



Institut National du Développement Local

## L'INGÉNIERIE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

### DYNAMISME ET ENJEUX ÉCONOMIQUES D'UN SECTEUR D'ACTIVITÉS

**étude réalisée à la demande de**

**la DIACT**

Délégation Interministérielle pour l'Aménagement et la Compétitivité des Territoires

et

**la CDC**

Caisse des Dépôts et Consignations

par

**Stéphane BEYRAND**

**Patrick SERGENT**

**coordination : Jean-François PIN**

**juin 2007**

**L'INGENIERIE DU DEVELOPPEMENT TERRITORIAL**

**DYNAMISME ET ENJEUX ÉCONOMIQUES D UN SECTEUR D ACTIVITÉS**

**INTRODUCTION**

p.4

I –L'ingénierie du développement territorial : champ d'intervention, effectifs concernés, évolutions quantitatives et qualitatives

p.6

I-1 – Problématiques d'un secteur en phase de structuration dans les différents échelons territoriaux où s'exercent les missions d'ingénierie.

p.7

- De la décentralisation à la territorialisation des politiques de développement : impact sur les besoins en ingénierie. p.7
- La diversité des situations en fonction du niveau de maturation des échelons territoriaux et des équipes mobilisées p.11
- Les conséquences d'une structuration évolutive selon les échelons territoriaux p.12
  - La situation dans les EPCI p.12
  - La situation dans les Pays p.14
  - La situation particulière d'un ancien échelon : les PNR p.15
- L'approche nouvelle apportée par les PER p.16

I-2 – Évaluation des effectifs employés dans l'ingénierie territoriale

p.17

- Les EPCI p.17
- Les pays p.23
- Utilisation de compétences externes par les pays p.25

**II – Les coûts et les financements de l'ingénierie du développement territorial : appréciation dans les budgets des structures concernées.**

p.27

II-1 – Les coûts de l>IDT dans les budget des structures concernées.

p.27

- La définition et le coût de l'animation générale des territoires p.27
- La définition et le coût des animations thématiques p.28
- La question du coût des actions administratives (préparation et rédaction des dossiers) p.29
- Évolution des contenus et des coûts des études sous-traitées (études générales, études thématiques). p.29

II-2 – L'origine des fonds et la hiérarchie des donneurs d'ordres.

p.31

- L'État p.31
- Les Régions p.32
- L'Union européenne, les fonds structurels p.33
- Autres financeurs p.33
- Les systèmes incitatifs mis en place dans les régions test p.34

**III - Le retour sur investissement : quelles observations ?**

**p.36**

- Étude de cas en région Aquitaine p.36
- Étude de cas en région Midi-Pyrénées p.44

**IV – Les évolutions prévisibles**

**p.49**

- La recherche de l'optimisation des fonds publics p.49
- La mutualisation des moyens face aux incertitudes financières p.50
- La structuration future des financements p.50
- La « professionnalisation » progressive des équipes, étape vers l'homogénéisation des échelons p.51
- L'évolution de la demande vers des demandes thématiques (développement durable, tourisme, gestion de l'eau, santé, services aux personnes ...) p.53
- La définition de cadres méthodologiques pour la définition d'objectifs évaluables. Cette question devient progressivement primordiale en fonction des exigences de l'État et de l'Union européenne. p.53

**CONCLUSIONS**

**p.55**

## **INTRODUCTION**

L'ingénierie du développement territorial a progressivement muté depuis 1982 en passant de la compétence exclusive de l'État à une compétence partagée au niveau territorial au travers du développement des critères de zonages, de projets et d'objectifs.

Cette tendance a connu une véritable accélération à partir des années quatre vingt dix à la faveur des lois dites Pasqua et Voynet qui ont consacré un transfert de compétences accompagné par les lois Marchand (1994) et Chevènement (1999). Ce processus législatif a progressivement créé une nouvelle architecture de compétences aux échelons régionaux, départementaux et infra départementaux.

Cependant cette évolution ne s'est pas limitée aux aspects institutionnels et les principaux facteurs de mutations des métiers de l'ingénierie ont reposé sur les principes du zonage issus des mécanismes européens puis par le développement du management par objectif.

L'ingénierie du développement territoriale contemporaine a été structurée à partir d'un transfert progressif de compétences de l'État vers les collectivités territoriales et les EPCI. Ce processus fut ensuite complété par un désengagement progressif des services de l'État au profit des services des collectivités territoriales. Cette évolution a profondément marqué les métiers de l'ingénierie du territoire en les diffusant au niveau des EPCI puis des pays et en modifiant la structure des Parcs Naturels Nationaux.

Notre étude a été conçue en fonction de cette évolution qui a consacré l'échelon territorial comme la dimension idoine pour penser le développement territorial. Ce rapport fut organisé en fonction de la commande établie par la DIACT et le CDC pour étudier les évolutions des pratiques et des métiers liés à l'ingénierie du développement territorial.

Notre étude a pour propos de présenter une description didactique de l'état de l'ingénierie du développement territorial en présentant les axes d'évolutions prédictibles à ce jour et en proposant des sujets de réflexions complémentaires aptes à accompagner les mutations des activités de l'ingénierie territoriale.

Afin d'atteindre nos objectifs nous avons repris un ensemble d'études (cf. bibliographie) nationales et régionales qui avaient tenté de faire une évaluation de la situation de l'ingénierie du développement territorial au niveau des effectifs, des missions et des attentes des acteurs de l>IDT.

Cependant si les résultats de ces études ne sont pas contestables il nous a semblé intéressant de mettre en exergue deux cas régionaux, les régions Aquitaine et Midi-Pyrénées (8 départements, 32 pays).

Au terme de la phase d'étude nous avons établi un rapport en 4 parties :

I – L'ingénierie du développement territorial : champ d'intervention, effectifs concernés évolutions quantitatives et qualitatives

II – Les coûts et les financements de l'ingénierie du développement territorial dans le budget des structures concernées

III – Le retour sur investissement : quelles observations ?

IV – Les évolutions prévisibles.

Nous avons complété les recherches documentaires effectuées pour cette étude par des entretiens de terrains menés au niveau régional et local.

Afin de mener à bien notre étude nous avons conçu nos travaux à partir d'une méthodologie tenant compte des particularités des acteurs de l'IDT :

- la polyvalence des postes d'ADL,
- la polyvalence des cabinets de consultants,
- les difficultés d'apprécier le rôle exact des acteurs connexes : chambres consulaires, services déconcentrés de l'Etat, Etat central,
- le caractère récent de l'IDT local,
- les difficultés à collecter les données permettant de d'évaluer le nombre d'agents de l'Etat qui travaillent dans l'IDT.

Il faudrait également ajouter les méthodes d'imputations financières qui rendent « merveilleusement délicats » l'évaluation de la participation réelle des acteurs consulaires et des services départementaux. Pour cette raison nous avons évalué le seuil minimum d'incertitude à 25% sans tenir compte d'un facteur mis en exergue par la note d'ETD, le recours au stagiaire.

La difficulté qualitative est d'une autre nature, la définition de l'IDT est assez complexe à utiliser et la plupart des enquêtes menées n'ont pas toujours fourni le catalogue de mesures susceptibles d'entrer dans ce cadre. Ainsi au cours d'entretiens nous avons constaté que dans les petites structures (EPCI, Pays) le terme d'IDT est souvent associé au travail administratif. Ainsi la rédaction des dossiers est considérée comme l'épine dorsale de l'IDT. Nous complèterons ce propos dans les parties I, III et IV, car cette confusion offre de multiples conséquences.

Nos observations et les données quantitatives exposées doivent être appréciées en fonction de ces facteurs qui relativise partiellement nos estimations et commentaires sur un sujet d'étude dont les contours demeurent incertains, aux yeux même des praticiens.

## I –L'INGÉNIERIE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL : CHAMP D'INTERVENTION, EFFECTIFS CONCERNÉS, ÉVOLUTIONS QUANTITATIVES ET QUALITATIVES

L'IDT s'est développée au terme d'un processus débutée avec la création des Parc naturels régionaux avant de ce structurer plus largement en raison notamment des nouvelles donnes de la politique régionale européenne impulsée par la réforme des fonds structurels de 1988. Cette réforme a permis de lancer les programmes intégrés méditerranéen et les fondements de la politique par objectif qualifiée de « paquets Delors » qui ont largement structuré l'ensemble des politiques régionales au sein de l'UE.

L'IDT actuelle est donc le fruit d'un double processus, la décentralisation synonyme de territorialisation de la politique et le développement de la fragmentation des politiques en domaines spécialisés. Le point structurant de cette démarche a été la loi Voynet qui a consacré la politique d'objectifs et de projets par la notion de projet de territoire.

En raison de cette double conjoncture administrative et opérationnelle, la responsabilité de l'IDT a progressivement glissée vers les EPCI et les structures pays.

Cette transformation a également eu un impact sur l'architecture des objectifs d'actions caractérisé par une mutation de l'aménagement du territoire vers le développement des territoires. En dehors du lexique qui a une forte importance cette transformation lexicale a induit de profondes mutations dans la vision de la construction du développement des territoires caractérisé en France par la loi Voynet. Cette loi a consacré la place de la concertation dans le développement des projets de développement mais elle a surtout radicalisé le discours du développement endogène, en faisant du territoire le chef d'orchestre de son propre développement.

Si aujourd'hui encore la taille et la structure des équipes montre une certaine inégalité entre les territoires face à la capacité des territoires à s'emparer de l'IDT, l'existence de telles équipes montre que la première conséquence de cette orientation politique fut la restructuration ou le développement des services intercommunaux et des pays pour tenir compte des exigences grandissantes de l'IDT.

En raison du caractère relativement récent de la pratique réelle de l'IDT dans les territoires infra départementaux (entre 2000 et 2005 suivant les territoires et les structures administratives) nous pouvons estimer être en face d'un secteur en phase de lancement ou de développement en fonction des territoires observés.

## I-1 Problématiques d'un secteur en phase de structuration dans les différents échelons territoriaux où s'exercent les missions d'ingénierie.

Si les cadres de la territorialisation de l'IDT sont posés depuis 1999, la généralisation de la pratique dans l'ensemble des pays et la plupart des EPCI se situe quelque part entre 2000 et 2005 en fonction de la date de dépôt des intercommunalités, des communautés d'agglomérations, de la constitution des GAL Leader et de la rédaction des chartes de pays. Nous observons donc un phénomène relativement récent dont les études d'ETD, de la fédération des Parc Naturels Régionaux ont montré qu'il était loin d'être arrivé à maturité sur l'ensemble des collectivités territoriales et des EPCI. Nous insistons ici sur le caractère récent pour expliquer en préalable certaines sources d'hétérogénéité et de confusion qui persiste dans l'appréciation de la situation exacte de l'IDT.

- De la décentralisation à la territorialisation des politiques de développement : impact sur les besoins en ingénierie.

Nous avons déjà insisté sur le rôle structurant du double processus administratif et politique dans l'émergence d'une IDT produite par les EPCI et par les pays.

Jusqu'à la fin des années 80 le développement économique locale est une composante de l'aménagement du territoire impulsé par l'État et dont les orientations sont mis en place par les services préfectoraux, les services de l'état déconcentrés, les départements et par les régions émergentes à partir de 1983.

Tel que décrite par l'équipe PACTE de Grenoble, une nouvelle ingénierie s'est développée entre 1988 et 2000 par une influence croissante de la politique régionale européenne sur les articulations des politiques nationales. La dimension régionale devint ainsi l'espace de référence pour la structuration des politiques d'aménagement du territoire, ce qui a eu une influence très forte sur le contenu des contrats de plan État-Régions. Dans ce processus les conseils régionaux ont progressivement développé leurs services de développement économique, en incluant des chargés de missions producteurs et accompagnateurs de l'ingénierie.

Ce processus fut également développé dans les départements qui virent fleurir les agences départementales de développement sous différentes formes (de la SEM à l'association). Cependant il ne s'agissait pas d'une nouveauté mais d'une étape de généralisation.

Ainsi le Tarn était déjà doté d'un tel service lors de la création des Bassins d'emplois Albi Carmaux et Castres Mazamet au début des années 80.

L'exemple des Bassins d'emplois a permis de structurer et de généraliser ce type d'agences dont les effectifs ont considérablement augmenté au cours des années quatre-vingt-dix.

A partir de 1994 une nouvelle phase débute dans un souci de trouver « un espace de programmation » pertinent au niveau infradépartemental. La loi Pasqua créa ainsi les communautés de communes et en 1999 la loi Voynet consacra les Pays et les communautés d'agglomération comme espace de projet pour les territoires. Certes les ambitions affichées de transgresser les cadres institutionnels traditionnels (départements et régions) ne sont pas aujourd'hui complètement atteints mais ces acteurs existent et ils ont consacré une nouvelle forme d'ingénierie au niveau d'un nouveau concept aux contours variables et fortement subjectifs « le territoire ».

Cette architecture ayant été une nouvelle fois modifiée en 2004 par une redéfinition partielle des compétences entre État, régions et départements, la structuration de l'IDT en fut une nouvelle fois affectée. L'IDT se trouvait ainsi partagée entre l'État, initiateur et interlocuteur de l'Union Européenne, qui gardait la main sur la planification des infrastructures, l'initiative de la loi, un fort rôle financier et des services techniques importants, une région aux compétences croissantes et une identité territoriale à développer pour pouvoir en penser l'avenir.

On peut décrire la situation de la manière suivante.

- L'État.

A partir de 2004 l'État est perçu comme en phase de désengagement dans les espaces infranationaux. Cependant l'État demeure l'un des grands donneurs d'ordre au travers des appels à projets, des commandes publiques et un trésorier majeur. Pour ces deux raisons, le désengagement de l'État demeure relatif et encore de nombreuses initiatives connectables à l'IDT sont fortement dépendantes de la poursuite des actions de l'État surtout dans le maintien des emplois. De même les territoires les moins structurés voient leurs actions fortement encadrés par les commandes publiques sources de financement et cadre d'action balisé.

La plupart des projets relevant de l'IDT étant financé selon les règles du cofinancement le rôle de conseil de l'État a également une importance et les services notamment départementaux (Préfectures, Direction départementale du travail et de l'emploi, DDAF) participent fortement à la constitution d'une IDT.

L'EDF et d'autres services publics nationaux sont également à prendre en compte, essentiellement sur les programmes d'infrastructures ou liés au développement durable et à l'urbanisme.

- Les régions.

Consacrées fin 2006 par la DG Regio comme actrices du changement économique, les régions ont développé trois types de rôles :

- L'interface avec l'État
- la coordination des politiques territoriale par le biais des financements, l'impulsion par les programmes régionaux
- Rôle particulier de certaines régions dans le développement de la démarche pays.

Au travers de ces trois missions l>IDT produite par les régions est en train de muter par la prise en charge accrue des territoires infrarégionaux et infradépartementaux. Cette mutation à placer une partie des services de la région vers les fonctions de stratégie, d'animation et de coordination des actions territorialisés.

- Les départements.

Proches des structures infradépartementales pour des raisons de dépendances structurelles (hormis les grandes communautés d'agglomération), les départements ont réussi à préserver un rôle d'impulsion, un rôle crucial des cofinanceurs.

Le conseil technique constitue le second champ d'intervention de l'échelon départemental. Ne constituant pas une nouveauté en soit cette dimension a cependant pris une nouvelle mesure par la territorialisation des projets qui ont donné une capacité décisionnaire aux territoires sur des domaines auparavant largement manager par les conseil régionaux. .

- Les Pays, les EPCI, les PNR.

Ces structures constituent aujourd'hui l'infanterie de l>IDT. Ce nouveau rôle pose un problème structurel en raison du caractère tardif de leurs apparitions et du manque d'expériences des équipes, qui « inventent » leurs modes de productions interne d>IDT.

Les effets secondaires de l'absence d'expérience sont diversement vécus et l'existence d'inégalités importantes entre les EPCI et au sein des pays, multiplie les scénarios d'actions et de jeux d'acteurs dans la constitution de « projets de territoires ».

Dans ce contexte il est délicat de dresser un modèle type et à ce jour nous pouvons au mieux constituer des familles en fonction de la taille du territoire (surface, population, nombres de collectivité), du statut du territoire, de l'équipe, du budget de fonctionnement et des compétences retenus.

Si l'on ajoute les communes et les institutions européennes nous pouvons dénombrer jusqu'à 6 niveau d>IDT allant de la définition d'orientations à l'élaboration et la gestion de projets opérationnels.

On assiste ainsi à une diffusion de l'IDT vers les échelons les plus spatialement réduits, comme les communes.

Notre propos n'étant pas de débattre sur la nature et les conséquences politiques et administratives de ce processus, nous allons nous focaliser sur ces conséquences en termes de missions et d'emplois.

Les conséquences sur les besoins portent sur **six points cruciaux** :

- **Le passage de la connaissance au savoir** : Les équipes en place connaissent leurs territoires respectifs, mais pour constituer un projet de territoire, savoir devient une nécessité pour qualifier des objectifs et des stratégies pour les atteindre. C'est l'un des aspects fondamentaux de l'IDT qui constitue encore aujourd'hui une source d'appréciation de l'effet de levier que nous verrons plus tard.
- **La constitution d'une équipe interne d'IDT pour structurer stratégie et projet** : Question du management d'équipe et de la formation des agents et des élus.
- **Un développement endogène financé et rythmé par des commandes externes** (État, régions, départements). Les limites d'une autonomie.
- **La spécialisation progressive des tâches** : Le lien étroit entre IDT et facteurs exogènes s'exprime notamment au travers de la spécialisation accrue des tâches. Ainsi la démarche agenda 21, le tourisme, les politiques de service aux personnes et aux entreprises ont généré une demande d'agents de plus en plus spécialisé difficilement utilisable sur d'autres champs ce qui conditionne fortement le niveau d'autoproduction de projet à la capacité financière des structures territoriales. Les moins riches attendant l'apparition d'une ligne financière extérieure pour envisager un recrutement.
- **Le recours plus régulier aux cabinets d'études** et plus particulièrement aux cabinets d'études locaux spécialisés.
- **Le recours à des mises à dispositions de personnels** par les conseils régionaux, les communes et les chambres consulaires pour régler ponctuellement des questions techniques.

L'impact de la diffusion de l'IDT a donc été très important et il a constitué les bases d'une recomposition profonde des rapports entre les acteurs de l'IDT, qui s'accroît encore avec la spécialisation des projets.

**La diffusion de l'IDT repose donc principalement sur une meilleure articulation des différents échelons territoriaux.**

Ce point est d'autant plus important pour les EPCI et les pays les moins bien structurés, qui sont fortement dépendants des aides extérieures pour construire leurs projets et optimiser leurs chances de faire cofinancer leurs projets ou d'entrer dans les cadres d'une commande publique.

- La diversité des situations en fonction du niveau de maturation des échelons territoriaux et des équipes mobilisées.

L'inégalité est un élément structurant pour toute étude sur les évolutions de l'IDT. Ainsi qu'il est écrit dans les rapports d'ETD et des études universitaires en Midi-Pyrénées l'un des facteurs discriminant quantitatifs majeurs entre les différentes structures est la durée.

On peut ainsi mettre en lien la taille des équipes et leur durée d'existence<sup>1</sup>. Cependant la question de la durée doit être appréciée largement et au-delà de la durée administrative du statut. Nos études de terrains ainsi que les études nationales ont montré que les structures aujourd'hui les plus développées avaient trouvé des solutions pour exister avant l'apparition de l'intercommunalité et des Pays. A l'origine sur des questions précises (SIVOM...) cette pratique de l'action collective à donner un fort avantage aux structures en leurs permettant notamment de répondre rapidement aux nouvelles opportunités (nouveaux statuts, programmes européens...) et de manière structurée.

La question de la durée est donc centrale cependant elle renvoie à une autre dimension qui là encore a un impact sur les équipes d'ADL et sur le contenu des projets, la mobilisation des élus. Ainsi dans la plupart des territoires pilotes on trouve à peu près systématiquement un ou plusieurs élus et agents territoriaux à la base.

Ainsi on discerne 2 facteurs structurant et facteurs de diversité :

- La durée du projet
- La volonté initiale et l'existence de prescripteurs.

Renvoyant au deuxième point un autre facteur de discrimination est l'animation. Au cours des recherches que nous avons effectué pour cette étude et antérieurement, nous avons constaté un lien organique entre IDT et animation du territoire. L'animation a une influence directe sur la structure de l'équipe d'IDT, le statut des agents de développement et l'amplitude des champs d'intervention dont la structure administrative se saisit spontanément.

Un autre facteur discriminant tient au statut et aux compétences dont ce sont dotées et saisies les EPCI (pour les compétences) et les pays (pour les statuts et les compétences). Nous trouvons ainsi un corollaire important entre le statut et l'activité. Ainsi dans les pays la structure associative possède souvent les équipes et les compétences les plus restreintes.

---

<sup>1</sup> Cf. : La note ETD et de Dynamique Rural ont montré que les équipes de plus de 4 personnes sont très majoritairement des structures de plus de 3 ans d'existence. En revanche les structures employant une personne sont souvent les plus récemment conçues qui cherchent encore leur place au milieu des autres acteurs du territoire.

En revanche les syndicats mixtes ont des équipes importantes, structurées avec un niveau de spécialisation des tâches à l'échelle du niveau de compétence saisie.

Au niveau des intercommunalités le même problème se pose sur les compétences. Les intercommunalités les moins structurées autour de l'IDT sont celles qui ont choisi un niveau de compétence, souvent réduit à une mise en commun de ressources techniques (voierie, garderie, gestion des déchets...). De plus ses intercommunalités sont très dépendantes de l'appui des services départementaux et de l'État. Nos observations en Midi-Pyrénées et dans le grand Sud Ouest confirment ce lien.

Le dernier élément est certainement le plus délicat à délimiter car il est lié à l'inscription du territoire dans un réseau relationnel et d'action plus ou moins important. Ainsi plus les élus ont un réseau relationnel important et présent au niveau départemental, régional et national plus la logique de projet est présente dans l'action du territoire. En revanche les territoires relativement isolés sont souvent plus hésitants car la démarche d'accès à l'information s'avère plus complexe.

Ces **cinq facteurs** structurent aujourd'hui la situation de l'IDT dans les territoires. Ils structurent les effectifs, les sommes engagées (la budgétisation des projets bénéficie d'un effet d'expérience) et sur l'impact de l'IDT dans la qualité des projets au niveau du travail de conception mais également dans la réalisation.

En raison des disparités existantes à ce jour, nous sommes face à une situation caractéristique de lancement. Il sera certainement intéressant de proposer une étude détaillée sur le rythme de 2 années pour évaluer les évolutions du secteur.

Cette description devra être affinée aux différents niveaux administratifs.

- Les conséquences d'une structuration évolutive selon les échelons territoriaux.

Les EPCI, les Pays et les PNR sont des structures qui connaissent l'IDT depuis une période plus ou moins longue mais qui la pratique depuis peu de temps, sauf dans le cas de PNR dont la charte prévoyait des interventions dans des domaines précis.

- La situation dans les EPCI

Les EPCI sont des structures qui sont progressivement montées en puissance depuis le début des années 1990.

Si ces structures ne sont pas dirigées par des équipes directement issus du suffrage universel, le conseil communautaire constitue une nouveauté importante dans la gestion des espaces infradépartementaux en structurant un espace de collaboration permanent et dont le fonctionnement exige de trouver des majorités pour prendre des décisions.

Cependant la possibilité pour les EPCI de choisir leurs niveaux de compétences a créé des biais de fonctionnement antérieurs à la théorisation de l'IDT territorialisée. De plus le fait que la dimension EPCI n'est pas été conçue pour devenir un territoire de projet pause dans de nombreux cas la question de la taille critique.

Rappelons qu'il existe des intercommunalités de 2 ou 3 communes rurales et des EPCI plus larges dont la principale commune dépasse péniblement le seuil de 1.000 habitants.

Les EPCI offre une situation particulière en raison de l'existence d'un budget propre. Cette situation leur permet de structurer une équipe en fonction de l'état de leurs ressources financières et humaines.

Un nombre important d'EPCI sont encore en cours de structuration et de mutation. Le fait majeur du caractère évolutif étant tenant dans le constat que le statut des EPCI existantes ainsi que leur périmètre géographique et de compétence continue d'évoluer.

Ainsi en Midi-Pyrénées près d'un tiers des EPCI ont été invités par les services préfectoraux à réfléchir sur leur situation, en raison notamment de conflits de compétences entre communes et EPCI et pour inciter les communes récalcitrantes ou les petites Communauté de communes à intégrer des structures qui apparaissent comme des espaces d'IDT pertinents.

Les EPCI constituent aujourd'hui une « population » de plus de 320 structures qui sont prioritairement confrontées à la spécialisation des dossiers d'IDT.

Pour les EPCI, les plus récents, les moins riches ou dotés des compétences les plus restreintes, ce processus pose certains problèmes. Notamment si ces structures ont négligé la phase de diagnostics et de réflexion stratégique et/ou prospective.

Face à ces disparités qui peuvent s'avérer très pénalisantes l'une des solutions proposée tient en la mise en place de nouvelles formes de coopérations, notamment avec les conseils généraux, dont les personnels pourraient permettre de pallier à certaines lacunes. Cette solution permettrait au moins de compenser un certain retard sur le traitement de questions spécifiques tels que le tourisme et l'environnement dont les départements ce sont déjà saisis.

- La situation dans les Pays

La loi de 1999 définissant notamment le cadre juridique dans lequel les pays ont été amenés à se constituer, habituellement dénommée Loi VOYNET, faisant suite à la LOADT de 1995, a souhaité laisser une marge de manœuvre significative aux acteurs dans la définition et le positionnement de ces nouveaux territoires au sein d'une configuration déjà rendue plus complexe par la montée en puissance des structures intercommunales depuis le début des années 1990.

En outre, le nombre d'échelons préexistant dans l'organisation administrative et la quasi impossibilité, pour des raisons évidentes de lisibilité, de faire élire les instances décisionnaires des pays au suffrage universel direct, ont amené une pratique, au demeurant prévue par le législateur, consistant à impliquer fortement la société civile à cette démarche, à travers les Conseils de Développement.

Un autre obstacle résultait de l'attribution de compétences décisionnelles essentielles, y compris en matière de fiscalité locale, aux structures intercommunales dont les décideurs ne sont élus qu'au niveau des communes constitutives. Les compétences ainsi déléguées ne pouvaient pas dès lors être partagées avec les pays.

En revanche, il est progressivement apparu que dans le monde rural, de nombreuses communautés de communes ne disposaient pas d'un poids économique et démographique suffisant pour concevoir et mener seules des projets structurants d'intérêt local, situés dans une dimension inférieure au cadre départemental, voire dans une approche atypique en termes de positionnement physique (cas des projets transdépartementaux).

Du fait de la liberté laissée aux acteurs de terrain de définir les périmètres de regroupements jugés opportuns, les pays se sont progressivement constitués sur des critères souvent influencés par la société civile et avec une dimension souvent significative.

Le travail d'ingénierie préalable au démarrage des actions s'est révélé le plus souvent très élaboré, faisant appel conjointement aux réflexions du Conseil de Développement et à un travail réalisé par les chefs de projet, agents de développement et techniciens recrutés par les structures porteuses des projets de pays (syndicats mixtes, GIP, structures associatives, etc.).

La difficulté première s'est trouvée être de réunir les financements nécessaires au versement des rémunérations de ces salariés qui durant cette phase peuvent être considérés (à l'exception des postes purement administratifs) comme utilisés à plein temps sur l'ingénierie territoriale.

Les acteurs publics essentiels du développement territorial qui sont l'État et les Régions ont au demeurant, comme il sera exposé plus loin, pris la mesure de cet état de fait en acceptant de financer largement cette ingénierie dans la génération des Contrats de Plan État Région de la programmation 2000/2006.

L'analyse réalisée pour le cas spécifique de l'Aquitaine est un bon exemple d'un investissement fort mené en faveur des pays, avec à ce jour un retour particulièrement significatif en matière de constitution et de structuration des pays.

Au-delà des financements octroyés dans le cadre du volet territorial des CPER, abondés jusqu'à leur épuisement par des fonds FEDER au titre de son volet développement territorial (c'est-à-dire approximativement jusqu'en 2004), la mise en œuvre d'un accompagnement par un centre de ressources dédié, à savoir Pays et Quartiers d'Aquitaine, a puissamment accéléré la mise en œuvre de la démarche d'ingénierie territoriale.

L'ingénierie des pays s'est ainsi fortement impliquée dans des rencontres thématiques organisées par PQA, notamment journées, rencontres et séquences de partage d'expériences.

Ainsi le « forum des territoires », organisé en Janvier 2006, a mobilisé 375 participants sur 2 jours, dont une bonne moitié appartenant au réseau des pays aquitains.

Bien entendu, le besoin en ingénierie se révèle variable en fonction de la dimension du territoire, de sa démographie, de sa structuration économique, de la dimension du projet porté mais aussi du niveau de maturité de l'entité porteuse.

Sur la majorité des cas constatés en Aquitaine, l'équipe au démarrage était en moyenne de 2 à 3 salariés. Pour des pays possédant déjà un vécu significatif et un ancrage fort comme le Pays Basque ou le Pays des Landes de Gascogne, cet effectif est sensiblement supérieur.

#### - La situation particulière d'un ancien échelon : les PNR

C'est sur les PNR que nous avons eu le moins d'information. Les PNR ont connu comme les autres structures infranationales les conséquences des différentes lois de décentralisation et des règles de gestion des fonds européens (Natura 2000, Lives) qui ont nécessité la mise en place d'équipes externes ou internes spécialisés. La phase de structuration a également amené la définition de nouveaux profils de postes (20 métiers).

Les PNR de part leurs rôles spécifiques couvrent des missions très ciblées mais dont le périmètre varie d'une structure à l'autre, notamment dans la gestion des patrimoines immobiliers, culturels et les affaires sociales. Le large éventail des compétences et le périmètre géographique plus étendue explique pourquoi les effectifs des PNR sont plus proche de ceux d'une communauté d'agglomération que d'un pays ou d'une communauté de commune.

Les PNR offrent aujourd'hui un cadre particulier de travail notamment au travers des questions liés aux services aux personnes et surtout au tourisme. Cependant le recours à des associations externes pour des questions particulières et les interférences d'autres structures ne permettent pas d'évaluer le niveau réel d'activité du seul PNR. Dans le cas des PNR la situation des personnels est symptomatique de la difficulté à évaluer le nombre de personnes employées.

Dans la plupart des cas les PNR comme les EPCI se divise en personnels administratifs et personnels techniques, les premiers comme les seconds pouvant intervenir dans des actions d'ingénierie à partir d'emplois relevant du niveau B de la fonction public territorial.

#### • L'approche nouvelle apportée par les PER

Il est bien souvent constaté que le mode de fonctionnement transversal adopté au niveau des pays a amené les équipes les plus matures à susciter, voire à porter directement sur les territoires concernés des projets de PER dont bon nombre ont pu être labellisés.

Outre une approche méthodologique convergente, l'existence de projets, soit retenus au niveau de contrats de pays, soit portés par la société civile ou des structures privées en cohérence avec ces contrats, justifie aussi pour partie cette convergence, ne serait-ce que parce que des compétences ont pu être préalablement développées.

Ainsi le pays Cœur Entre 2 Mers a-t-il été retenu au titre d'une proposition de PER tourisme viti-vinicole porté juridiquement par l'Office du Tourisme, avec lequel le pays travaille régulièrement.

Ainsi également le pays Landes de Gascogne a-t-il porté un PER labellisé au titre des services à la population, notamment en matière de santé de proximité.

## I-2 - Évaluation des effectifs employés dans l'ingénierie territoriale

Nous avons pu étudier et analyser différentes enquêtes en fonction des catégories de collectivités territoriales étudiées.

### • Les EPCI

Cette catégorie regroupe des structures extrêmement diverses liées aux caractéristiques géographiques, démographiques, juridiques des territoires concernés.

Une enquête réalisée en Octobre 2004 par l'ADCF et le CNFPT apporte des éléments d'information particulièrement utiles, qu'il convient cependant de replacer dans le contexte spécifique d'une progression rapide des effectifs des EPCI à fiscalité propre depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 Juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.

Cette étude a recensé au 1<sup>er</sup> Janvier 2004 114.312 agents territoriaux tous statuts confondus au sein de 2.357 structures différentes. Ce chiffre doit être interprété en prenant en compte le fait que 7,1 % des agents recensés ont choisi de travailler à temps partiel et que 18,4 % occupent des postes à temps non complet, le temps de travail étant déterminé par la collectivité en fonction du poste concerné. On peut ainsi avec une marge d'erreur limitée considérer qu'un peu plus de 100.000 postes équivalent temps plein étaient occupés à cette date.

Un peu plus de 61 % de ces postes concernaient l'intercommunalité d'agglomération (communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle) et un peu moins de 39 % étaient relatifs aux communautés de communes.

Ces catégories d'EPCI possèdent des ressources humaines différentes en raison de leurs dimensions propres ainsi que de leurs besoins.

Au niveau des communautés de communes, l'effectif moyen brut était de 20 salariés contre 246 pour les communautés d'agglomération et 2204 pour les communautés urbaines. En outre, il existe une différence importante entre les régions et aussi bien entendu selon les dimensions géographique et démographique de la collectivité concernée.

Les missions des EPCI sont tout à fait variées et ces collectivités ont avant tout hérité de compétences autrefois exercées en direct par les mairies, notamment dans le domaine de la gestion des déchets, des services sociaux ou scolaires, de l'action culturelle, de la voirie, etc.

Bien entendu, si ces missions se caractérisent avant tout par des dépenses de fonctionnement, elles n'écartent pas pour autant des actions nouvelles ou des montages de projet incluant le recours à l'ingénierie territoriale, y compris endogène.

Il est de ce fait plus difficile de décompter chez les agents territoriaux concernés la fraction de leur temps de travail imputable à de telles actions puisque par nature irrégulière et occasionnelle.

Dans l'enquête citée précédemment, la répartition statistique des effectifs mentionne à plusieurs reprises une catégorie dénommée "Action économique et développement local". L'action économique est par définition diverse et ne saurait être à notre sens purement et simplement assimilée à de l'ingénierie de développement territorial, d'autant plus que certaines collectivités exercent directement des actions de suivi directes ou indirectes.

Il est néanmoins réel que toute action significative de développement économique induit un travail de conception/accompagnement/validation de démarches de création ou de développement, même si les porteurs du projet appartiennent à la sphère de la société civile.

Cette analyse est au demeurant corroborée pour une large part par une étude de l'Institut Supérieur des Métiers réalisée en partenariat avec l'ADCF et avec le soutien de la Direction du Commerce de l'Artisanat, des Services et des Professions Libérales durant l'été 2005 auprès des Communautés de Communes de la métropole.

Les résultats peuvent être jugés significatifs dans la mesure où près de 20 % de ces Communautés de Communes ont accepté de participer à l'enquête. Cet échantillon est significatif même si les Communautés les plus importantes en termes démographiques sont un peu surreprésentées dans le panel.

Les moyens humains liés au développement économique sont dans l'ensemble limités. 80 % des collectivités analysées répondent qu'un salarié au plus en équivalent temps plein travaille à l'action économique. En outre seulement 15 % des Communautés de Communes interrogées ont créé ou ont le projet de créer une structure intercommunale liée au développement économique.

Au niveau des agglomérations, une étude réalisée par l'ADCF en Novembre 2005 donne très logiquement des résultats sensiblement différents dans la mesure où 90 % des communautés d'agglomération et des communautés urbaines étaient à l'époque dotées d'un service de développement économique structuré, c'est-à-dire organisé autour d'une équipe permanente et dirigé par un responsable ou un directeur du développement économique.

Là encore, les écarts sont considérables entre les structures observées, cependant l'étude conclut à un chiffre moyen de 8 agents par collectivité, que le choix exercé retienne une structure endogène ou une structure externalisée de type agence de développement ou comité d'expansion, voire un mix des deux formules (permettant souvent une meilleure coordination avec des partenaires extérieurs comme les consulaires, les groupements d'entreprises, etc.)

En termes d'effectifs, il est à noter que les agences de développement économique soit procèdent à des recrutements directs, soit accueillent des agents détachés par la structure intercommunale concernée.

L'effectif moyen d'une agence de développement économique est estimé par l'étude à 9 personnes en moyenne. La clé de répartition entre agents directs et salariés détachés n'est pas fournie par l'étude.

L'autre difficulté à prendre en compte tient à ce que le périmètre d'intervention d'une agence de développement n'est pas forcément identique à celui de l'EPCI : sur 28 structures recensées dans l'enquête sus indiquée, 13 intervenaient sur un périmètre élargi (bassin d'emploi, pays, aire urbaine).

En prenant en compte l'ensemble de ces facteurs, on peut essayer de fixer une fourchette du périmètre de l'ingénierie de développement en imputant par ailleurs une part minoritaire du temps de travail des effectifs de direction de l'intercommunalité.

L'estimation peut être structurée comme suit, sous réserve de l'évolution postérieure à la date de réalisation des enquêtes.

	Nombre	Hypothèse moyenne		Hypothèse haute		Hypothèse basse	
		Taux retenu	Nombre	Taux retenu	Nombre	Taux retenu	Nombre
Communautés de communes							
Effectif brut global							
1) Agents techniques							
social + petite enfance	5.560						
etp	5.004	3 %	150	4 %	200	2 %	100
culture et enseignement artistique	2.480						
etp	2.232	5 %	112	7 %	156	3 %	67
jeunesse et animation	1.799						
etp	1.619	10 %	162	12 %	194	8 %	130
environnement	1.460						
etp	1.314	10 %	131	12 %	157	8 %	105
2) Action économique et développement local	1.078						
etp	970	70 %	679	80 %	776	60 %	582
3) Équipe de direction	1.755	20 %	351	25 %	439	15 %	263
TOTAL			1.585		1.922		1.247

Communautés d'agglomération, communautés urbaines et syndicats d'agglomération nouvelle							
	1) Agents techniques						
	social + petite enfance	1.997					
	etp	1.797	3 %	54	4 %	72	2 %
	action culturelle et assimilé	6.106					
	etp	5.495	5 %	275	7 %	385	3 %
	jeunesse et animation	575					
	etp	517	10 %	52	12 %	62	8 %
	environnement	2.143					
	etp	1.929	10 %	193	12 %	231	8 %
	2) Développement économique endogène	1.052					
	etp	946	70 %	662	80 %	757	60 %
3) Agences de développement économiques externalisées	252						
	etp	227	60 %	136	70 %	159	50 %
4) Equipes de Direction	1.019	20 %	204	25 %	255	15 %	
	TOTAL			1.576		1.921	
	TOTAL GENERAL EPCI			3.161		3.843	
							1.231
							2.478

Cette estimation doit être interprétée avec la plus grande prudence pour différentes raisons.

- La notion d'ingénierie du développement territorial est interprétée ici à partir d'une approche considérant comme « ingénierie » toute démarche de conception et de co-construction d'un projet auquel la collectivité concernée est associée, sans être obligatoirement porteuse principale du projet en question.
- En termes de développement économique, nous avons notamment considéré comme « actions d'ingénierie » les accompagnements de projets d'implantation ou d'extension d'entreprises privées, les interventions au titre du maintien d'activité du maintien des emplois ainsi que l'animation d'actions thématiques non récurrentes (rencontres interentreprises, participation à des actions collectives spécifiques au titre du développement technologique, du développement industriel ou du développement international).
- En revanche, nous avons choisi de ne pas intégrer une partie des emplois liés à l'urbanisme et à l'aménagement, dans la mesure où chaque programme peut être considéré comme spécifique, sans pour autant entraîner le recours à une ingénierie technique ou financière particulière. Nous reconnaissons que ce choix est assurément discutable, mais la fixation d'une éventuelle frontière nous aurait paru tout aussi contestable.
- S'agissant des techniciens dans des domaines divers comme l'action sociale, l'action culturelle, la jeunesse et l'animation ou encore l'environnement, l'approche est particulièrement complexe. Les projets nouveaux nécessitent en effet la participation active de ces agents, mais dans la limite de la durée de la phase de conception et de mise en œuvre du projet jusqu'au moment où le service ou l'équipement projeté devient opérationnel. Nous n'avons pas pu, faute de temps, valider sur un échantillonnage significatif, les hypothèses moyennes retenues au niveau du temps consacré par ces agents à des tâches d'ingénierie
- Enfin pour les équipes de direction, elles sont, par nécessité et par fonction, impliquées dans des projets de développement divers, différents d'une année à l'autre mais pas nécessairement cumulables, tant pour des raisons financières que pour des raisons de disponibilité des équipes : la fourchette retenue nous apparaît de ce fait réaliste

Globalement notre fourchette, rapportée aux emplois recensés dans l'ensemble des EPCI, nous conduit en conséquence à conclure que l'ingénierie représente en effectif moyen annuel (à titre permanent ou temporaire) d'environ 2,5 % de l'effectif global.

Toutefois, alors que leurs effectifs représentaient un peu moins de 40 % des effectifs des EPCI, les effectifs dédiés à l'ingénierie territoriale par les communautés de communes représenteraient environ la moitié des effectifs correspondants au niveau de l'ensemble des EPCI.

Cette hypothèse ne semble pas déraisonnable dans la mesure où les charges de gestion courante des plus grosses structures (communautés d'agglomération et communautés urbaines) sont proportionnellement plus lourdes que celles de structures plus petites, car y sont concentrés des équipements lourds fortement générateurs de besoins en emplois (équipements culturels, infrastructures de communications, etc.).

- Les pays

Nous disposons des résultats d'une enquête sur l'ingénierie des pays réalisée par Entreprises Territoires et Développement en avril 2004, puis complétée et actualisée en juin 2006, à un moment où la structuration des pays était arrivée à un niveau proche de celui constaté à ce jour.

Nous pouvons en conséquence considérer les chiffres de juin 2006 comme crédibles, tout en rappelant que compte tenu de la souplesse laissée par le législateur en termes d'organisation des pays, y compris au plan juridique, les chiffres pris globalement reflètent des réalités plurielles au niveau du terrain.

Sur les 323 pays sollicités en 2006, près de la moitié ont répondu au questionnaire avec une répartition le plus souvent équilibrée à l'échelle régionale (taux de réponse le plus souvent compris entre 40 et 60 %).

ETD a analysé l'équipe technique des pays, c'est-à-dire celle qui consacre l'essentiel de son activité à l'ingénierie de développement, notamment dans le contexte de la montée en régime d'un grand nombre de pays constitués à partir des années 2001/2002.

Sont notamment considérées comme « ingénierie » des actions comme la conception et la rédaction de la charte, l'animation du Conseil de Développement, la négociation de la contractualisation avec les instances régionales, y compris dans la perspective de la nouvelle génération de contrats entre l'État et les régions devant prendre la suite des CPER de la programmation 2000/2006.

En réalité, la situation varie sensiblement en fonction de la structuration des pays. ETD distingue dans son étude deux cas de figure spécifiques : près d'un tiers des pays disposent seulement d'un ou deux agents de développement alors que près de la moitié en comptent entre 3 et 5.

La première catégorie est constituée pour l'essentiel de territoires ayant une ambition modeste ou pour lesquels l'approche pays est récente, la seconde correspond à des pays bien établis, possédant une légitimité reconnue et déjà porteurs de projets mobilisateurs.

Un petit nombre de pays très structurés ont fortement développé leur effectif d'agents de développement jusqu'à une dizaine de salariés, voire au-delà.

Après une forte croissance jusqu'en 2004, les effectifs des agents de développement à périmètre égal ont connu une progression beaucoup plus modeste : si seulement 12 % des pays ont répondu avoir réduit leur effectif, 38 % ont fait état d'une stabilité et la moitié ont déclaré avoir accru leur effectif, à hauteur d'un seul agent pour moitié (soit un quart des pays) et à hauteur de deux ou plus pour l'autre moitié (soit également un quart des pays). En moyenne, l'effectif des agents de développement est donc passé de 3,4 en 2004 à 4,3 par pays en 2006 sur l'échantillon analysé.

Dans le même temps, le nombre de pays est passé de 298 à 323.

Sur la base de cette étude, l'ingénierie de développement au niveau des pays représenterait donc un effectif situé entre 1.300 et 1.400 personnes au plan national.

Quelques remarques qualitatives doivent à notre sens éclairer ces chiffres.

- Comme en fait était ETD dans son étude, les postes créés entre 2004 et 2006 sont souvent, pour les pays les plus importants, des postes thématiques liés à des priorités affichées, soit dans un cadre national et/ou régional, soit en fonction des caractéristiques propres du territoire. Une illustration en sera apportée dans la suite de cette étude.  
Ces postes concernent des profils d'agents souvent déjà dotés d'une compétence technique (santé, environnement, etc.).  
A contrario, les postes créés par des structures de dimension plus modeste (souvent en démarrage) ont un contenu plus transversal.
- Compte tenu de l'évolution des besoins, mais aussi en parallèle de celle des dispositifs de financement des postes, les réductions d'effectifs concernent des fonctions généralistes, souvent liées au lancement initial, parfois pourvues par recours à des CDD.
- Les équipes les plus nombreuses ont presque toutes recherché systématiquement des financements spécifiques de nature à apporter un cofinancement à l'ingénierie territoriale : programmes européens comme Leader +, Interreg ou EQUAL, programmes nationaux comme ATEnEE ou programmes de financement de l'ingénierie thématique comme en Aquitaine.

Cet état de fait n'est surprenant dans la mesure où les pays constituent bien souvent le cadre approprié pour concevoir des démarches de développement durable comme les Agendas 21 ou mettre en œuvre des coopérations interterritoriales, y compris transfrontalières.

Enfin, si la démarche des PER n'intégrait pas de financement de l'ingénierie territoriale, les possibilités de cofinancement de certains des projets d'investissement s'intégrant dans une charte de pays ont néanmoins souvent permis d'accélérer par voie de conséquence la démarche d'ingénierie sous-tendant les actions intégrées dans le PER

- Il est enfin à noter que, pour faire face à la difficulté croissante de trouver des financements pérennes pour de nouveaux postes d'ingénierie, les pays ont de plus en plus tendance à mutualiser leurs ressources humaines avec celles des EPCI sur des projets spécifiques afin d'optimiser l'utilisation de leurs ressources financières

- Utilisation de compétences externes par les pays

L'enquête d'ETD précitée comportait une série de questions relatives à l'externalisation de différentes tâches d'ingénierie auprès de consultants extérieurs appartenant au secteur privé. Elle révèle notamment que 72 % des pays ayant répondu à l'enquête ont eu recours au conseil extérieur en 2005 pour 1,5 mission en moyenne par pays. Les deux tiers environ de ces missions consistent en la réalisation d'une étude.

Les deux familles principales au niveau des thèmes de ces études sont :

- Économie, emploi, insertion ou formation (pour 29 % des missions)
- Services à la population (culture, santé, services, transports) (pour 25 % des missions)

ETD pointe, par rapport à l'étude précédente des évolutions significatives :

- Alors que les missions dans les années précédentes correspondaient souvent à des prestations lourdes comme des diagnostics territoriaux permettant ensuite à chaque pays de réfléchir à l'élaboration de son projet de territoire à partir d'une vision extérieure supposée être débarrassée de toute subjectivité, les missions les plus récentes paraissent être plus ciblées, donc plus techniques et plus limitées tant par le périmètre qu'en termes budgétaires.

En ce sens, les financeurs de l'ingénierie continuent à accompagner les territoires : le budget du Conseil Régional d'Aquitaine relatif aux études commandées par les pays a atteint des niveaux très significatifs au demeurant prévus dans le cadre du CPER 2000/2006 : de 2001 à 2005, ces cofinancements régionaux cumulés ont atteint pour l'ensemble de la période un peu plus de € 733.000 avant abondement de l'État.

- Ces missions plus limitées et plus techniques sont plus souvent traitées par des cabinets spécialisés, de rayonnement régional et travaillant avec des effectifs réduits (quelques salariés) alors que les interventions lourdes de type diagnostic général étaient et demeurent souvent menées par des structures de conseil de dimension nationale, voire internationale (cabinets anglo-saxons)
- Compte tenu de la remarque précédente, il ne nous a pas été possible, du fait du temps très limité qui nous était imparti, de chiffrer, même approximativement, les effectifs travaillant sur l'ingénierie territoriale dans le secteur privé pour les raisons suivantes :
  - les cabinets de conseil de petite dimension sont difficiles à identifier en tant que tels : ils sont dispersés géographiquement et ne possèdent pas de structure interprofessionnelle spécifique : il faudrait recenser chacun d'entre eux en interrogeant successivement chaque collectivité utilisatrice ce qui n'était pas possible dans le délai imparti
  - les grandes structures évoquées sont au contraire identifiables mais l'ingénierie territoriale ne représente pour bon nombre d'entre-elles qu'une part restreinte de l'activité de leurs salariés, pas nécessairement spécifiquement individualisée au niveau du contrôle de gestion interne dont les analyses ne sont en outre habituellement pas communiquées à l'extérieur.
- ETD signale par ailleurs l'existence de missions d'ingénierie, le plus souvent ponctuelles, assurées gratuitement par des organismes publics tiers pour le compte des pays. 22 % des pays ayant répondu à l'enquête se situent dans ce cas de figure. Les organismes cités sont très divers : CAUE, Agences d'urbanisme, chambres d'agriculture, comités départementaux du tourisme, ou même des structures nationales comme l'INRA ou le CNRS.  
Ces actions sont trop dispersées et irrégulières pour pouvoir générer un volume d'emplois récurrent significatif pouvant être intégré dans une approche globale du volume des emplois générés par l'ingénierie territoriale.

Elles montrent néanmoins la richesse de la valeur ajoutée pouvant être apportée par un travail en réseau pratiqué avec intelligence au niveau du développement local et de l'ingénierie territoriale.

## II - LES COÛTS ET LES FINANCEMENTS DE L'INGÉNIERIE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

### APPRÉCIATION DANS LES BUDGETS DES STRUCTURES CONCERNÉES

#### II-1 – Les coûts de l'ingénierie du développement territorial dans les budgets des structures concernées

- **La définition et le coût de l'animation générale des territoires**

La notion d'animation générale des territoires recouvre à notre sens les missions d'organisation, de mobilisation, de co-construction technique et financière, de coordination et de communication liées à la mise en œuvre sur la durée d'un projet global de territoire. Elle n'inclut pas à notre avis la gestion au jour le jour d'équipements et de services récurrents.

En revanche, l'accompagnement des porteurs de projets privés (création ou reprise d'entreprise) est selon nous à inclure dans l'ingénierie dans la mesure où chacun de ces projets est unique et nécessite un traitement personnalisé. Cette animation est assurée dans la plupart des cas par un responsable et en moyenne deux ou trois agents de développement.

Nous avons constaté précédemment la grande diversité des situations selon les collectivités étudiées, mais l'écart existe plus largement au niveau de l'ingénierie thématique qu'à celui de l'ingénierie d'animation, tout en observant que sur le terrain, certains agents de développement se consacrent pour partie à l'un et pour partie à l'autre.

Pour apprécier les niveaux moyens de rémunération des agents de développement, nous disposons d'une étude statistique réalisée par ETD au début de l'année 2007 sur un échantillon de 42 pays, soit 12 % de l'ensemble des pays.

L'étroitesse du panel doit nous conduire à faire preuve de prudence dans l'analyse des résultats qui nous paraissent néanmoins révélateurs.

76 % des salaires nets mensuels de l'ensemble des salariés des pays sont inférieurs à € 2.000, mais avec des écarts importants selon les postes occupés. Seuls 10 % des assistants perçoivent un salaire supérieur à € 1.500.

60 % des chargés de mission ont un salaire compris entre 1.500 et 2.000 €, 22 % un salaire supérieur et 18 % un salaire inférieur. Près de 40 % des directeurs sou chefs de projet ont un salaire supérieur à € 2.500.

Les primes spécifiques et/ou les avantages de fonction concernent principalement les salariés les mieux rémunérés mais ne concernent qu'une minorité des territoires étudiés.

Par ailleurs, les rémunérations sont dans l'ensemble plus élevées pour les pays ayant adopté la forme juridique de GIP ou de syndicat mixte que pour ceux ayant choisi le statut associatif.

### • **La définition et le coût des animations thématiques**

Ces animations thématiques n'ont été mises en place que dans des collectivités (notamment au niveau des pays) ayant déjà formulé un projet global et mis en place une animation d'ensemble.

Ces animations peuvent s'exercer dans des domaines très variés en fonction des axes stratégiques essentiels retenus et aussi le cas échéant en fonction de priorités définies à un échelon plus vaste, régional ou départemental par exemple en assurant l'animation générale.

En revanche, des financements spécifiques peuvent parfois être dégagés :

- pour les démarches Agenda 21
- dans le cadre d'actions financées par des programmes européens (Leader +, Interreg, EQUAL, Leonardo,...)
- dans le cadre d'un accompagnement extérieur réorienté vers des actions spécifiques (pour les pays) après la phase de mise en place : ainsi le nouveau règlement mis en place par le Conseil Régional d'Aquitaine prévoit une telle réorientation sur 3 années à l'issue de l'accompagnement initial relatif à l'animation générale des pays durant leur phase d'émergence.

Les thématiques choisies sont naturellement variables selon les territoires, mais certaines reviennent néanmoins fréquemment :

- l'environnement et le développement durable, notamment à travers les démarches Agenda 21
- les services à la population, notamment eu égard à l'accueil des enfants non scolarisés ou hors temps scolaire et, principalement pour les territoires ruraux, à la santé de proximité (couverture médicale et para médicale, maisons de retraite et sans doute bientôt de plus en plus hospitalisation à domicile).
- la mise en valeur du patrimoine et l'animation culturelle

Ces domaines sont rarement mis en œuvre au niveau des EPCI ruraux car les communautés de communes notamment ne disposent pas toujours de la dimension suffisante pour les traiter en direct (population souvent insuffisante, manque de moyens humains et financiers).

Nous n'avons pas trouvé de statistiques relatives à la rémunération spécifique des agents assurant cette animation thématique. Au demeurant, il est loin d'être évident qu'un écart significatif serait constaté par rapport à celle des agents

- **La question du coût des actions administratives (préparation et rédaction des dossiers)**

L'une des tâches importantes incombant aux agents de développement menant des missions d'ingénierie territoriale est assurément le montage des dossiers menant notamment aux conventionnements avec les partenaires financiers publics et éventuellement privés. La complexité de ces dossiers, puis des comptes-rendus d'exécution à élaborer à l'issue des programmes (ou parties de programme) financés.

Cette charge, qui constitue une donnée incontournable à l'intérieur du champ de l'ingénierie territoriale, s'avère lourde au niveau du temps de travail des agents de développement qui sont le plus souvent les rédacteurs de ces dossiers. Ces tâches ne sont en conséquence pas spécifiquement financées, sauf à travers des aides à l'animation au niveau des salaires versés.

Ce principe n'est toutefois pas applicable pour quelques procédures européennes prévoyant une part limitée d'ingénierie dans les dépenses éligibles (programme Leader + par exemple) et à quelques rares dispositifs nationaux (Agenda 21).

A contrario, les deux premiers appels à projet PER ne permettaient pas la prise en charge de l'ingénierie dédiée au montage des dossiers correspondants.

- **Évolution des contenus et des coûts des études sous-traitées (études générales, études thématiques)**

Les territoires de proximité (EPCI et pays principalement) ne peuvent espérer disposer en interne de l'intégralité des compétences pouvant être ponctuellement utiles à la conception et à la formalisation de leurs projets.

Les interventions de consultants extérieurs auprès des territoires ont concerné et concernent principalement les deux champs suivants.

- des études stratégiques de caractère général réalisées le plus souvent à l'occasion de la construction des chartes de territoire (notamment pour les pays) ; ces études permettent notamment aux élus de disposer d'une approche effectuée par un regard extérieur, donc non conditionnée par le vécu antérieur ou par l'historique du territoire mais aussi par un regard neutre eu égard aux enjeux politiques ou aux divergences éventuelles des intérêts particuliers des acteurs ou groupes d'acteurs impliqués dans la démarche globale.
- des études de caractère plus spécifique et souvent plus technique dans des domaines où la structure d'animation ne dispose pas d'une compétence interne appropriée.

Naturellement le coût des études stratégiques est le plus souvent sensiblement supérieur à celui des études techniques de périmètre plus limité. L'étude déjà mentionnée réalisée par ETD en 2006 a permis de dégager des tendances en fonction des réponses des 153 pays ayant répondu à l'enquête.

Les missions définies comme "lourdes" sont celles dont le coût est supérieur à 30.000 €. Elles représentent 45 % du total des missions recensées. Celles définies comme "légères" sont celles dont le coût n'excède pas 10.000 €. Elles ne représentent que 13 % du total des missions recensées mais ce chiffre est néanmoins en progression sensible par rapport à l'enquête précédente réalisée en 2004.

Le recours au conseil extérieur portant sur des champs plus limités, le nombre moyen de missions est lui aussi en progression sans entraîner nécessairement une augmentation des budgets correspondants des collectivités.

Sur l'un de nos deux territoires pilotes, l'Aquitaine, le Conseil Régional dans le cadre du volet territorial du CPER 2000/2006 a choisi d'accompagner financièrement trois types d'études :

- des études de préfiguration (accompagnement global de la démarche, commande d'un diagnostic, définition d'une stratégie)
- des études d'approfondissement thématique (habitat, services, schéma économique)
- des études de faisabilité d'un projet (OPAH, etc....)

La somme des engagements (part région seule) au titre de l'ensemble de ces études sur la période 2001/2005 a ainsi atteint la somme de € 733.370, constituant un effet de levier important pour les pays qui ont en plus bénéficié des abondements de l'État.

En comparaison, l'engagement du Conseil Régional au titre du financement de l'animation des pays (cofinancement des charges salariales des animateurs) s'est élevé à € 549.360 pour la seule année 2005.

## II – 2 L'origine des fonds et la hiérarchie des donneurs d'ordres.

Le recours à l'ingénierie du développement territorial (IDT) repose sur plusieurs éléments :

- la volonté des créateurs de la structure
- l'animation du territoire
- l'existence d'une pensée stratégique
- un niveau de ressource adaptée.

La question du financement est donc cruciale et les débats en cours depuis deux ans sur la probable redéfinition de l'action de l'État et des fonds structurels européens montrent le caractère central de la question du financement dans la production d'IDT. La question du financement ne se pose pas seulement sur les productions futures mais également sur la pérennité des acquis et la possibilité d'homogénéisé à un niveau acceptable le niveau moyen de la production et de gestion de l'IDT.

Afin de bien préciser l'état de ce lien nous rappelons que la plupart des travaux d'IDT sont conçus sur la base du cofinancement cette solidarité financière est crucial pour les projets structurants des territoires. L'exemple des DOCUP du CPER le montre avec un niveau de 50 à 80% de cofinancement.

Le recours quasi systématique au cofinancement au niveau des EPCI et surtout des pays (qui n'ont pas de ressources financières propres) a progressivement créé une hiérarchie de fait qui pondère considérablement la territorialisation de l'IDT, en obligeant l'observateur à tenir compte de l'impact des mesures et des programmes nationaux, européens et régionaux qui structurent la production d'IDT dans les territoires infradépartementaux., tant par l'apport d'une méthodologie de travail que par les conditions d'accès aux financements joints.

### - L'État

L'État et ses services sont aujourd'hui au centre de nombreux débats sur le niveau de financement futur. Aujourd'hui dans la plupart des régions l'État intervient à la hauteur des conseils régionaux voir des conseils régionaux et généraux cumulés.

Ainsi en Midi-Pyrénées le conseil régional a participé à l'IDT territorialisée à hauteur de 5 millions d'euros et l'État entre 5 et 6 millions d'Euros. Le rôle de l'État est donc très important dans le financement de l'IDT surtout dans les régions les plus en retard ou fortement touchées par les restructurations industrielles.

Cependant nos travaux ont montré que, si l'État, par son rôle de financeur, a une place prépondérante, son influence déterminante demeure la structuration de la commande publique.

Le séminaire tenu les 8 et 9 mars à Agen (DIACT et INDL) sur la commande publique a montré l'influence de la commande publique dans la structuration de l'IDT, surtout dans les territoires à faible capacité d'autofinancement.

La coproduction des contrats de plan puis maintenant des contrats de projets et la mise en place de programmes nationaux comme les pôles de compétitivités et les pôles d'excellence rurale place l'État dans la situation d'un organisateur de l'IDT en tant que donneur d'ordre. Notre propos n'est pas d'établir un jugement mais simplement d'attirer l'attention sur le fait que des emplois et des productions d'IDT n'auraient pas pu être mis en place ou développé sans cet apport.

Nous pouvons également mettre en avant le rôle des services déconcentrés ou délocalisés qui avec les préfectures offrent une aide technique aux producteurs d'IDT (DRAF, DDE, SGAR...). Le rôle de l'état est donc encore à l'origine d'une bonne part de la production d'IDT ce qui explique l'émotion provoquée par les annonces faites fin 2005 relative à une redéfinition des financements.

#### **- Les Régions**

Le rôle des conseils régionaux est très variable d'une région à l'autre en fonction notamment des budgets régionaux (exemple du rapprochement Limousin Charente Poitou) et des rapports entre départements et régions.

Cependant dans la plupart des régions, les compétences accrues en matière de développement économique, d'environnement et d'infrastructure ont donné un levier aux régions pour impulser une certaine forme de stratégie régionale d'IDT et tenter de coordonner les projets locaux.

Nous constatons que cet effet est particulièrement fort dans les Pays qui furent souvent impulsés par les régions, alors que la plupart des EPCI sont surtout liés au conseil général qui a eu souvent un rôle dans leur constitution.

Certes le rôle de coordonnateur doit être relativisé dans son impact face à l'affirmation des choix territoriaux, cependant le recours aux services régionaux pour le « montage » et l'impact des programmes permet aux régions de trouver une entrée dans les mesures locales.

Cependant la fonction de plus en plus émergente du conseil régional est le conseil et l'appui technique et financier. Cette identité fonctionnelle se perçoit aujourd'hui dans les demandes faites aux conseils régionaux pour connaître leurs stratégies palliatives au désengagement financier de l'État.

Cette situation met aujourd'hui en avant la nécessité de nouveaux liens avec les départements ou une nouvelle articulation financière entre départements et régions.

- L'Union européenne, les fonds structurels

L'Union européenne qui fut à l'origine de la politique d'objectifs et de régionalisation du développement économique constitue un cas paradoxal, certainement lié profondément à la démarche de projet volontaire qui structure l'essentiel des fonds structurels (hors PAC).

L'Union européenne au travers notamment du FEDER et du FSE et des programmes liés à l'usage de ces fonds structurels participe fortement à l'IDT dans le cadre précis de programmes pluriannuel qui ont permis de structurer une partie des équipes. LE cas du programme Leader est particulièrement révélateur dans les zones rurales. Dans une majorité de cas les premières chartes de pays ont été rédigées par la structure GAL antérieur. Dans une telle situation de dépendance la pérennité plus qu'un besoin de sécurité devient un facteur crucial de production d'IDT.

En terme financier les lignes 6 et 7 du FEDER, font de l'union européenne le premier financeur. Pour le cas de Midi-Pyrénées la participation de l'UE est estimée à plus de 6 millions d'Euros.

L'Union européennes peut donc être considérée comme un donneur d'ordre important notamment dans les zones rurales au travers des programmes leader, EQUAL, live ...

Les espoirs mis par de nombreux territoires sur le FEADER, dont le volet territorial est pourtant limité montrent l'attention que les territoires ruraux portent aux décisions européennes.

- Autres financeurs

Du fait des principes du cofinancement strictement codifié, d'autres acteurs interviennent dans le financement de l'IDT et participe a sa structuration dans les territoires.

Parmi les co-financeurs importants, les départements joue un rôle particulièrement structurant notamment pour les EPCI et plus marginalement les pays. Ce financement fait des départements des structures d'appui importantes, notamment pour les petites EPCI.

Le cas des départements est très divers notamment en fonction du développement du pouvoir des conseils régionaux.

Le cas des départements dans la chaîne de financement est donc surtout important pour les EPCI.

Cependant cette aide est plus multiforme que celle de la région et de l'État ainsi il est aujourd'hui difficile de connaître le poids exact de cette aide, car les règles de l'imputation financière ne permettent pas forcément une bonne lisibilité.

Les chambres consulaires peuvent également être considérés comme des participants même si leur rôle relève plus de l'appui que du financement direct.

Le financement privé est difficile à apprécier car dans la plupart des cas nous assistons à une démarche parallèle qui vise à comparer ou à compléter les résultats de l'IDT public.

#### - Les systèmes incitatifs mis en place dans les régions test

En fonction de la hiérarchie détaillée nous avons constaté une certaine diversité de réponse entre les deux régions. Si les règles du cofinancement s'imposent dans les deux régions, les articulations entre département et régions sont relativement différentes.

En Midi-Pyrénées nous avons deux situations diverses, les Pays et les EPCI, les premiers étant fortement appuyés par la région, alors que les seconds sont surtout liés aux conseils régionaux.

Dans le cas de cette région, la démarche pays, ainsi que des mesures thématiques dans les domaines des agendas 21, l'économie sociale et solidaire, le tourisme, la culture... Dans tous ces domaines la région propose des programmes aux EPCI et aux pays pour permettre à ces structures de développer des projets préexistants ou nouveaux.

Sur la question des pays, la région a fortement appuyé la démarche pays et incité les collectivités à réfléchir sur une stratégie locale. Pour aider les collectivités, la région a mis en place un processus de paiement dégressif (cf. annexe) sensé porter l'effort principal sur les travaux de diagnostic et de stratégie devant organiser les actions futures. Pour les EPCI, les départements et les services départementaux de l'État ont développé un système d'aide au développement de projets intercommunautaires.

La région a également contribué à ces questions notamment dans les domaines de l'emploi, de l'insertion, de la gestion de l'eau et de la formation. Dans tous ces cas la région et l'État ont mis en place des structures (FRIE, ARPE, etc.) qui appuient les projets et permettent des financements.

## **CONCLUSION :**

La structuration de l'IDT est établie autour de deux concepts centraux : la volonté et les ressources.

Dans la plupart des cas la volonté est partagée entre les structures de gouvernance des pays et des EPCI, le conseil régional et les services de l'État. Cette articulation permet aux deux derniers d'impulser des priorités d'actions au sein d'organismes aux ressources limitées.

Le facteur « ressources » structure en grande partie l'ensemble des rapports entre les différentes structures qui orientent et produisent l'IDT.

En l'état actuel de l'IDT on peut constater que l'État et la région jouent encore un rôle important dans la définition d'orientation de terrain et qu'ils impulsent un certain nombres d'actions qui auraient pu rester à l'état de projet sans le « coup de pouce » représenté par le programme.

Néanmoins, nous ne nions pas l'existence d'effets d'aubaine, caractérisés par des dossiers standardisés et faiblement structurés.

Leur existence nuit fortement à une évaluation objective de l'évolution générale de la qualité de l'IDT.

### III - LE RETOUR SUR INVESTISSEMENT : QUELLES OBSERVATIONS ?

#### III - 1 - Étude de cas dans la région Aquitaine

Suite à une première rencontre avec le centre de ressources « Pays et Quartiers d'Aquitaine », ainsi qu'avec les services de la Région Aquitaine, nous avons choisi de rencontrer directement quelques territoires témoins. Nous avons essayé de les choisir avec des caractères sensiblement différents, mais ils s'avèrent tous concernés et impliqués dans une démarche pays incluant de l'ingénierie dans des contextes variés. Compte tenu des délais très courts qui nous étaient impartis pour en réaliser l'approche, ces territoires ont été analysés seulement à partir de quelques uns de leurs projets essentiels.

#### **Pays du Cœur entre 2 Mers**

Nous avons rencontré la responsable du Pays du Cœur de l'Entre Deux Mers, Hélène LABERTHE, ainsi que sa collaboratrice Claire JOUHAULT, qui s'occupe du développement économique.

Le caractère un peu spécifique de cette ingénierie est que le second poste est co-financé à la fois par le Pays et par les Communautés de Communes constituantes de ce pays.

Ce pays, d'ancienneté moyenne, s'est développé progressivement. Il entre à présent dans la phase de mise en place des actions définies dans la Charte de Pays.

Le territoire a réalisé un effort réalisé au niveau du personnel puisque son effectif se trouve au-dessus du chiffre moyen de 2 ou 3 salariés.

Ce territoire a été retenu pour constituer un Pôle d'Excellence Rurale, le porteur n'étant pas le Pays lui-même, mais l'Office du Tourisme avec lequel il travaille naturellement de manière étroite.

Le thème du PER est le tourisme viti-vinicole.

Ce choix n'est pas sans importance : les viticulteurs semblent a priori être parmi les acteurs les plus individualistes du territoire et leur mobilisation dans un projet collectif constitue donc certainement un enjeu essentiel.

Il convient de souligner également la diversité géographique du pays.

Il s'étend dans sa partie Ouest jusqu'à la périphérie de la Communauté urbaine de Bordeaux (ce qui signifie sur cette partie un niveau de développement important, y compris sur le plan économique).

Il se prolonge vers l'est jusqu'en limite du département du Lot-et-Garonne, avec des Communautés de Communes fortement rurales, comme celle de TARGON, où le poids de la viticulture est essentiel, avec de très petites entreprises à la dimension le plus souvent artisanale.

Une des caractéristiques de ce territoire est qu'il n'y avait jusqu'en 2006, ni au niveau des Communautés de Communes, ni au niveau du Pays, d'agent de développement économique.

Le recrutement de Claire JOUHAULT a procédé d'une volonté commune des partenaires d'essayer de dynamiser l'économie de ce territoire dans l'ensemble dominé par l'activité agricole et plus particulièrement viticole.

### L'approche du développement économique

Ce territoire comme beaucoup d'autres, notamment sur la façade atlantique, affronte un important problème de transmission d'entreprises. Beaucoup de petites et moyennes entreprises sont aujourd'hui dirigées par des responsables de plus de 50 ans.

On sait que c'est vers cet âge de 50 ans que le problème de la transmission doit commencer à être étudié pour qu'au moment du départ effectif à la retraite les dispositions aient été prises pour assurer la continuité de l'exploitation, avec un outil industriel suffisamment modernisé pour que soit évitée la fermeture pure et simple de l'entreprise. De plus ce territoire n'a pas bénéficié jusqu'ici d'un accompagnement économique personnalisé.

Cette compétence relevait de l'agence de développement départementale de la Gironde et de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Bordeaux, qui ont évidemment énormément de dossiers à traiter, et dont la plus grosse partie de l'activité concerne le territoire de la Communauté Urbaine de Bordeaux, ce qui suffit largement à les occuper.

Quand un chef d'entreprise s'adressait à une mairie ou à une communauté de communes pour une démarche d'implantation, de transmission ou de reprise d'entreprise, il était orienté vers la CCI de Bordeaux ou vers l'Agence de Développement : le suivi ne satisfaisait pas nécessairement, notamment en termes de délai, les attentes des porteurs de projets.

La création d'un poste à l'échelon du pays a été encouragée d'autant plus qu'aucune des Communautés de Communes ne considérait alors avoir un potentiel de développement économique suffisant pour justifier une création de poste de ce niveau.

Cette expérience s'est très vite révélée « payante ».

Quand Claire JOUHAULT est pris ses fonctions, non seulement elle a apporté sa technicité (elle avait déjà une dizaine d'années d'expérience dans le développement économique), mais elle a aussi pu apporter des réponses de proximité et des réponses rapides à toutes les questions qui lui étaient posées. Très vite les Communautés de Communes ont vu l'intérêt qu'elle pouvait tirer de la présence d'un agent de développement économique et, en une année à peine, un très grand nombre de contacts ont été pris. De nombreuses questions ont été ainsi réglées dans des délais rapides, y compris deux implantations d'entreprises nouvelles.

Aujourd'hui au bout d'un an, le but est de pérenniser l'action et de mettre en place des outils permettant d'améliorer encore les résultats de la démarche entreprise.

Par ailleurs la Communauté de Communes la plus proche de l'agglomération de Bordeaux a maintenant parfaitement compris l'intérêt qu'il y avait à exercer une action sur place : elle envisage de créer en interne son propre poste de chargé de développement économique. Cette communauté est dans une situation particulière : très proche de Bordeaux, elle reçoit de ce fait beaucoup de demandes directes émanant de chefs d'entreprise ou de différents acteurs du développement local.

Cette évolution ne crée aucune difficulté au niveau de Claire JOUHAULT puisque, compte tenu de toutes les missions qui lui incombent, elle ne voit aucun inconvénient à ce qu'un collègue puisse traiter en concertation avec elle une partie des dossiers relatifs au territoire de cette Communauté de Communes, elle-même conservant l'ensemble des tâches relatives au reste du territoire du pays, notamment la partie rurale.

Elle pourra ainsi concentrer son activité sur les zones les plus fragiles. Son action se trouvera facilitée par la mise en place d'un relais, pour lequel le pays va être labellisé, de la plate-forme d'initiative locale dont dépendait géographiquement le territoire.

Sur place, un certain nombre de dossiers de création, de transmission, de reprise d'entreprise vont donc pouvoir être instruits : la décision finale se prendra certes à Bordeaux, mais les délais, la qualité de l'instruction, la qualité des contacts avec les porteurs de projet, seront améliorés par cette déconcentration qui va apporter un supplément d'efficacité.

Jusqu'ici trop peu de projets étaient instruits jusqu'à leur terme sans n'y cette coordination au niveau du terrain.

#### Le développement des services à la personne et du tourisme.

Un autre important problème a été abordé, celui des services, et notamment des services à la personne.

Le territoire se trouve dans une zone de transition entre un espace très rural - et qui le demeurera dans les prochaines années - et la périphérie de Bordeaux : il voit ainsi chaque année l'afflux de nouveaux « rurbains ». Ces « rurbains », qui travaillent pour l'essentiel à Bordeaux, sont venus se loger en dehors du territoire de la Communauté Urbaine pour des raisons tenant principalement au prix du terrain, mais parfois aussi par volonté d'habiter dans une zone plus agréable à vivre.

Cette situation implique évidemment des besoins accrus au niveau des transports, des écoles, de la garde des jeunes enfants notamment.

Elle a conduit le pays à faire porter ses efforts sur l'amélioration des services, démarche sur laquelle est mobilisée l'équipe d'ingénierie.

Aujourd'hui, les acteurs les plus difficiles à mobiliser sur ce sujet sont peut-être les viticulteurs en raison d'une tradition forte d'individualisme.

La démarche de valorisation du territoire par le tourisme viti-vinicole doit intégrer une situation dans laquelle il y a encore très peu d'hôtels et de restaurants traditionnels.

Le tourisme dont le développement est prévu dans le cadre du PER repose ainsi plutôt sur l'accueil de la population par des structures de type chambres d'hôtes.

Un afflux de touristes sera possible avec une mise en valeur du patrimoine architectural et du patrimoine naturel.

Une voie verte, aménagée sur le tracé d'une ancienne voie ferrée, peut être le point de départ d'un tourisme vert, très attractif en terme de développement durable.

Il complètera un tourisme plus traditionnel, composé souvent d'étrangers qui veulent visiter des exploitations agricoles, faire des dégustations et le cas échéant acheter directement quelques cartons de vins aux viticulteurs. Même si ces démarches sont encore trop récentes pour en tirer des conclusions définitives, la dimension du pays semble bien la bonne pour mener une action d'envergure non loin d'une grande métropole régionale. L'ingénierie de pays a incontestablement été un facteur déterminant de la mise en mouvement des acteurs locaux dans un territoire où il n'existe pas de commune chef de file.

### **Pays des Landes de Gascogne**

Le deuxième territoire étudié est le pays des Landes de Gascogne dirigé par M. Bernard ROUCHALEOU.

Il est très sensiblement différent du précédent, puisqu'il est structuré et organisé depuis fort longtemps, avant même que le système juridique et institutionnel applicable aux pays ne soit mis en place.

Cette structure tire avantage d'une durée de vie et d'expérimentation importante, alors que le territoire est extrêmement vaste ( $4.469 \text{ km}^2$ ) avec une densité de population faible (inférieure à  $15 \text{ h/km}^2$ ), quoiqu'en remontée sensible depuis plus d'une quinzaine d'années. La population est très dispersée : quelques villages à l'intérieur de la forêt, des hameaux dépendant de ces villages, mais qui sont bien souvent éloignés d'une dizaine de kilomètres, voire plus, du cœur de l'agglomération mère.

Il en résulte des problèmes complexes tenant à l'organisation des services en milieu rural, notamment pour la scolarisation des enfants : s'il existe plusieurs collèges sur le territoire du pays, il n'y a pas de lycée.

Les jeunes qui veulent continuer leurs études doivent aller à Mont-de-Marsan ce qui n'est pas forcément simple pour bon nombre de familles vivant dans les communes les plus isolées en dépit d'un système de transports scolaires performant.

### **Une approche originale de la politique d'urbanisme**

Depuis plusieurs années les élus et les techniciens du pays, en développant une ingénierie territoriale commune avec leurs collègues du PNR - dont le territoire recoupe pour une large part celui du pays -, se sont rendu compte que, dans un contexte comme le leur, il convenait d'être extrêmement prudent par rapport à la politique d'urbanisation et de construction de logements.

En effet, des programmes non contrôlés de maisons individuelles pourraient rapidement déstabiliser toutes ces infrastructures de services. Cette ingénierie a débouché sur la rédaction d'un livre blanc et a conduit au recrutement d'un urbaniste par le pays.

Une politique d'urbanisme concertée a été acceptée par l'ensemble des communautés de communes et l'ensemble des maires sur le territoire du pays. Des chartes d'urbanisme ont été progressivement adoptées au niveau intercommunautaire, sans difficultés particulières.

La maîtrise de cet urbanisme a constitué un progrès important, car il y existait sur un territoire une tradition d'autant plus individualiste que le terrain est une ressource largement excédentaire : le prix du terrain n'était pas un facteur déterminant dans le coût global de la construction.

Il a fallu mettre en place des opérations concertées d'aménagement sur la base de PLU ce qui a permis à la croissance de la population régulière depuis une quinzaine d'années de se poursuivre, alors qu'il y a trente ans le territoire était en voie de dépeuplement.

Pour autant, on ne saurait parler d'une croissance importante au niveau des implantations industrielles : sur un plan strictement économique les entreprises présentes sont majoritairement situées dans la filière du bois. S'il y a quelques entreprises intéressantes qui se sont maintenues et qui n'ont pas été délocalisées, on ne peut pas dire pour autant que l'accroissement de population soit principalement le fait de personnes exerçant leur activité professionnelle sur le territoire du pays.

Il subsiste ainsi de nombreux mouvements quotidiens de population entre le lieu de travail et le lieu d'habitation, qui ne sont pas nécessairement organisés. On constate également une part importante de retraités, ce qui a amené le pays et les communautés de communes à développer l'implantation de maisons de retraite nouvelles, ou à les inciter fortement.

#### Une approche spécifique des problèmes liés à la santé de la population

Par contre, un des problèmes importants qu'il faut résoudre, et sur lequel l'ingénierie de pays a montré la voie, d'abord par la réalisation d'une étude, puis en confiant une fonction spécifique à un agent territorial, recruté principalement à cet effet il y a 3 ans, c'est celui de la pérennisation des services médicaux à la personne.

En effet, sur 60 médecins exerçant leur activité sur le territoire, la moitié va partir à la retraite dans les dix prochaines années. Ces médecins ne seront pas faciles à remplacer, comme l'étude a permis de l'établir.

La dispersion géographique des habitants rend naturellement plus difficile la tâche du corps médical. Aujourd'hui d'autres collectivités territoriales du département des Landes se sont préoccupées du problème. Elles ont mené leurs propres investigations et ont été amenées à des conclusions relativement similaires avec naturellement les nuances qui s'imposent en fonction de la qualité et du positionnement des territoires.

Seule la zone côtière semble à court terme à l'abri d'une pénurie parce qu'il y a déjà une présence médicale et para médicale beaucoup plus forte du fait du tourisme estival.

Ceci a amené le département, la région et les services de l'État à se saisir à leur tour du problème globalement au niveau de l'ensemble du territoire départemental avec le projet d'une étude approfondie globale sur la base d'un cahier des charges qui est en cours de définition.

On voit ici que l'ingénierie de pays a permis aux élus et aux différents acteurs de se saisir et de prendre conscience d'un problème, qui existe bien entendu ailleurs, mais qui pour eux constitue manifestement un enjeu extrêmement important : en effet, les distances sont telles qu'on ne peut pas imaginer que des habitants puissent vivre avec le médecin le plus proche à 25 ou 30 kilomètres du domicile.

Voilà un exemple où l'ingénierie du développement territorial a permis de lancer une action aux résultats encore inconnus, mais qui mobilise des groupes d'acteurs importants, comme nous avons pu le valider lors de notre rencontre avec M. Jean Cassoudebat à la Préfecture des Landes.

Un autre outil, celui des PER, été mobilisé par le pays avec un volet santé prévoyant le co-financement de 3 maisons médicales, l'une ouvrant sur la Communauté de Communes de Pissos avec 3 médecins et 4 infirmières.

En définitive, l'ingénierie mise en place sur ce pays a su réussir, certes parce que les élus ont su investir financièrement mais aussi parce qu'elle s'appuie sur un fonctionnement transversal avec les Communautés de Communes (pour optimiser l'emploi de l'argent public) mais aussi avec le PNR dans le cadre de programme comme Leader + ou d'approches comme l'Agenda 21 (pour la partie du pays située en Gironde) et bien entendu la démarche PER sus-évoquée

## **Le Pays Basque**

Nous avons rencontré le Directeur du Conseil de Développement Monsieur BOLOQUY. Le Pays Basque est un territoire particulier à différents titres : d'une part c'est l'un des pays les plus peuplés puisqu'il représente 275.000 habitants sur un territoire à la fois côtier, urbain mais aussi rural au niveau de l'arrière pays sachant qu'au niveau de l'agglomération principale qui est l'ensemble Bayonne-Anglet-Biarritz, on a un développement économique mais aussi un certain nombre de problèmes spécifiques sur lesquels nous reviendrons car ils sont particulièrement originaux.

### La construction d'un pays dont la démarche a inspiré le législateur.

Un autre des points à mettre en évidence est que cette démarche de pays a été en réalité initiée bien avant le vote de la loi permettant la mise en place des pays. Un rapide historique des principales étapes de la construction du pays est dans ce contexte intéressant.

Une phase de prospective a été menée de 1992 à 1994 avec l'ensemble des acteurs puis de 1995 à 1997 un schéma de développement et d'aménagement a été élaboré, conduisant ensuite à une négociation du projet sur les années allant de 1997 à 2000.

La première phase d'action effective s'est appuyée sur une convention spécifique à la fin de l'année 2000 avec une enveloppe importante puisque 60 actions étaient recensées et identifiées et ont permis de mobiliser une enveloppe globale de 400 millions d'euros dont un financement par l'État, la Région et le Département à hauteur de 190 millions d'euros.

A partir de 2001 la mise en œuvre de ce projet, ou plutôt de cet ensemble de projets, a été initiée et cette première phase est allée jusqu'à 2006.

A partir de 2005 une actualisation du diagnostic a eu lieu pour déterminer une stratégie pour les années à venir, bien sûr adaptée en fonction des évolutions constatées, et en 2007 le contenu opérationnel doit en être définitivement arrêté, donnant lieu à un nouveau contrat territorial.

Ce qui est évidemment à prendre en compte dans cet effort important, notamment au niveau de l'État, c'est le caractère du Pays Basque qui fait partie du département des Pyrénées-Atlantiques (avec bien sûr la dualité entre Béarn et Pays Basque) qui amène un certain nombre d'élus ou d'habitants du territoire à réclamer une bi départementalisation à laquelle les services de l'État se sont toujours opposés jusqu'à maintenant.

On peut en ce sens aussi considérer que ce projet de développement spécifique du Pays Basque est l'une des réponses à la demande forte de la population basque de pouvoir maîtriser son avenir et d'avoir des cadres permettant de mettre en place une stratégie bien originale.

Le Pays est en fait constitué de deux associations.

D'une part le Conseil du Développement, existant depuis 1994, qui comprend 110 membres avec des acteurs socio-économiques, des élus et des représentants de l'administration de l'État, de la région, du département, des communautés de communes constitutives : c'est un lieu de débats et de propositions.

D'autre part un conseil des élus, existant depuis 1995, réunissant les parlementaires, les représentants du Conseil Régional, du Conseil Général et des EPCI : c'est lui le porteur du projet de développement.

L'équipe d'ingénierie comprend 7 salariés (en équivalent temps plein) pour l'ensemble des deux structures : sa mission principale est l'ingénierie « pure », c'est-à-dire le repérage, l'anticipation des enjeux et la mise en œuvre de la stratégie (y compris la mobilisation des tours de tables).

Les actions développées ne sont pas suivies ensuite directement (au plan technique) par le pays, mais par la Communauté d'Agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz ou par des Communautés de Communes.

Vu la dimension du territoire, il y a en réalité des équipes secondaires sur les trois territoires PCD, constitutifs principaux du Pays Basque, soit au total 4 animateurs généralistes et 3 animateurs économiques, notamment en charge des pépinières d'entreprises.

L'ingénierie constitue en fait une fonction d'intermédiation.

Elle procède notamment à toutes les approches d'évaluation et de capitalisation. Notre interlocuteur nous a principalement évoqué des points qui ont donné lieu à des interventions exemplaires de la part du Pays et des acteurs du Pays Basque.

### Une politique d'urbanisme volontariste pour faire face à la spéculation foncière

Une action majeure a été menée sur la partie côtière du territoire pour faire face au dérapage important des prix du foncier et par voie de conséquence du prix de l'immobilier pour une population de résidents permanents. Depuis 2000-2001 il y a eu un très fort accroissement des prix qui rend tout à fait difficiles les constructions de logements sociaux sur la place et encore plus la possibilité de se loger à proximité pour les salariés travaillant sur l'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz.

Ce décalage important entre le besoin et l'offre de logements a amené les élus à constituer un établissement public foncier local qui a permis de mettre en place un plan d'acquisitions de réserves foncières par les collectivités et une politique de maîtrise des prix.

Une partie du surcoût résultant de la charge foncière a été financée par des subventions, de manière à ce que le prix d'acquisition et le prix de revient des logements, en particulier ceux des logements sociaux, demeurent accessibles au plus grand nombre des habitants désireux de s'implanter et de travailler sur le territoire.

Cette démarche a été précédée d'une réflexion au niveau de commissions de travail dont le chef-de-filat a été assuré en 2003-2004 par le Conseil Général. Elle a bénéficié aussi d'un soutien technique de l'Agence d'Urbanisme sur la faisabilité d'un tel établissement public foncier local. La mise en œuvre de cette structure est intervenue fin 2005 et les acquisitions de réserves foncières ont représenté la moitié du budget de fonctionnement contre 30 % pour le développement économique et 20 % pour les autres besoins ; en parallèle a été mis en place un plan d'urgence logement avec la programmation de 2000 logements sociaux sur quatre ans donc 500 par an entre 2005 et 2008

Comme indiqué précédemment, la difficulté était de trouver les financements additionnels pour absorber la surcharge foncière et on peut dire que d'ores et déjà à mi parcours les objectifs étaient dépassés, ainsi que la vérification en a été faite auprès du Directeur de l'OPFL Monsieur Arnaud PORTIER. Par exemple pour 2006 la production a été de 751 logements pour un objectif de 500, donc c'est un succès tout à fait réel qui est du à l'anticipation des besoins, à la coordination du travail entre les différents acteurs et à une volonté politique partagée.

Sur l'action d'ensemble il est intéressant de noter qu'il y a eu une partie importante des logements produits par une structure spécifique la FONCIÈRE LOGEMENTS et aussi 25 % produits par le privé. Par rapport à la production totale seuls 20 % des logements sont réalisés dans le cadre d'opérations mixtes associant maîtrise d'ouvrage privée et publique.

Pour les 2 technostuctures d'accompagnement du Conseil des Élus et du Conseil de Développement (qui en fait sont aujourd'hui regroupées en une seule), le budget de fonctionnement comprend la rémunération de 7 salariés plus les dépenses accessoires de fonctionnement pour 470.000 € par an.

Le financement État est de l'ordre de 130.000 €, celui du Département est à peu près équivalent et, celui de la Région restant à négocier, le solde est assuré par les EPCI.

En outre, pour les territoires dits « territoires PCD », qui sont donc animés au niveau des 3 sous territoires, des subventions au niveau du volet thématique des aides à l'ingénierie du Conseil Régional permettent de financer une part appréciable de la masse salariale des animateurs dont les fonctions ont été décrites plus haut.

### III – 2 - Étude de cas dans la région Midi-Pyrénées

Dans le cas de la région Midi-Pyrénées, l'étude a été réalisée auprès de services préfectoraux, de ceux de la région et de plusieurs collectivités ou établissements publics.

Elle permet l'estimation suivante des effectifs :

- communautés de communes, communautés d'agglomération et Pays : environ 200 personnes
- communes : NC
- conseil régional, conseil généraux (agences régionales et départementales incluses) : environ 100 personnes. Effectifs en hausse dans les services spécialisés (tourisme et environnement), en baisse dans les agences départementales de développement.
- chambres consulaires : entre 20 et 40 personnes, avec une forte présence de la chambre d'agriculture et des chambres consulaires du Tarn, de l'Ariège, du Gers et de la Haute Garonne.
- services de l'État (région et départements) hors équipements en infrastructures : Entre 50 et 70 personnes. Le principal contingent venant des directions départementales à l'agriculture et à la forêt et à la direction régionale de l'agriculture et à la forêt et les directions du travail et de l'emploi.

**Effectif total** : 380 à 450 personnes hors communes.

- **Le conseil régional**

Notre entretien avec les représentants du conseil régional de Midi Pyrénées a mis en exergue le réel besoin d'ingénierie pour structurer le développement des territoires et amener les équipes de gouvernance des territoires à développer une réflexion stratégique qui manque encore dans la plupart des territoires.

Le conseil régional croit fortement dans l'IDT et a constaté un réel effet de levier dans les territoires qui sont les plus anciennement structurés (Pays Midi-Quercy, Pays du Couserans et Pays du Val d'Adour) en revanche les pays récents rencontrent encore de nombreuses difficultés dans l'appréciation de l'IDT notamment dans la mise en place d'une réflexion stratégique.

En fonction de ces observations qui ont permis de mettre en avant la corrélation entre temps et moyens financiers, la région a établi le constat que dans la plupart des cas seul la prolongation de l'effort débuté depuis six ans permettra d'estimer pleinement l'effet de levier de l'IDT comme facteur de développement des territoires.

En revanche un élément trouble quelque peu l'estimation de l'effet de levier, la formation, la compétence et le statut des personnels. Ce point pause aujourd'hui une question cruciale auquel le conseil régional de Midi-Pyrénées tente de répondre par des conventions de formation spécifiques aux agents de développement local. En revanche sur le statut, si l'étude de l'UNADEL est citée comme référence pour une réflexion le conseil régional est impuissant à régler la question du statut des ADL.

Cependant une nouvelle donne impose une question supplémentaire, la spécialisation de l'IDT. Depuis deux ans les projets produits par les territoires les plus avancés répondent à des problématiques spécifiques et limités le temps des programmes généraux semblent dépassé.

Cependant si les pays et les EPCI les plus anciens ou les plus structurés ont une chance de pouvoir répondre à un ou plusieurs cas spécifique, pour les autres de nouvelles modalités de partenariats devront être mise en œuvre, afin de compenser les écarts entre les Pays et entre les EPCI.

Pour le conseil régional l'IDT est dans une phase de maturation qui doit trouver sa normalité dans l'ensemble des territoires et se préparer aux défis de la spécialisation des projets et des objectifs qui nécessiteront un recrutement plus important et plus spécialisé, ce qui posera des problèmes aux structures les plus petites et dont la gouvernance n'est pas caractérisé par un volontarisme fort.

- **Agences régionales**

Les services spécialisés de la région Midi-Pyrénées ont un avis plus mitigé sur l'estimation de l'effet de levier à ce jour.

Si les observations sur l'écart entre les structures anciennes et celles plus récentes en revanche ces structures ont souvent la « dent dure » à l'égard des élus ou des ADL qui prétendent connaître sans savoir.

Pour ces structures le principal problème réside dans une mauvaise maîtrise des règles de gestion de projets et notamment sur le point crucial de la définition d'objectifs précis et éventuellement évaluables.

Si la connaissance des territoires est bonne et si la connaissance des procédures nécessitera encore l'appui de structures régionales, départementales et consulaires, nos entretiens on montré que la plupart des lacunes encore présentes ne sont pas insurmontables mais exigent une forme de rigueur forte chez les financeurs.

Au niveau du conseil régional et des services connexes l'effet de levier potentiel est évident en revanche le secteur n'a pas atteint une maturité suffisante pour l'estimer clairement. A ce jour outre la formation des agents le principal problème réside dans la bonne application des critères de gouvernance partagée. En revanche la culture projet se développe progressivement ce qui constitue un impact réel.

Le dernier élément commun d'appréciation fut le constat que le recours aux cabinets conseil à évoluer. Au moment du lancement des principales EPCI et des Pays ces structures ont principalement eu recours à 4 ou 5 cabinets d'importance nationale ou internationale qui représentaient plus de 80% des études.

En revanche avec le temps, les études devenant plus restreintes et dotés de budgets plus limités, le recours aux cabinets locaux (régionaux, départementaux ou sis dans le territoire) constitue plus de 90% des études menées, essentiellement par des petits cabinets d'études occupant pour la plupart moins de 5 personnes.

#### • Préfectures

Les services de l'État ont repris grandement les avis des services régionaux, cependant leur lecture des différences entre les EPCI et les Pays est plus signifiante. Pour les services de l'État, les différences entre les EPCI et les Pays vont constituer une situation plus ou moins durable en fonction des structures et notamment de leur taille. A l'instar des services régionaux les services de l'État pense que la notion de taille critique (population et ressource) risque de former à terme un élément crucial pour définir la bonne dimension des projets.

En revanche les préfectures ont insisté sur le recours aux chambres consulaires pour effectuer des études et appuyer les diagnostics économiques, les politiques de communications et les études sur le tourisme. Les conseils généraux ont été également mis en valeur par leurs politiques de mise à disposition de personnels dans les structures en voies de constitution ou sur des questions spécifiques.

#### • Pays et EPCI

Une étude menée en Midi-Pyrénées définit 3 types de population :

- les structures anciennes et animées (40 à 50% des territoires)
- les structures en voies de développement (5 à 10% des territoires)
- les structures en voies de lancement ou de plus petite taille (55 à 40% des territoires).

Pour les deux premières catégories, l'effet de levier est aujourd'hui discernable : les projets sont mieux structurés et ont un impact prévisible et visible ; les équipes sont en mesure de gérer la gestion administrative, l'animation des projets généraux et de mener une ébauche de réflexion prospective.

La différence entre la première et la deuxième catégorie repose essentiellement sur la présence ou non d'agents spécialisés, le tourisme et l'urbanisme étant généralement les premiers sujets de spécialisation avec le programme Leader.

Les cas des pays de l'Adour, du Couzeran et de Midi-Quercy sont les plus fréquemment cités pour leur capacité à structurer des projets généraux de développement territorial et à mettre en place des projets spécifiques. Il n'est donc guère surprenant que ce soient ces pays qui aient répondu en premier à l'agenda 21 régional.

La troisième catégorie de structure est la plus délicate à décrire sur la question de l'effet de levier car la modestie de l'IDT trouve de multiples raisons : souvent le caractère tardif de leur constitution est un révélateur de la difficulté à mettre en commun les ressources.

Midi-Pyrénées offre un cas particulier dans les EPCI qui ont un effet important dans l'évaluation des effectifs et des budgets, la superposition des pays et des communautés d'agglomération. Ce biais a permis de mettre en commun les services des EPCI et des pays rendant délicat l'évaluation des dispositifs distinctifs. Dans le cas du pays d'Autan ont doit également tenir compte de l'activité du PNR du Haut Languedoc.

La superposition des intervenants crée également un problème particulier dans l'estimation de l'effet de levier en raison d'effets de concurrences qui rendent délicat l'évaluation de l'impact respectif des programmes en cours.

Sur les critères constitutifs pour la définition de l'effet de levier de l'IDT, les quatre familles d'acteurs ont donné quelques propositions :

- le nombre de projets déposés
- la qualité des projets (meilleur définition des objectifs, appropriation des méthodes de gestion de projet)
- l'amélioration de la concertation entre les acteurs.
- la constitution d'une équipe stable d'élaboration et de gestion de projet.
- une meilleure évaluation des budgets.
- le développement d'un savoir faire local en matière de développement territorial

Ces 6 critères sont régulièrement évoqués au niveau départemental et régional comme pertinents pour évaluer l'état de l'IDT dans les territoires. Les personnes rencontrées au niveau régional pensent notamment que la mise en relation entre la capacité des Agents de développement local à animer le territoire et la qualité des projets présentés sont les critères majeurs d'évaluation de l'effet de levier sur une période de 3 à 4 ans.

En revanche une étude de l'effet de levier à partir de critères liés au nombre de créations d'entreprises, de créations d'emplois, du développement des services aux personnes et aux entreprises est jugée comme relativement délicate sur l'ensemble des projets de territoires qui ne comportent que très rarement des objectifs chiffrés.

## **Conclusion**

L'analyse des démarches d'ingénierie entreprises sur ces territoires très différents les uns des autres n'a pas vocation à décrire une situation nationale. Elle tend seulement à mettre en évidence qu'une conjonction de facteurs convergents pourrait permettre d'apporter des réponses satisfaisantes à des problèmes posés sur des territoires qui ne sont pas nécessairement favorisés en termes de développement durable.

Sans prétendre tout résoudre, l'ingénierie territoriale peut permettre de fédérer les énergies des acteurs dans le cadre d'un fonctionnement transversal en bénéficiant du soutien, notamment financier, des collectivités fédérant le développement économique, à commercer par les régions.

Pour les territoires étudiés, ces acteurs sont :

- La Région Aquitaine et Midi-Pyrénées qui ont affirmé une volonté d'accompagner financièrement l'ingénierie territoriale, avec l'appui des départements
- La présence d'un centre de ressources régional, Pays et Quartiers d'Aquitaine, soutenue par l'Etat et la Région. La mise en chantier de structures équivalentes en Midi-Pyrénées
- Les pays qui ont su occuper un positionnement nouveau, complémentaire de celui des EPCI. Dans le cas de Midi-Pyrénées la situation est plus contrastée en fonction des départements.
- De façon transversale, les acteurs de l'ingénierie locale qui ont su fédérer les énergies sur des projets concrets répondant à des préoccupations concrètes des habitants, notamment dans le domaine des services aux populations (habitat et logement, transports scolaires, santé, économie, formations, etc....)

Nous reviendrons dans notre conclusion générale sur la nécessité selon nous de pérenniser cette ingénierie et notamment de maintenir des équilibres au niveau des sources de financement.

## IV – LES ÉVOLUTIONS PRÉVISIBLES

### • La recherche de l'optimisation des fonds publics

Face aux transferts de compétences, résultant de l'évolution du cadre institutionnel voulue par le législateur, et aux transferts de charges financières compensées pour tout ou partie (le débat reste ouvert sur ce sujet ...), les collectivités territoriales disposent d'un nombre d'options limitées pour faire face à leurs besoins de financement, y compris pour l'ingénierie territoriale (quoiqu'il ne s'agisse pas, et de loin, du poste le plus lourd)

- ▶ Accroître la fiscalité locale, ce que les élus se montrent le plus souvent réticents, les contribuables étant aussi des électeurs.  
Il est à remarquer que les pays ne disposent pas de ce levier et que les EPCI ont à choisir entre fiscalité additionnelle et TPU.
- ▶ Solliciter davantage les collectivités de dimension plus importante, et principalement les régions et accessoirement les départements.  
Les conventionnements remplaçant la précédente génération de CPER ne prévoient pas tous l'existence d'un volet territorial incluant l'ingénierie. L'Aquitaine affiche de ce fait la volonté de compenser partiellement le retrait de l'État sur la partie « ingénierie », mais demande aux collectivités de réaliser un effort de leur côté : ce cas de figure semble toutefois non représentatif du cas général (selon l'étude réalisée par l'APFP en cours de finalisation)
- ▶ S'appuyer plus sur les programmes européens, ce qui semble difficile pour la période 2007/2013, du fait de la réduction des financements affectés à la France pour cause d'élargissement et d'une utilisation déjà large des programmes spécifiques comme Leader + ou Interreg.  
Pour les territoires ruraux, le FEADER semble susciter des attentes importantes, mais la possibilité réelle de l'utiliser demeure suspendue à la publication de règlements d'application à notre connaissance encore incertains.

C'est pourquoi la meilleure réponse possible est sans doute de mieux utiliser les moyens existants

- **La mutualisation des moyens face aux incertitudes financières**

Dans nos entretiens tant à l'échelle régionale (Pays et Quartiers d'Aquitaine, Conseil Régional) qu'au niveau des acteurs de terrain (les trois pays aquitains évoqués dans la partie précédente), nos interlocuteurs ont affirmé leur volonté de mutualisation des ressources d'ingénierie à chaque fois que cela s'avère possible

- ✓ certes afin d'améliorer la productivité financière (tâches supplémentaires sur de nouveaux projets réalisés sans recours à du personnel CDD supplémentaire, ni à des consultants extérieurs)
- ✓ mais aussi pour améliorer la qualité et l'efficacité du projet, à la fois s'il y a lieu par une coordination d'ordre technique mais aussi par une recherche plus efficace du consensus aux différents échelons concernés par la démarche d'ingénierie

Cette approche institutionnalisée entre communes et structures intercommunales a aussi matière à s'étendre à des projets, notamment structurants, entre pays et EPCI ; l'étude d'ETD déjà citée à plusieurs reprises montre que, lorsqu'existent des agents de développement dans les intercommunalités, des contacts avec les agents des pays correspondants ont été presque partout établis (126 fois sur 129 réponses).

Les contacts ont un caractère régulier dans presque la moitié des cas. Cette mutualisation n'est pas incompatible avec une mutation de la problématique à une échelle territoriale différente, comme par exemple la reprise de la problématique de santé en territoire rural au niveau départemental pour les Landes (voir plus haut), qui permet en outre de bénéficier au niveau du financement de l'étude globale d'une part de fonds de l'État (FNADT).

- **La structuration future des financements**

Les directeurs des pays rencontrés dans notre approche sur le terrain se déclarent tous persuadés que la raréfaction des ressources financières les incitera à une vigilance particulière pour maintenir, et si possible pour renforcer, l'efficacité de leurs équipes, même si cette préoccupation est loin d'être nouvelle.

Dans ce contexte, certaines collectivités (celles pour la démarche globale a sans doute donné le moins de résultats) ont eu tendance à réduire les équipes d'ingénierie, notamment en ne renouvelant pas l'effectif en CDD.

Les autres ont plutôt développé leur effectif au niveau de l'ingénierie thématique, en s'efforçant de trouver des financements adossés au niveau régional ou national.

S'agissant des pays, un certain nombre, notamment parmi les plus dynamiques, ont su convaincre les intercommunalités d'accroître leurs contributions, alors même qu'il existe à ce jour des distorsions importantes entre les territoires (effort variant par exemple entre 0,15 et 2,24 € par habitant pour les pays aquitains).

Si le diagnostic porté sur l'ingénierie de développement par les acteurs du territoire conclut à l'utilité, ou mieux, à la nécessité de sa pérennisation, un équilibre devra être trouvé entre :

- ✓ une optimisation de l'articulation de cette ingénierie entre les différents échelons (EPCI, pays, département, région), notamment en étendant le champ des coopérations.
- ✓ un effort au niveau de la fiscalité locale, ce qui contraindra les élus à faire œuvre de pédagogie en justifiant auprès des populations le retour sur investissement généré par l'ingénierie territoriale.
- ✓ le maintien, sous des formes peut-être nouvelles de l'intervention à un niveau raisonnable de contributions européennes et nationales, essentiellement en faveur des territoires les moins favorisés, faute de quoi les déséquilibres s'aggraveront très probablement.

Il est à noter que cet enjeu stratégique s'appliquant à quelques milliers d'emplois à l'échelle nationale n'engage pas des sommes considérables : une masse salariale annuelle sans doute proche de 150 millions d'€, des volumes de prestations extérieures entre 30 et 50 millions d'€ par an semblent modestes par rapport au PNB français.

Une estimation réalisée par PQA chiffre le coût de l'ingénierie de pays en Aquitaine à moins de 7 % du montant global des investissements et des projets financés à travers la démarche de pays.

Il apparaîtrait en conséquence raisonnable qu'un consensus puisse être dégagé pour conférer une lisibilité suffisante à une architecture pérenne du financement de l'ingénierie territoriale.

- **La « professionnalisation » progressive des équipes, étape vers l'homogénéisation des échelons**

Nous avons déjà évoqué en première partie le fait qu'une des difficultés majeures pour évaluer l>IDT est le caractère transitoire de la situation.

L'un des aspects qui entérine cette situation de transition tiens à la diversité des situations au sein des équipes en charge de l'IDT. Les équipes qui ont commencé leur structuration au moment de la constitution des GAL ou dans les premières intercommunalités ont atteint aujourd'hui une certaine maturité révélée par la stabilité des équipes et une meilleure définition des tâches.

A contrario, l'étude de *dynamique rurale* montre une certaine volatilité au sein des équipes les moins structurés ce qui provoque une irrégularité dans la qualité de la gestion des projets mais surtout de l'animation territoriale.

Cependant, si la durée favorise une professionnalisation des équipes et une meilleure animation des territoires, deux types de facteurs sont encore susceptibles de générer une instabilité récurrente des équipes :

- ✓ L'absence de statut de l'agent de développement local, qui ne permet pas d'évaluer précisément les capacités d'actions d'une équipe sur la simple fois du statut des personnels. Ainsi l'activité des ADL peut couvrir des champs d'activités allant du secrétariat administratif simple, au statut de véritable homme orchestre.
- ✓ La diversité des statuts des structures pays. Dans ce cas particulier le statut d'association pose le plus de question, car les associations sont souvent tributaires des mises à dispositions de personnels ou du recours aux emplois aidées. Ainsi, sur la région Midi-Pyrénées sur 10 annonces d'ADL, 7 étaient déposées dans le cadre d'emplois aidés.  
Nous observons cette situation depuis maintenant trois ans à partir des annonces de l'ANPE, de l'APEC et des journaux sur quatre régions : Limousin, Aquitaine, Languedoc Roussillon, Auvergne et Midi-Pyrénées. Au cours de la période d'observation nous avons assisté à une variation des annonces d'emplois généraux vers des agents spécialisés (tourisme, culture, affaires sociales...), alors que la répartition entre emplois aidés et autres demeure constante.
- ✓ En plus de la question des contrats, la professionnalisation des équipes d'ADL dans les structures associative dépend également de la formation des personnels. L'impossibilité de recourir dans un cadre associatif aux services du CNFPT pose aujourd'hui un certain nombre de problèmes de carrières au sein des associations de pays.

Dans le cas de Midi-Pyrénées le conseil régional passe actuellement des conventions avec la direction régionale du travail et de l'emploi et des agences de formation pour combler les manques constatés dans les associations, mais aussi dans les plus petites structures qui hésitent à envoyer leur unique ADL en formation.

Nos observations et les entretiens nous ont permis d'isoler 4 critères susceptibles d'accélérer la professionnalisation des personnels :

- La pérennité des cadres financiers et réglementaires de l'IDT
- La formation professionnelle continue
- Une meilleure appréciation des profils de postes par les élus.
- La connexion de la formation initiale avec la réalité des terrains notamment sur l'animation et la gestion des conflits.

- **L'évolution de la demande vers des demandes thématiques (développement durable, tourisme, gestion de l'eau, santé, services aux personnes, ...)**

Nous avons observé cette tendance au niveau local régional et national. L'origine de cette tendance provient notamment des évolutions de la commande publique européenne, nationale et régionale qui tend à produire des appels d'offre sur des thèmes précis (tourisme, environnement, urbanisme, économie sociale et solidaire...) dont la technicité accrue implique des recrutements (permanents ou par missions) de personnes dotées de compétences relatives à ces thèmes.

Pour l'avenir de l'Ingénierie du développement local cette tendance va produire des effets matériels importants. Accroissement des équipes, marginalisation des projets généralistes impliquant une redéfinition du rôle de l'ADL, homme/femme orchestre et une demande croissante de compétences techniques.

Une telle perspective pousse les EPCI et les Pays vers de nombreuses interrogations face à la redéfinition des modes de financement et des compétences notamment au niveau des régions.

Un autre aspect structurant de la spécialisation des demandes tient à la nécessité pour les responsables d'EPCI et de pays de recruter ou de devenir des spécialistes de la gestion des ressources humaines et à mettre en place des méthodes de management qui étaient jusqu'alors à l'état embryonnaire dans les structures les plus récentes ou les plus petites.

- **La définition de cadres méthodologiques pour la définition d'objectifs évaluables. Cette question devient progressivement primordiale en fonction des exigences de l'État et de l'Union européenne.**

L'ingénierie du développement territorial est touchée par un phénomène général impulsé pour partie par les institutions

europeennes dans les modalités de gestion des fonds structures. Cette nouvelle donne ce nomme « l'évaluation ».

Le développement de la démarche Agenda 21 et l'arrivée à terme d'un certain nombre d'initiatives régionales renouvelables ont montré deux lacunes :

- Confusion entre enjeux et objectifs : L'énoncé des enjeux étant souvent confondu avec une présentation d'objectifs généraux.
- Une difficulté à faire produire des indicateurs de réalisation par les équipes, qui laisse une grande part d'interprétation dans l'évaluation des résultats.

Dans le discours il est souvent convenu de gloser sur l'absence de culture de l'évaluation en France, cependant si ce fait peut être constaté, les exigences administratives de l'UE, de l'Etat et des régions ne semblent pas se résigner et la pression sur les organismes évaluateur et sur les évalués semble devoir augmenter inexorablement. Il semble donc important de mettre en place des outils et des méthodes permettant au plus grands nombre de produire de l'IDT conforme aux règles de l'art.

Quatre pistes sont ouvertes par les entretiens et les études :

- développer la formation pour les agents de développement et les élus (formation action, formation développement)
- mettre à disposition une documentation pédagogique et didactique
- promouvoir une pratique de contrôle à la fois rigoureuse et pédagogique
- déclencher une prise de conscience auprès de l'ensemble des acteurs sur la nécessaire technicité à déployer pour élaborer et gérer un projet de territoire pertinent et évaluable : « passer de connaissance du territoire aux compétences opérationnelles du management de projet ».

## **CONCLUSIONS**

Parvenus au terme de l'analyse qui nous a permis d'interpréter diverses informations importantes relatives aux métiers du Développement Territorial et plus particulièrement à l'ingénierie du Développement Territorial, nous souhaitons évoquer un certain nombre de questions d'actualité et tout d'abord faire une remarque.

Il n'a pas été possible faute de temps et compte tenu de la dispersion des statistiques et du caractère fragmentaire des éléments d'information quantifiés recueillis d'apprécier de manière précise l'ensemble du secteur de l'ingénierie territoriale.

Nous avons principalement étudié les EPCI et les pays, structures récentes dans le vécu collectif des acteurs présents sur les territoires, mais aussi structures nouvelles avec des besoins de développement quantitatifs et qualitatifs qui leur sont spécifiques : en raison des transferts de compétences (récentes lois de décentralisation) de la nature des projets qui font l'objet des missions d'ingénierie évoquées au fil de cette étude.

Nos observations sont les suivantes :

1. Il est à notre sens évident que l'ingénierie constitue l'une des composantes majeures du développement des territoires parce que ce dernier implique la présence durable d'agents de développement possédant à la fois la compétence technique et des qualités d'animation.
2. Il convient en effet pour des projets nouveaux dans un monde complexe avec des territoires en concurrence de mettre en œuvre une démarche suffisamment élaborée, ce qui implique des connaissances mais également une approche méthodologique.

3. L'ingénierie est d'autant plus nécessaire que le besoin de fédérer les acteurs est important sur ces territoires nouveaux que sont les intercommunalités et les pays. Il n'y a pas forcément de réflexes de travail en commun fondés sur une pratique historique.

La dimension de ces territoires nous paraît adaptée par rapport à de nombreuses problématiques de notre époque mais ces constructions sont nouvelles et il faut donc motiver, fédérer et mobiliser les gens sur un projet commun à la fois structuré et diversifié.

Cette posture est une position d'intermédiation et de négociation, elle nous paraît essentielle.

4. Faute de sources d'informations homogènes à ce jour, nous pensons qu'il serait utile de pouvoir suivre à l'avenir l'évolution de ce secteur ; ainsi nous proposons de réfléchir à la mise en place d'un observatoire de l'ingénierie territoriale.

Cette structure procèderait d'une part par centralisation des données en utilisant certainement les nouvelles technologies de l'information et de la communication et d'autre part également par une approche qualitative des impacts et retours sur investissement à partir de territoires tests répartis bien entendu sur toute la France y compris les départements et territoires d'Outre-Mer.

L'analyse effectuée sur l'Aquitaine et le Midi-Pyrénées ne peut naturellement être considérée comme entièrement représentative de la situation moyenne.

Il conviendrait donc de construire un panel géographique équilibré mais aussi d'impliquer dans le fonctionnement de cet observatoire tout type de structure y compris naturellement les services de l'État qui continuent à avoir leur rôle à jouer dans le développement territorial.

5. L'ingénierie du développement territorial doit être considérée comme un secteur en voie de maturation et de croissance ce qui implique une forte disparité entre les différents territoires concernés. Il nous semble donc important de continuer les efforts consentis afin de générer une certaine homogénéité.

Nous conseillons également de poursuivre le rythme d'étude sur des phases de 2 ans en insistant notamment sur la structure des équipes et le niveau de spécialisation des agents de développement local.

Le suivi particulier de la population des stagiaires nous semble également important notamment pour qualifier l'évolution des rapports entre les formations et les employeurs.

6. Dernier point, qui est peut-être le sujet le plus sensible, nous souhaitons attirer l'attention des lecteurs sur la nécessité de maintenir des financements équilibrés.

L'État et les Fonds Européens ont par exemple accompagné la constitution des pays qui sont des entités qui par leurs structures juridiques diverses et l'absence d'une fiscalité spécifique rencontrent des difficultés à collecter des ressources financières suffisantes.

Il est certes logique que l'engagement sur cette Ingénierie de Pays soit limité et modulé dans le temps en fonction de l'avancement de la mise en place de ces structures et des projets qu'elles portent.

Il faudra toutefois trouver des financements pérennes faisant sans doute plus largement appel aux contributions des EPCI constitutives à côté de financements régionaux plus ciblés en fonction des contenus thématiques des actions.

Toutefois, notamment dans les zones les plus défavorisées, il n'y a pas de raison que les fonds d'État et les fonds Européens ne soient plus présents dans la mesure où dans cette hypothèse seuls les territoires ayant au plan fiscal des facultés contributives importantes seraient à même de poursuivre leur action dans de bonnes conditions.

Il nous paraît utile sur le plan de l'aménagement du territoire d'étudier notamment de près les dispositifs européens correspondant à la nouvelle programmation dont les modalités techniques précises ne sont pas encore connues des acteurs dans un grand nombre de cas.

En définitive, la démarche d'ingénierie mérite d'être poursuivie parce que les territoires sont en pleine phase de structuration et de montée en régime, ce n'est donc pas le moment de se désintéresser de leur évolution.

Toutefois, la réussite durable des projets de territoire implique naturellement d'associer les acteurs locaux et la population.

Il est clair en effet que les actions qui bénéficient d'un consensus et d'une réelle mobilisation sont celles qui ont apporté une contribution vraiment efficace au développement local.