés de communes, afin de pouvoir apporter aux acteurs des territoires, qui ne connaissent pas systématiquement les projets des communes ou intercommunalités voisines, une information thématique à l'échelle du Territoire de Vie.

Ces éléments seront présentés dans chaque Territoire de Vie avant l'été à tous les exécutifs (maires, Présidents d'EPCI) et aux associations et organismes porteurs d'équipements structurants soutenus par le Département. Cette première phase de concertation sera animée par les conseillers généraux du territoire, appuyés par un Vice-Président délégué, le Président de la Commission Aménagement et Territorialité ou par moi-même.



Après une information sur le dispositif à venir et notamment sur le maintien d'un volet relatif à la péréquation pour les projets d'envergure communale, cette réunion comprendra une présentation et un échange autour du diagnostic, des enjeux pressentis par le Département pour le Territoire de Vie, une information sur le dispositif et nos attentes aux futurs signataires. Elle se conclura par une demande de recensement des projets qui pourraient figurer dans le contrat.

Au mois de septembre, une deuxième réunion fera le point du recensement des propositions et établira une concertation entre acteurs du Territoire de Vie, afin notamment de promouvoir un dialogue sur d'éventuels doublons ou concurrences entre projets, dans une optique d'efficacité de l'utilisation de l'argent public.

En lien étroit avec les Conseillers Généraux, les services procéderont ensuite à une évaluation de l'impact financier, mais aussi spatial, avec une analyse technique, de ces actions, en s'attachant notamment à définir l'effet de levier d'une éventuelle aide départementale et la plus value apportée par l'équipement aux Haut-Rhinois.

La définition de l'appui financier départemental global (tous Territoires de Vie confondus) sera élaborée lors des orientations budgétaires 2010, puis arrêtée à l'occasion du Budget Primitif 2010.

Lors de cette même séance, le guide des aides modifié (suppression des rubriques qui entreront dans les contrats et recentrage des rubriques consacrées à la péréquation) sera soumis à approbation.

Parallèlement, les négociations sur le contenu des contrats et leurs modalités de financements seront menées par les Conseillers Généraux avec mon appui, celui du Président de la Commission Aménagement et Territorialité ou d'un vice-président délégué, avec les signataires pressentis à l'échelle de chaque Territoire de Vie.

La rédaction finale des premiers contrats pourra ensuite s'effectuer, pour une approbation de ceux-ci dès le printemps 2010.

#### **6 - *Système transitoire pour les territoires qui ne seraient pas prêts à la date de signature prévisionnelle des contrats (printemps 2010) :***

S'agissant d'un nouveau dispositif pour lequel nous souhaitons une mise en place dans un délai ambitieux, la concertation dans certains territoires pourra ne pas être achevée à temps pour une mise en œuvre au printemps 2010.

Dans ce cas, comme pour les autres tiers, serait applicable le guide des aides modifié pour la partie péréquation dès le 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Dans ce cadre, les projets structurants qui seraient prêts à démarrer pourraient être repris rétroactivement dans le contrat s'ils font partie des priorités définies par le Département pour le territoire.

----oooOOooo----

Je vous prie de bien vouloir me donner acte de cette communication.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a vertical line and a horizontal stroke that extends to the right.

Charles BUTTNER