

Evaluation d'une politique de développement local

La contractualisation du département des Pyrénées Atlantiques avec les intercommunalités

Pauline Baylac
Université Toulouse 2 Le Mirail
Département Géographie, Aménagement et Environnement
Année 2013/ 2014

Sous la direction de

CECILE JEBEILI

Maitre de conférences de Droit Public

Encadrement

Bénédicte LACAZE LABADIE

Joan ALLART

CG64 Pôle accompagnement des Collectivités

et contractualisation



Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier Bénédicte Lacaze Labadie, Responsable du Pôle Accompagnement des Collectivités Territoriales et Contractualisation et Valérie Eloire, directrice du développement territorial, de m'avoir permis d'effectuer ce stage, pour leur accueil ainsi que de leur confiance dans la mission de stage.

Un remerciement spécial à Joan Allart, pour son accompagnement tout au long de ce stage, ses conseils avisés tant sur le plan professionnel qu'universitaire, sa disponibilité et sa patience.

Mes remerciements s'adressent aussi à l'ensemble des membres du PACTC pour leur accueil et leur disponibilité.

Je tiens également à remercier Didier Paillère, David Haure et Serge Claverie, membres d'ECE, pour leur conseils et leur enthousiasme tout au long de la mission.

Merci également à l'AUDAP, et plus particulièrement à Marc Laclau de m'avoir fait découvrir un univers professionnel différent qu'est celui des agences d'urbanisme.

Enfin, mes remerciements vont tout particulièrement à Cécile Jebeili, Directrice de mémoire et Maître de Conférences de Droit Public, pour le suivi de ce mémoire, mais aussi pour son écoute, sa disponibilité, ses conseils et son soutien, qui m'ont permis de parvenir à la rédaction de ce mémoire.

Un dernier remerciement s'adresse au corps enseignant de la formation APTer, pour leurs savoirs professionnels, universitaires ainsi que pour la qualité de leurs apprentissages.

Sommaire

REMERCIEMENTS	5
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
I. CONTRACTUALISATION ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES	11
A. UNE POLITIQUE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT LOCAL	11
B. DES SPECIFICITES TERRITORIALES MARQUEES	19
II. LE « TEMPS 0 » DE L’EVALUATION	40
A. METHODOLOGIE	40
B. MA MISSION DE STAGE	53
C. LES LIMITES DE L’EXERCICE EVALUATIF	70
CONCLUSION	72
BIBLIOGRAPHIE	74
TABLE DES FIGURES	78
ANNEXES	80
TABLE DES MATIERES	114
RESUME	117
MOTS CLES	117

Introduction

Mon stage s'est déroulé au sein du Conseil Général des Pyrénées Atlantiques ¹ dans le pôle « Accompagnement des Collectivités Territoriales et Contractualisation ² » (PACTC). Ce pôle/ service a pour fonction de mener les différentes politiques contractuelles du Département telles que les programmes de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), les contrats de Pays, les programmes Leader,... avec différents partenaires comme les intercommunalités, les communes, les syndicats, les groupements d'intérêt public,...

Le service gère également depuis 2013 une politique d'aide à l'investissement des acteurs publics locaux appelée « politique de développement des territoires ». Cette dernière relève d'une démarche contractuelle signée entre le Conseil Général et les communes et leurs groupements (intercommunalités et syndicats). Le périmètre géographique d'intervention de cette politique est celui de l'intercommunalité. Ainsi, chaque Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre signe un contrat avec le Département. Cette contractualisation est établie sur une période de quatre ans, de janvier 2013 à novembre 2016.

Mon rôle au sein de ce pôle a été de participer à l'évaluation de cette « politique de développement des territoires ». Trois phases composent ce processus évaluatif : la première en 2014, la seconde à mi-parcours de la politique, soit en 2015 et l'évaluation finale en 2016. Pour cette première phase ma mission a été de constituer une base de données quantitative.

L'évaluation permettra de calculer les impacts de cette politique sur le développement local, notamment en milieu rural. En effet, 64% des communes du département possèdent moins de 500 habitants.

¹ Annexe 1 Organigramme du Conseil Général des Pyrénées Atlantiques

² Annexe 2 Organigramme de la direction du développement

A travers cette aide à l'investissement, le Conseil Général se positionne comme un soutien au bloc local dans le développement des territoires. Le caractère transversal et non obligatoire de la politique, puisque hors du champ des compétences obligatoires de la collectivité, réaffirme la solidarité territoriale menée par le département des Pyrénées Atlantiques.

Egalement, cet exercice est un enjeu fort dans cette période de réforme territoriale qui vise à « renforcer l'efficacité de la puissance publique, qu'elle soit nationale ou locale ».³ Dans ce contexte de retrait de l'ingénierie de l'Etat et de restrictions budgétaires imposées aux Collectivités Territoriales, le rôle de ces dernières est repensé. En effet, dans le second projet de loi de ce qu'il est convenu d'appeler l'« acte III de la décentralisation », l'échelon départemental est amenée à se « dévitaliser » à l'horizon 2020.

Pourtant, bien que sa légitimité soit souvent contestée du fait de sa position intermédiaire, l'échelon départemental est reconnu comme vecteur de solidarité territoriale envers le bloc local. En effet, les relations interterritoriales entre ces deux acteurs ne cessent de s'accroître depuis la décentralisation. La disparition des Conseils départementaux amènera à repenser les politiques territoriales et justifie d'autant plus la pratique d'évaluation des politiques publiques. Celle-ci permet de cibler les priorités des territoires pour une meilleure connaissance des besoins et une efficacité de l'action publique.

Dans ce contexte incertain, on peut se demander quels sont les impacts de la « politique de développement des territoires » sur le développement en milieu rural au regard du processus d'évaluation ?

Dans une première partie, nous étudierons les modalités d'application de la politique territoriale en faveur du développement local en milieu rural. Dans un second temps nous nous attarderons sur le processus d'évaluation mené dans le cadre de cette politique.

³ Discours de François Hollande lors des Etats Généraux de la démocratie Territoriale, 5 Octobre 2012

I. Contractualisation et développement des territoires

A. Une politique en faveur du développement local

1. Une « politique de développement des territoires » ambitieuse

Dans une volonté d'accompagnement des collectivités locales et avec le souhait d'accentuer les relations avec ces dernières, le département des Pyrénées Atlantiques a volontairement repensé les modalités de sa politique d'aide aux acteurs publics.

En 2012, la « nouvelle politique de développement des territoires » est votée par délibération⁴, mettant fin à un cadre d'intervention réglementaire et sectoriel.

En effet, jusqu'alors, 58 règlements⁵ permettaient la contractualisation pour des projets d'investissement entre le département et les acteurs locaux. Ces derniers sollicitaient le Conseil Général au moment de réaliser un projet d'investissement afin d'obtenir une subvention. Selon la nature du projet (exemple : cabane pastorale, équipement culturel, bâtiment scolaire,...), un règlement sectoriel définissait la hauteur de l'intervention départementale.

La « nouvelle politique de développement des territoires », en abrogeant ces 58 règlements, devient le cadre d'intervention unique pour l'aide à l'investissement du département envers les acteurs publics concernés. Il s'agit des communes, des établissements publics de coopération intercommunale, des syndicats et des structures publiques ou associations de gestion des maisons de retraite.

Cette politique à l'initiative du Conseil Général subventionne les acteurs publics sur des compétences extérieures à ce dernier. Pour cela, il s'agit de la politique du département la plus transversale, étant commune aux anciens règlements sectoriels. La mise en place de cette nouvelle politique a donc impliqué une révision des modalités de mise en œuvre de plusieurs politiques publiques du Conseil Général sur le territoire.

⁴ Annexe 3 « Délibération du 30 Novembre 2012 »

⁵ Annexe 4 « Règlements abrogés »

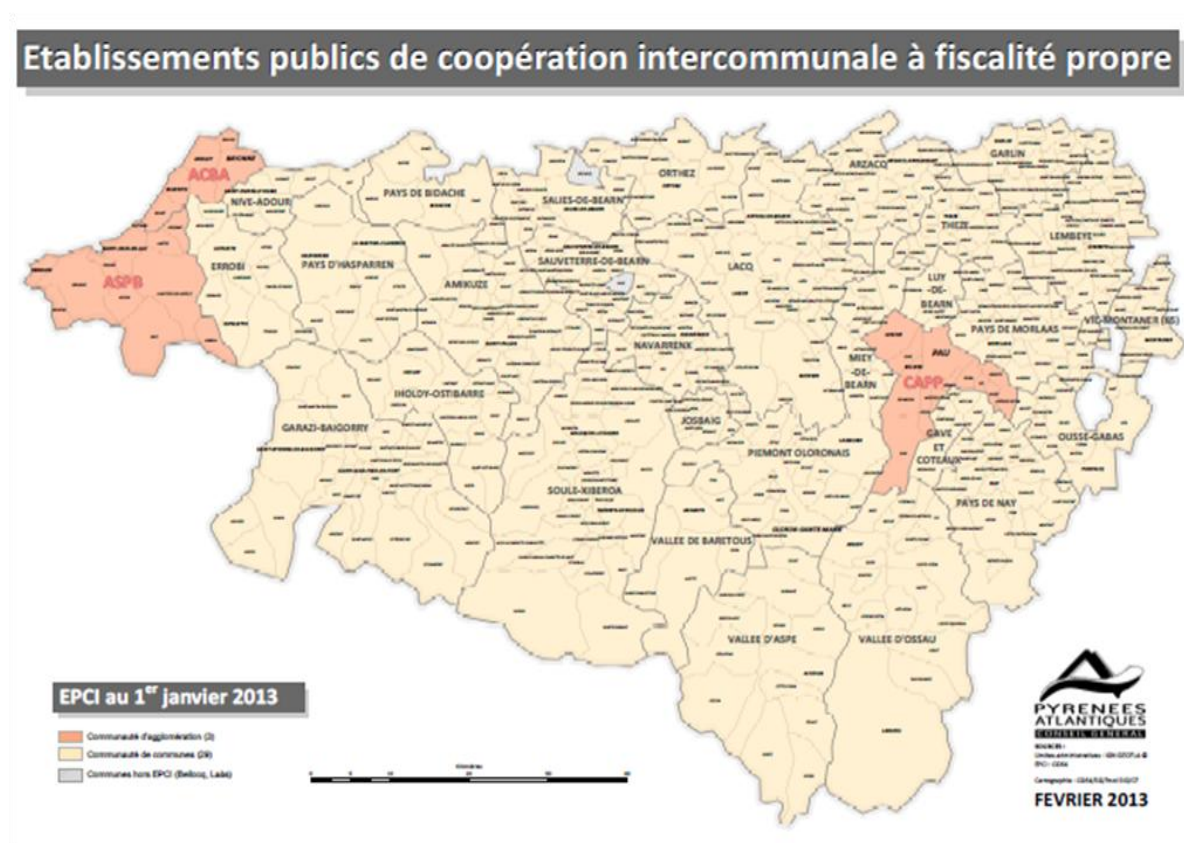
Plusieurs objectifs sont à l'origine du fondement de cette politique territoriale : mettre fin à une politique de « guichet » du Conseil Général envers les acteurs publics. Désormais, le « grand frère » du bloc local doit être impliqué dans l'élaboration des projets. Egalement, il s'agit de bâtir à moyen terme les projets d'un territoire, afin d'éviter les projets isolés et dénués de sens, pour une cohérence territoriale et dans un contexte financier toujours plus contraint.

Un contrat est donc établi entre tous les acteurs publics souhaitant porter un projet d'investissement et le Conseil Général. Ce contrat est l'outil législatif d'application de cette politique territoriale, on parle alors de « contrat de territoire ». Le système de référence utilisé pour la signature des contrats est le périmètre intercommunal. Il existe donc autant de contrats que d'établissements publics de coopération intercommunale, soit 32⁶ en 2012.

A l'intérieur de chaque contrat, tous les acteurs publics concernés (du territoire en question) souhaitant porter un ou plusieurs projets sont engagés. La durée du contrat est établie pour une période de quatre ans, soit de janvier 2013, à novembre 2016. Une enveloppe financière est prévue pour chaque territoire, à partager entre les acteurs publics de ce dernier selon leurs projets.

⁶ Annexe 5 : Liste des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2013

Figure 1: EPCI à fiscalité propre Janvier 2013



Source : CG64

Le cadrage budgétaire de cette politique a pour but de favoriser la logique de projets au sein de chaque EPCI. En effet, un contexte financier contraint est imposé aux acteurs publics par le Conseil Général. Celui-ci permet un double avantage.

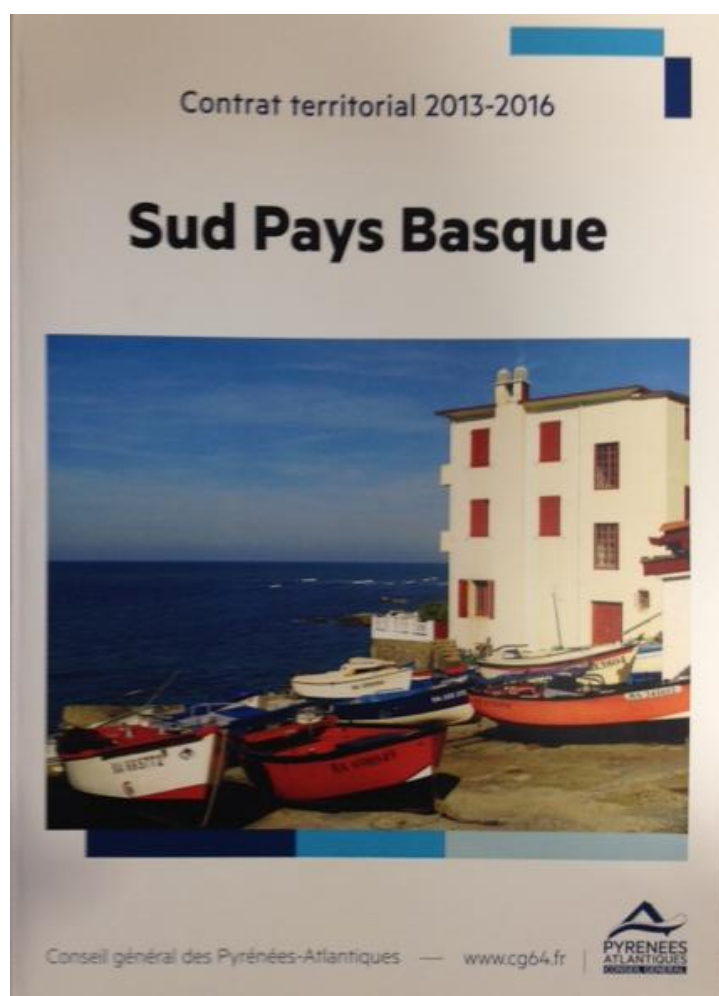
Pour les maîtres d'ouvrages, l'obligation de prioriser leurs projets selon les enjeux de développement soulignés par le portrait de territoire, vise à favoriser un développement réfléchi de ces derniers : inciter la coopération intercommunale, projection à N+4, mutualisation,... Pour le Conseil Général, il s'agit de garantir le non-dépassement budgétaire en définissant dès la signature des contrats, la somme engagée pour chaque projet (à travers le programme d'investissement).

Pour définir l'enveloppe financière de la nouvelle politique territoriale, le Département s'est appuyé sur le montant d'intervention de l'aide aux acteurs publics des trois dernières années. La délibération de 2012 garantit donc un montant de 50 millions d'euros par an à l'ensemble des acteurs publics dans le cadre de cette politique

territoriale, soit un total de 200 millions d'euros pour les quatre ans. Dans la recherche d'un développement équitable des territoires, la répartition de l'enveloppe financière est effectuée au niveau intercommunal selon plusieurs indicateurs. Ensuite, au sein de chaque intercommunalité, cette même enveloppe est distribuée à chaque maître d'ouvrage selon différents critères fiscaux.

- Construction des contrats : décembre 2012 à septembre 2013

Figure 2 : Photographie du contrat territorial de Sud Pays Basque



Source : CG64

Chaque contrat est constitué de deux parties :

- Le « projet de territoire », qui regroupe un « portrait de territoire » pouvant être assimilé à un diagnostic territorial. A partir de ce portrait, des « enjeux de développement » sont définis.
- Le « programme d'actions ». Il s'agit de la partie opérationnelle du contrat puisqu'il s'agit de la liste intégrale des projets inscrits dans le contrat sur la période 2013-2016. Aucun projet d'investissement de développement territorial, hormis ceux de cette liste, ne pourra être subventionné par le conseil général sur cette période.

La mise en place de cette politique traduit la volonté du Conseil Général de s'imposer comme acteur de développement des territoires.

2. Les conditions nécessaires au développement

➤ Du développement local....

« Le développement local est un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies. Il sera donc le fruit des efforts de sa population, il mettra en cause l'existence d'un projet de développement intégrant ses composantes économiques, sociales et culturelles, il fera d'un espace de contiguïté un espace de solidarité active ⁸».

La notion de développement local est apparue à la fin des années 60 et dans les années 70 pour qualifier les expériences des sociétés locales, qui, confrontées à des situations de crises, se sont mobilisées pour apporter des réponses concrètes à leurs problèmes (économiques, sociaux, environnementaux,...). L'émergence du développement local comme processus de dynamisme d'un territoire de proximité peut être rapproché à un mouvement social cherchant à promouvoir un développement alternatif aux politiques centralisatrices d'aménagement du territoire de l'époque. Le terme « local » désigne un territoire géographique limité qu'est celui de la commune, de l'intercommunalité ou du territoire de projet. Ce mouvement apparaît d'abord en milieu rural du fait d'une volonté de lutter contre l'exode rural et face à l'incapacité de l'Etat de prendre en compte les diversités des problématiques locales dans la mise en place des politiques publiques. Le développement local repose sur la remise en cause de l'approche descendante de l'action publique et propose une démarche ascendante (bottom up) en s'appuyant sur les forces vives présentes sur le territoire dit « local ».

⁸ Xavier Greffe, « Territoires de France, les enjeux économiques de la décentralisation », 1984

Les enjeux du développement local :

- La revitalisation, afin de faire face à des situations de fractures, de mal-développement au niveau économique, social, environnemental,... L'objectif est de s'appuyer sur les ressources locales afin d'améliorer les conditions de vie sur le territoire, l'emploi,... Cet enjeu prend des orientations différentes selon les problèmes propres à chaque territoire et à leur capacité d'inventivité et d'innovation. L'état des lieux du territoire afin d'identifier les ressources et les besoins de celui-ci est essentiel.
- Le rééquilibrage, telles que la redistribution des richesses ou l'invention de nouvelles solidarités répond à un enjeu d'équité au sein. Tous les territoires ne sont pas confrontés à des situations de crises ou de fractures, il est pour autant primordial d'en connaître les besoins. Ainsi, en appliquant la solidarité territoriale, les inégalités tendent à se réduire.
- La démocratisation, à travers l'élargissement de la participation à la gouvernance est un enjeu permettant d'enrichir les projets de territoire. En effet, une démarche de projets ne doit pas être une somme d'intérêts individuels mais le résultat d'une démarche collective.
- La prise en compte du développement durable, dans un respect des équilibres environnementaux, sociaux, économiques qui relèvent des besoins des générations futures.

Dans une logique de développement local, ces quatre enjeux doivent être abordés selon plusieurs aspects essentiels :

- Une approche territoriale : le développement du territoire passe par la valorisation de ses ressources, ce territoire doit être « de proximité » afin d'en cibler les enjeux et les acteurs les plus à même d'y répondre.
- Une approche ascendante : la démarche implique une participation accrue des acteurs du territoire.
- Une approche partenariale : le développement du territoire profite à plusieurs acteurs, ces derniers doivent donc s'allier pour parvenir aux résultats escomptés.

- Une approche d'innovation : face aux échecs auxquels fait face le territoire et qui doivent être palliés, la recherche de nouvelles solutions comme levier de développement doit être le moteur.
- Une approche transversale.
- Une approche par gestion de proximité.

Toutes les démarches de développement local ne respectent pas l'ensemble de ces aspects mais les activent à un moment donné. Egalement, les enjeux à l'origine du développement local tendent à évoluer, tout comme la notion elle-même.

➤au développement territorial

Depuis les années 2000, de nouveaux objectifs du développement local apparaissent. Les concepts de « compétitivité » et « d'attractivité » sont devenus les nouveaux aboutissants du développement local.

Cette évolution des pratiques du développement local peut s'expliquer par l'appropriation des politiques des discours de développement local.

En effet, la multiplication des initiatives « marginales » de développement local et la montée en compétences des collectivités territoriales depuis les lois de décentralisation ont abouti à l'institutionnalisation des pratiques de développement local. Le développement du territoire de proximité devient un enjeu de l'action publique pour les collectivités territoriales. La notion « d'action publique locale » est alors employée pour désigner « les enjeux de gestion des collectivités locales »⁹. Selon Alain Faure, Directeur de Recherche au Centre National de la Recherche Scientifique, « l'évolution sémantique du local vers le territorial offre un cas intéressant de ré enchantement de l'action publique sur les leitmotifs de l'efficacité et de la proximité ».

Cette notion de territoire, au cœur de l'action publique locale, renvoie également à la notion de territorialisation. « La territorialisation de l'action exprime la nécessité d'une gestion différencialiste qui s'éloigne des solutions standard et des procédures uniformes ».

⁹Alain Faure, Dictionnaire des politiques publiques territoriales

Le développement territorial implique donc des prises de décisions au plus près des territoires, afin de répondre au mieux à leur besoin. Pour cela, une connaissance de l'espace géographique de proximité est inévitable.

B. Des spécificités territoriales marquées

1. Comprendre les enjeux départementaux

- La définition du rural comme opposition à l'urbain : le zonage en aire urbaine de l'INSEE

L'espace à dominante rurale est défini par l'INSEE selon la nomenclature du « Zonage en Aires Urbaines » (ZAU).

En premier lieu, ce découpage de l'espace met en évidence l'espace urbain selon trois angles :

- Les grandes aires urbaines
- Les moyennes aires urbaines
- Les petites aires urbaines

On peut définir une aire urbaine comme « un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaillent dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci (communes multipolarisées)». ¹⁰

Un pôle urbain est une « unité urbaine offrant 5 000 emplois ou plus et n'appartenant pas à la couronne périurbaine d'un autre pôle urbain ¹¹ ».

¹⁰ Définition INSEE

¹¹ Définition INSEE

En second lieu de ce découpage est défini l'espace rural comme l'ensemble des communes n'appartenant à aucunes de ces aires urbaines.

Figure 3 : Schématisation d'un pôle urbain et d'une aire urbaine

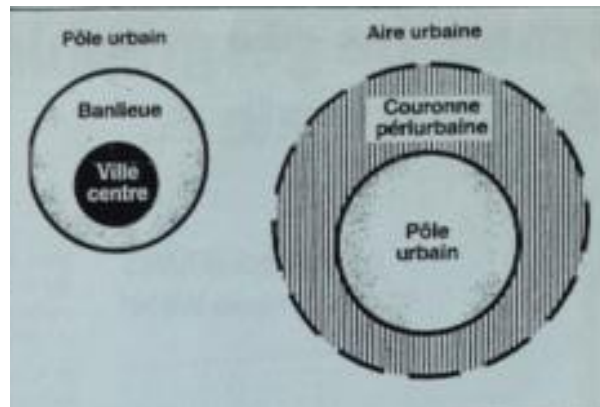
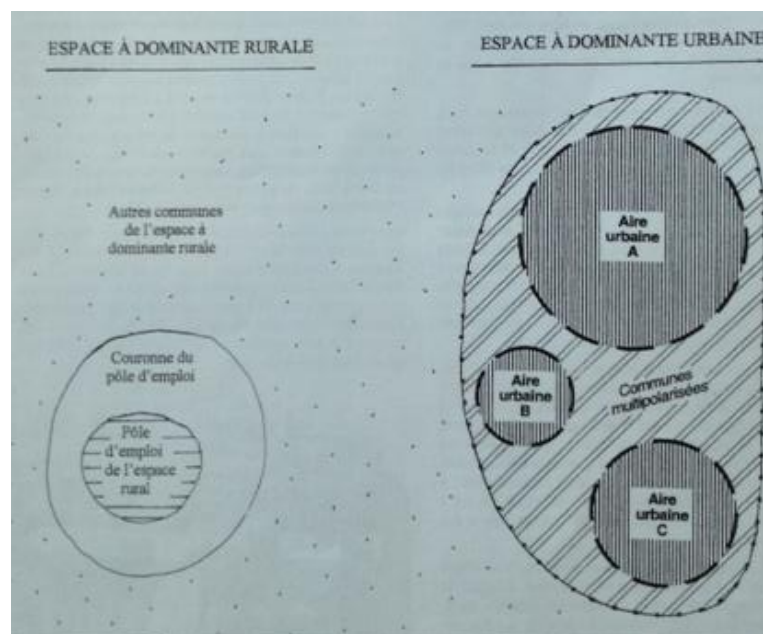


Figure 4 : Schématisation espace rural et espace urbain

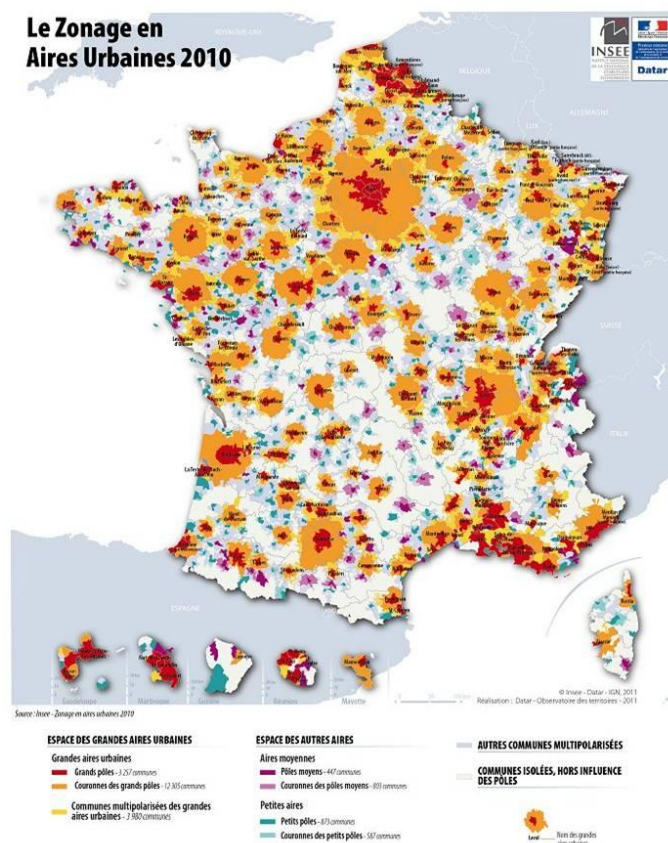


Ce découpage de l'espace en aires urbaines s'appuie sur les données du recensement de 2008 ainsi que sur les données relatives aux déplacements entre le domicile et le travail. Ce second indicateur semble intéressant dans la mesure où il met en lumière l'évidence des flux et donc des relations entre les communes.

En effet, Martin Vanier dans « Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité », définit ces relations comme « un processus de mise en société des territoires ». L'interterritorialité serait alors une des conséquences de diverses transformations sociales, notamment l'augmentation de la mobilité et l'individualisme. L'individualisme, en modifiant notre rapport à l'espace à travers, augmente les mobilités et les relations entre les territoires. En effet, une des conséquences de l'individualisme est la multiplication des territoires de référence chez les individus : « mes activités me projettent, d'un contexte à un autre, d'un milieu à un autre, d'une ambiance à une autre,... ». « L'individualisme met fin au rapport d'exclusivité d'un groupe avec un territoire », l'utilisation des espaces va être transformée, tout comme leur organisation.

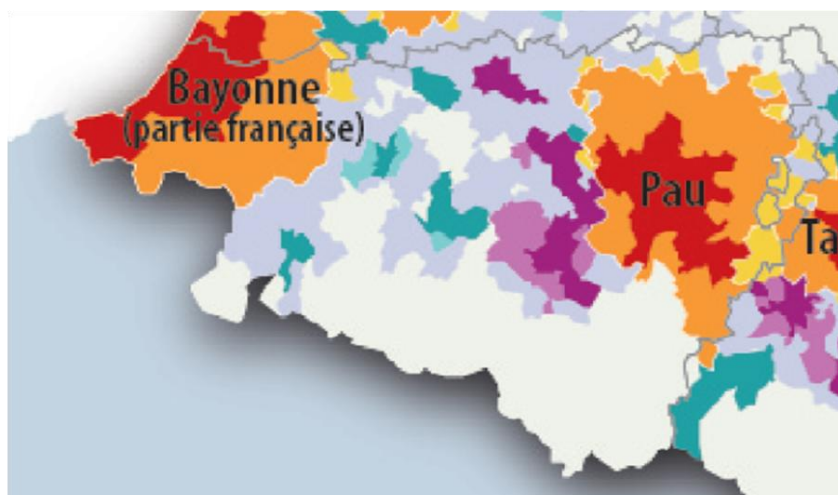
La prise en compte de ces « réseaux de territoires » dans le calcul du ZAU de 2010 à travers les données relatives à l'emploi et aux déplacements domicile-travail caractérise l'interterritorialité croissante à laquelle sont soumis les territoires.

Figure 5 : Carte du Zonage en Aires Urbaines 2010



Source : Insee

Figure 6: Zonage en Aires Urbaines Pyrénées Atlantiques (2010)



Source : Insee - Zonage en aires urbaines 2010

ESPACE DES GRANDES AIRES URBAINES

Grandes aires urbaines

- Grands pôles - 1 257 communes
- Couronnes des grands pôles - 12 305 communes
- Communes multipolarisées des grandes aires urbaines - 3 980 communes

ESPACE DES AUTRES AIRES

Aires moyennes

- Pôles moyens - 447 communes
- Couronnes des pôles moyens - 809 communes

Petites aires

- Petits pôles - 873 communes
- Couronnes des petits pôles - 587 communes

AUTRES COMMUNES MULTIPOLARISÉES

COMMUNES ISOLÉES, HORS INFLUENCE DES PÔLES



On constate qu'au vue de ce zonage, le département des Pyrénées Atlantiques est structuré au tour de deux grands pôles urbains que sont celui de Pau et de Bayonne. Entre les eux est constitué un réseau de petits et moyens pôles accompagnés de leurs couronnes périurbaines. La présence de communes multipolarisées vient compléter cet axe urbanisé du département.

Quand au reste de l'espace géographique, il est représenté par des « communes isolées, hors influence des pôles ».

Autrement dit, alors que ce zonage nous apporte un éclairage schématique des différents stades de développement urbain du territoire, la définition de l'espace rural apparaît peu. En effet, les différentes caractéristiques de cet espace « isolé » ne sont pas représentées.

➤ Les différentes fonctions des espaces ruraux

Pourtant, l'étude prospective de la Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) de 2003, « Quelle France rurale pour 2020. Contribution à une nouvelle politique de développement durable », met en lumière les nouveaux usages de l'espace rural.

Aujourd'hui il existe une distinction forte entre le monde agricole et le monde rural. Depuis la fin des années 70, la place de l'agriculture dans l'économie et l'emploi n'a cessé de baisser, les campagnes sont alors réappropriées. Selon la DATAR, quatre fonctions peuvent être assignées aux territoires ruraux :

- Une fonction résidentielle, à laquelle est associé un dynamisme démographique positif. Ce facteur s'explique par la périurbanisation qui touche certains « territoires ruraux sous influence urbaine » depuis la fin des années 70 et qui continue de s'accroître. Egalement, l'arrivée des nouvelles populations dans des « zones rurales isolées » depuis les années 90 participe à se phénomène de croissance démographique des campagnes. « L'excédent d'arrivées sur les départs concerne désormais plus de 60% des communes de l'espace à dominante rurale ».

- Une fonction productive, bien que, en terme d'emplois. l'activité économique dominante ne soit plus l'agriculture. Depuis les années 90, les communes périurbaines ont connu le plus fort taux de croissance de l'emploi. Egalement, l'emploi a augmenté dans « l'espace à dominante rurale », ce qui n'était plus le cas (faible progression d'1%). Pour autant, la part de l'emploi en milieu rural est à relativiser puisque « un français sur quatre réside dans le rural, seul un sur cinq y travaille ». L'agriculture y reste prédominante dans l'emprise au sol du territoire : « les exploitations utilisent près de 30 millions d'hectares sur les 55 millions du territoire national, soit un recul de 5% sur les vingt dernières années ». La part de l'emploi la plus élevée dans l'économie rurale est celle de l'activité industrielle puisque « dans un bassin sur quatre, il dépasse le seuil des 40% ». D'autre part, les « emplois résidentiels », liés aux services aux populations, « fournissent aujourd'hui plus de 50% des emplois ruraux ».

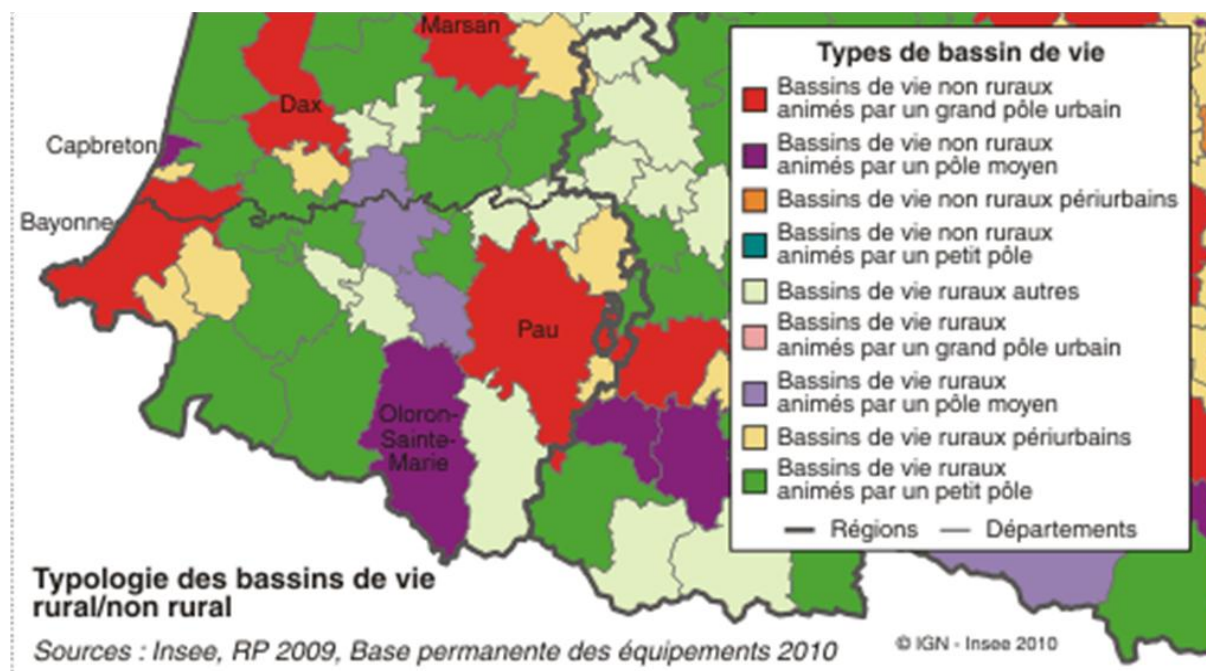
- Une fonction récréative et touristique, favorisée par le développement du secteur marchand en espace rural. En effet, celui-ci devient de plus en plus attrayant et accessible, favorisé par l'augmentation du temps libre. « La campagne est le deuxième espace touristique des français (35% à 40% des destinations touristiques) ». Les espaces ruraux touristiques peuvent être définis en « trois types », à savoir les « espaces de ressources banales », largement développé par des « initiatives locales de faible ampleur », « les espaces de proximité urbaine, « caractérisés par des loisirs résidentiels de courte durée » et enfin les « espaces d'attractivité forte et de loisirs spécifiques » (ex : les espaces fortement dotés en patrimoine). Enfin, on peut souligner la présence de résidences secondaires, même si cette « spécificité française » est loin d'être un modèle national : « 9% des ménages possèdent une résidence secondaire ».

- Une fonction de nature, de plus en plus prise en compte dans les politiques publiques. En effet, l'essentiel de la disponibilité des ressources et milieux naturels se trouve dans les espaces ruraux. Avec la montée en puissance des prises de conscience environnementalistes, la « protection des ressources », « le maintien de la biodiversité », « la protection des risques naturels » et enfin le « maintien des aménités » sont des enjeux forts de l'espace rural.

Cette définition plus qualitative des espaces ruraux peut être assimilée à la typologie des bassins de vie de l'INSEE.

- Une typologie des espaces vécus : le zonage en bassins de vie de l'INSEE

Figure 7 : Zonage en bassin de vie, Pyrénées Atlantiques



Un bassin de vie est « le plus petit territoire au sein duquel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants ¹² ».

Six grands domaines permettent de classer les services et équipements renseignant cette définition : les services aux particuliers, le commerce, l'enseignement, la santé, le sport les loisirs et la culture et enfin les transports.

Le zonage en bassins de vie permet donc de connaître la répartition des équipements sur un périmètre et la façon d'y accéder. L'analyse des zones d'influences de chacun des bassins de vie permet de définir différentes typologies de ces derniers.

L'avantage de ce zonage est de pallier aux « manques » des ZAU dans leur description des espaces ruraux. En effet, neuf types de bassins de vie ressortent de ce découpage, dont cinq relatifs à l'espace rural. L'INSEE apporte une différenciation

¹² Définition INSEE

des bassins de vie « ruraux animés par un petit pôle » de ceux « ruraux périurbains », « ruraux animés par un pôle moyen », « ruraux animés par un grand pôle urbain » ou encore par les « autres bassins ruraux ».

Cette carte met en évidence le caractère rural des Pyrénées Atlantiques puisqu'environ les trois quarts du département est référencé comme « bassin de vie rural ». De plus, la diversité des formes d'espaces ruraux est représentée puisque sur cinq des typologies relatives à l'espace rural, quatre sont présentes, ce qui laisse à supposer une multiplication des enjeux de développement selon les territoires.

Enfin, les « bassins de vie non ruraux » ne doivent pas être oubliés, représentant des enjeux de développement différents et soumis à des pressions démographiques importantes : les trois agglomérations du département condensent 57% de la population départementale (656 608 habitants en 2011) alors que treize des trente-deux intercommunalités possèdent moins de 10 000 habitants (dont six moins de 5 000 habitants) en 2013.

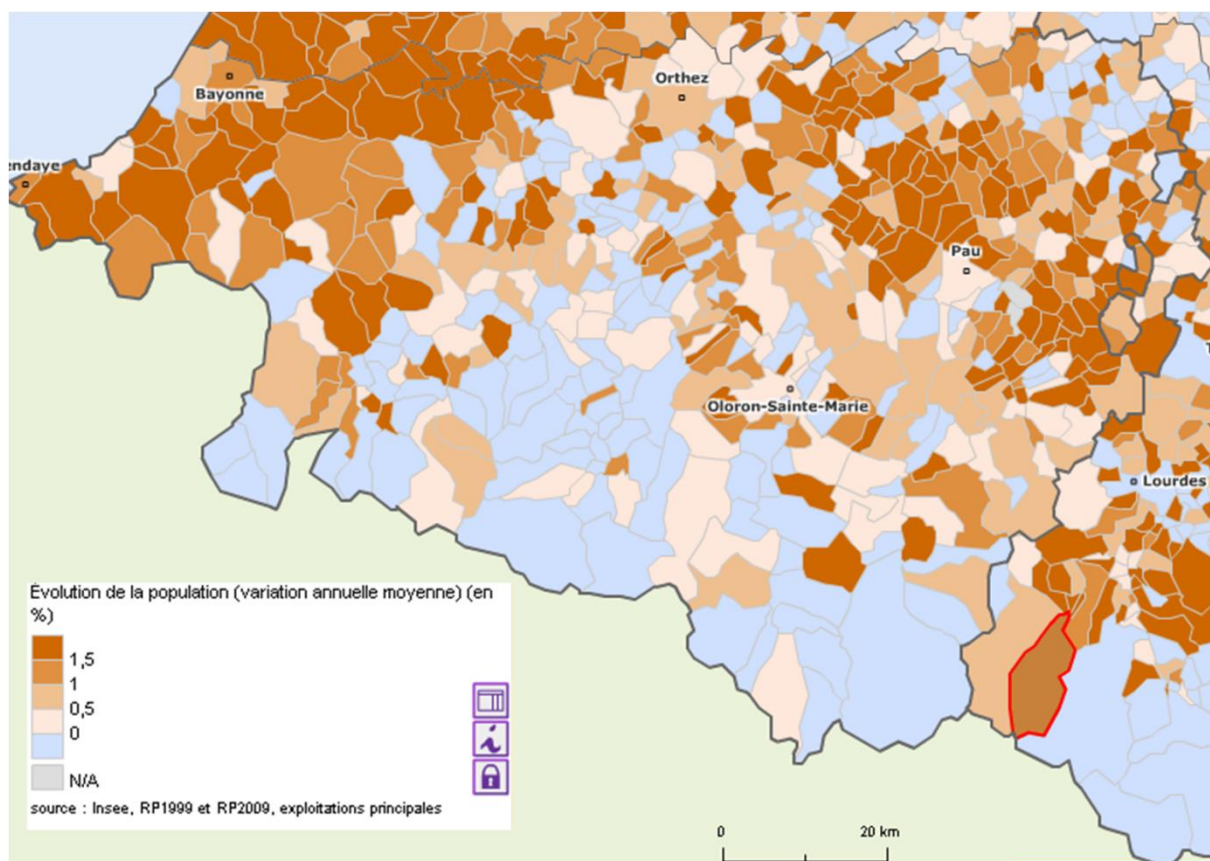
On peut considérer ce découpage comme qualitatif quand le ZAU s'apparente à des données d'avantage quantitatives. En effet, la notion de bassin de vie peut s'apparenter à la réalité « vécue » par les habitants des territoires.

➤ Des problématiques différentes

Les cartes précédentes illustrent la variété des typologies de territoires présente dans le département des Pyrénées Atlantiques.

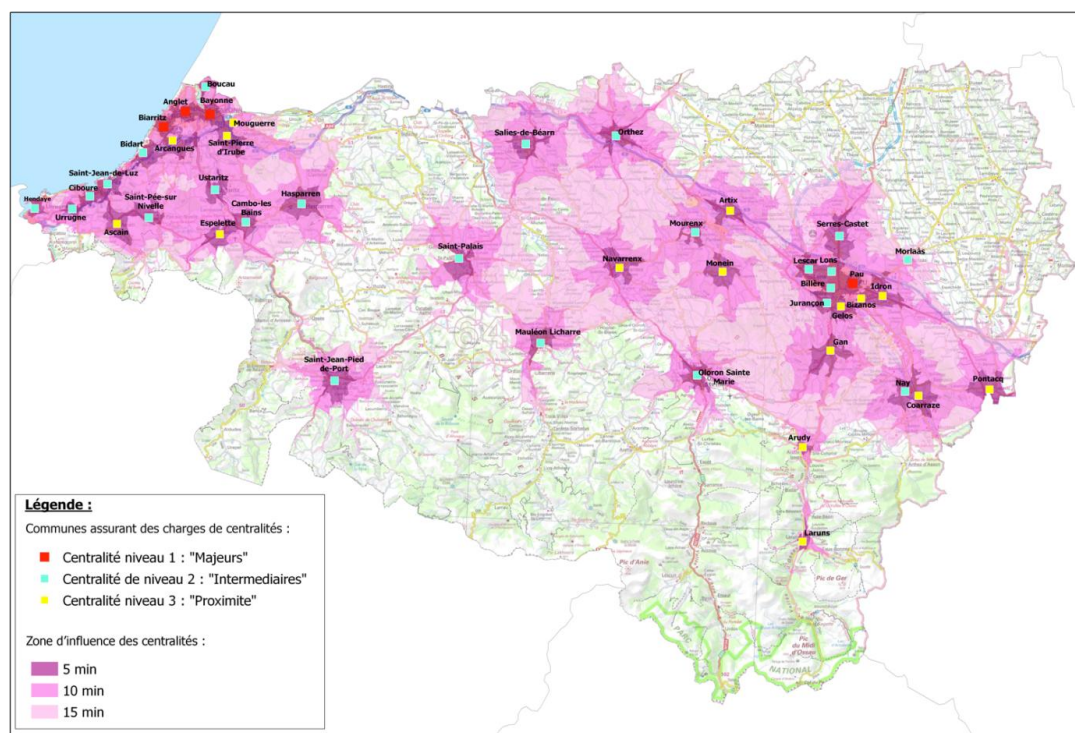
A cela s'ajoute les caractéristiques propres à chaque territoire. Selon la thématique choisie, chaque territoire peut être qualifié quantitativement et qualitativement, selon les indicateurs choisis. Cette approche par thématiques représente une approche sectorielle des territoires. Les exemples suivants de l'évolution de la population et des centralités et leur zone d'influence sont deux des multiples entrées d'analyse d'un territoire.

Figure 8 : Evolution de la population dans les Pyrénées Atlantiques (1999-2009)



Source : CG64

Figure 9 : Localisation des centralités et de leur zone d'influence, Pyrénées Atlantiques



Source : CG64

L'étude simultanée de plusieurs cartes thématiques est intéressante dans la façon d'appréhender les espaces. En effet, en comparant seulement ces deux thématiques, on s'aperçoit de l'effet « boule de neige » que subissent les territoires. Ainsi, l'accumulation de difficultés ou au contraire, d'effets leviers au développement, ne sont pas le résultat d'un seul facteur mais d'un effet ricochet de plusieurs facteurs se répercutant les uns sur les autres. Par exemple, on observe ici que les communes ayant une évolution démographique nulle sont également celles situées hors des zones d'influence des centralités.

Il est compliqué de définir l'enchevêtrement des facteurs entre eux ainsi que les facteurs de causes ou de conséquences.

Quelque soit les territoires, ruraux, urbains ou même périurbains, différentes problématiques prédominent liées les unes aux autres. Pour cela, la mise en place d'une politique de développement des territoires transversale semble la plus à même d'entraîner des effets leviers pour un territoire dans différents domaines, les externalités positives d'un projet pouvant s'étendre à d'autres domaines.

2. Modalités d'application de la politique

- La notion de développement territorial

Les modalités dans le choix des projets à retenir par les agents départementaux dans les contrats territoriaux ont pour but de favoriser l'émergence d'une logique de projet pour les territoires. En plus du « portrait de territoire » qui fixe les priorités de développement des intercommunalités, la délibération du Département de 2012 fixe trois volets permettant d'accepter la recevabilité d'un projet :

- 1^{er} volet : « l'adéquation des projets avec la stratégie et le positionnement départemental »

Dans ce volet, des orientations stratégiques¹³ ont été définies par le Conseil Général pour cadrer l'adéquation des projets selon les priorités Départementales. Les portraits de territoires qui regroupent les volontés partagées de développement des collectivités et du Conseil Général permettent également de juger de l'adéquation d'un projet.

- 2nd volet : « adéquation des projets au regard des politiques publiques du Département »

Afin de juger si le projet est en adéquation avec les politiques publiques menées par le Département, une grille d'analyse ¹⁴a été produite par ses services afin de juger les forces et les faiblesses des projets. Cette grille permet de créer un cadre commun d'analyse des projets par tous les services concernés.

- 3^{ème} volet : « la recevabilité administrative et financière des projets »

Adéquation ou non du projet selon des modalités administratives et le cadre budgétaire défini dans la répartition de l'enveloppe territoriale.

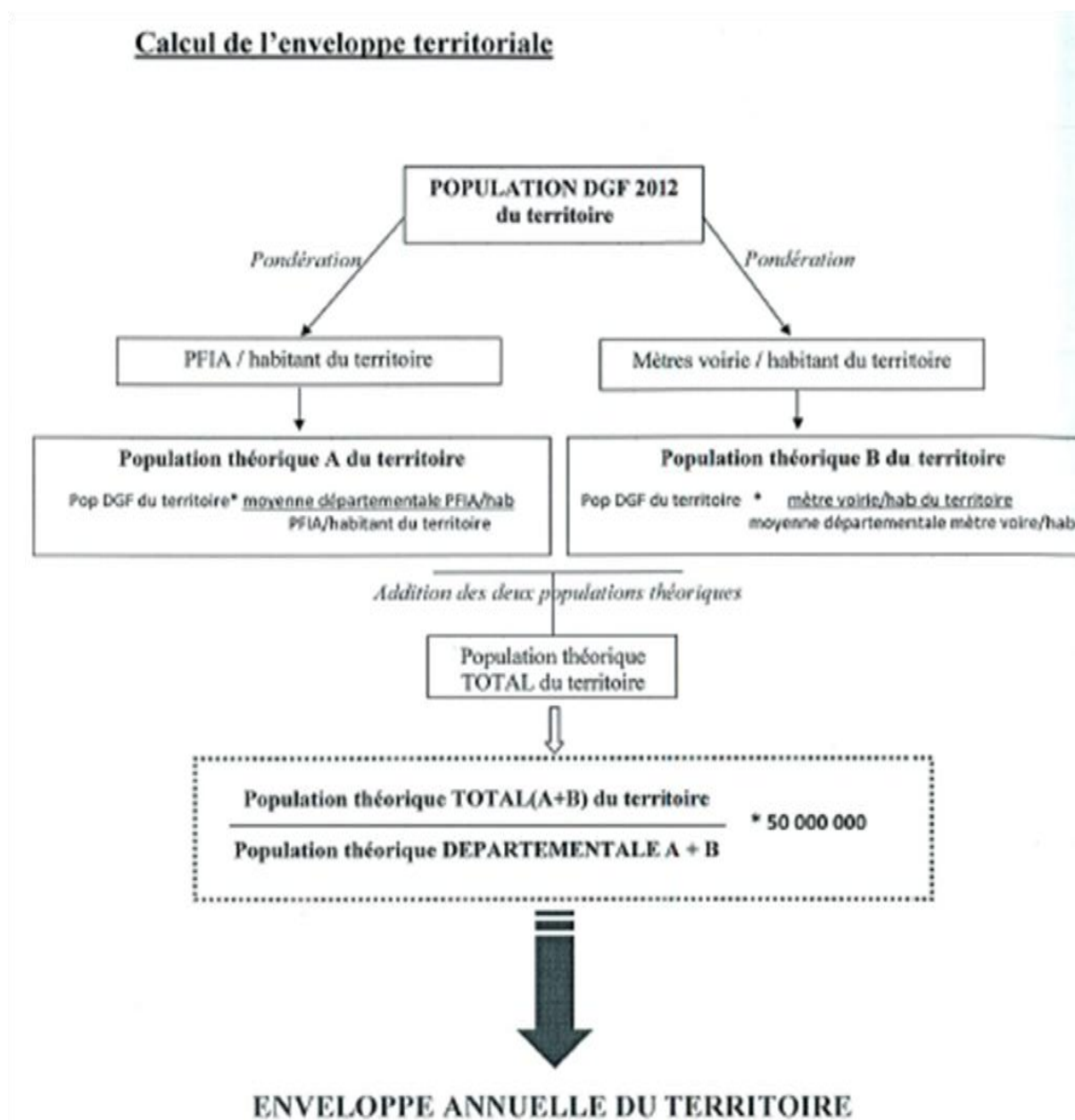
¹³ Annexe 6 « Orientations stratégiques »

¹⁴ Annexe 7 « Grille d'analyse des projets »

➤ Répartition de l'enveloppe territoriale

Dans un souci d'équité territoriale, afin de répartir l'enveloppe budgétaire entre les 32 territoires, plusieurs indicateurs ont été pris en compte. La population, la voirie/habitant du territoire ainsi que la richesse au sens PFIA ont été calculés pour définir les EPCI les plus éligibles et ceux l'étant le moins.

Figure 10 : Schéma de calcul de l'enveloppe territoriale



Source : CG64

De plus, au sein même de chaque EPCI, une différenciation est appliquée afin de répartir une nouvelle fois l'enveloppe territoriale le plus équitablement possible entre les différents maîtres d'ouvrage. Cette différenciation, définie dans la délibération de 2012, est définie selon trois axes :

- Axe 1 : « une intervention équitable en direction des communes ». Classement des communes en 5 catégories selon 4 critères (le potentiel financier, l'effort fiscal, le mètre de voirie communale/habitant, le revenu fiscal moyen/habitant) permettant un taux d'intervention du Département variant de 20% à 40%.
- Axe 2 : « l'accompagnement des dynamiques intercommunales ». Encourager les projets portés par les intercommunalités avec un taux maximal unique d'intervention pouvant atteindre 40% pour les CC, CA et syndicats des rivières.
- Axe 3 : « le non plafonnement de la dépense »
Le but est de ne pas introduire de plafond réglementaire pour les projets afin de « respecter la logique de projet ». Par ailleurs, le niveau de la dépense du département est notamment limité par le taux maximum d'intervention, la limite de l'enveloppe territoriale ainsi que par l'expertise des projets par les services du Conseil général.

➤ Principe de différenciation territoriale

Afin de garantir au mieux l'équité de l'intervention publique départementale, des spécificités locales sont prises en compte.

Les communes de -500 habitants représentent 64% des communes du département. Ayant conscience de leur faible capacité d'investissement, ces communes peuvent disposer d'une aide financière du Conseil général pour des travaux de « rénovation et d'embellissement de l'espace public » pour un coût allant de 5 000 à 30 000 euros.

Egalement, les communes de haute montagne, définies selon un arrêté préfectoral, bénéficie d'une bonification de leur taux d'intervention de 5% pour tous leurs projets compte tenu du déficit démographique de ces communes et donc du coût entraîné pour la collectivité.

Les communes appartenant à une agglomération, sont intégrées à la contractualisation au même titre que les autres maîtres d'ouvrage. La prise en compte des enjeux de développement auxquels sont soumises les zones urbaines densément peuplées ont amenés le Conseil Général à revoir sa politique d'aide aux acteurs publics puisque ces communes étaient autrefois exclues des aides à l'investissement.

Enfin, Les communes à fonction de centralité situées en « milieu rural ou rurbain » bénéficient d'une bonification de 5% « pour les projets renforçant la centralité ». L'objectif est d'assurer une reconnaissance de leur fonction de concentration des principaux services publics locaux.

➤ Les dispositions particulières

Certains « champs d'interventions » ont été reconnus spécifiques par le Département compte tenu de l'ampleur de leurs portées, souvent supérieure aux limites intercommunales, et des coûts engendrés, trop lourds pour les collectivités.

De ce fait, les projets sur les groupes scolaires sont considérés comme prioritaires car déterminants pour la qualité de la formation et de l'éducation et bénéficient de l'application du taux maximal correspondant.

Les projets d'investissement relatifs aux E.H.P.A.D doivent quant à eux concerner « l'extension, la rénovation, la réhabilitation ou les travaux d'hygiène et de sécurité pour une maîtrise d'ouvrage obligatoirement publique ou associative ». La création ex-nihilo ou la reconstruction intégrale sont exclues de la contractualisation afin de ne pas mobiliser une part trop importante de l'enveloppe territoriale compte tenu du coût engendré par ces travaux.

Les projets de maisons pluri-professionnelles de santé doivent quand à elles disposer au préalable d'un projet territorial de santé.

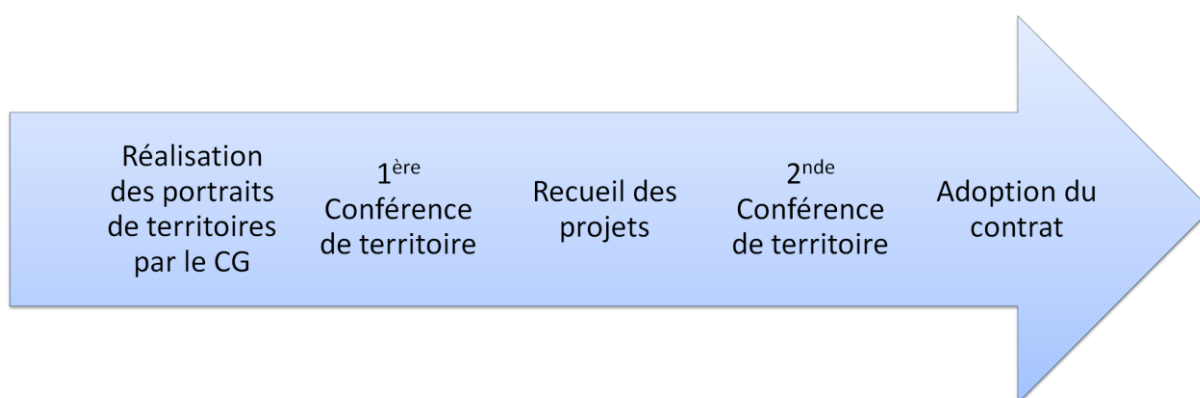
En ce qui concerne l'environnement : l'eau, l'assainissement et les rivières disposent d'un taux différencié d'intervention selon un classement propre à cette politique.

Enfin, la voirie communale représentant des coûts considérables, une enveloppe voirie spécifique est prévue (reconduction de l'enveloppe de 2012, maintien des taux d'intervention, absence de plafonnement de la dépense). Si l'enveloppe voirie n'est pas utilisée entièrement par la collectivité bénéficiaire, il sera possible de l'attribuer à un autre projet (autre que la voirie). Les communes non éligibles au « financement voirie » peuvent désormais en bénéficier en « déduction de l'enveloppe de leur contrat de territoire ».

➤ L'élaboration des contrats, l'élargissement de la concertation

Plusieurs temps ont permis de construire les contrats des 32 territoires. Dans la mise en place de sa politique contractuelle, le département a souhaité élargir la concertation avec les différents acteurs concernés. Chacun des différents temps associe les agents du Conseil Général en charge de la politique avec les acteurs publics locaux. Cinq temps majeurs peuvent être identifiés dans la construction d'un contrat de territoire. Ainsi, chacun de ces cinq temps a été répété 32 fois par les agents du département pour aboutir à la couverture intégrale du périmètre départemental par les contrats de territoires sur la même période.

Figure 11 : Les différents temps de réalisation des contrats de territoire



Source : Pauline Baylac

- 1^{er} temps : La réalisation des portraits de territoires

Le portrait du territoire concerné, soit le périmètre intercommunal, a été réalisé par les agents du conseil général. Ce « petit » diagnostic territorial fait l'état des lieux du territoire selon différentes thématiques telles que la jeunesse, le sport, l'environnement,... Les services départementaux concernés par ses secteurs ont dressé une vision intercommunale des atouts, faiblesses, opportunités, menaces du territoire afin de dégager des pistes de développement territorial à privilégier. Une fois ce portrait réalisé, il a été transmis au territoire concerné.

A la réception du portrait, chacun des acteurs publics du territoire disposait d'un délai d'un mois pour envoyer ses remarques et modifications au Conseil Général.

- 2nd temps : la 1^{ère} Conférence de territoire

Cette conférence de territoire rassemblait les agents du Conseil Général en charge de la politique contractuelle ainsi que tous les acteurs publics du territoire intercommunal dont il était question (communes, communautés de communes et syndicats).

Suite à la modification des portraits de territoire, cette conférence permettait d'approuver définitivement les orientations de développement à privilégier dans le contrat. Ces orientations doivent traduire une vision partagée du territoire par l'ensemble des acteurs présents.

Egalement, cette conférence permettait de référencer l'ensemble des projets en stock du territoire. Les projets en stock sont des projets sur lesquels le Conseil Général a déjà voté l'attribution d'une subvention (une délibération confirme la hauteur de la participation) mais n'ayant pas encore été effectués, ou étant en cours de réalisation. La somme totale des stocks est déduite de l'enveloppe financière du territoire. A la fin de cette conférence, le territoire connaissait alors la somme des crédits départementaux affectée aux futurs projets. La fin de ce second temps marquait le début du recueil de projets par le Conseil Général. Les acteurs publics du territoire souhaitant se positionner comme maître d'ouvrage d'un ou plusieurs projets devaient envoyer leurs demandes de subventions.

- 3^{ème} temps : le recueil des projets de chaque maître d'ouvrage public par les services départementaux et les conseillers généraux.

Le rôle des conseillers généraux dans cette politique territoriale consistait en le recueil des projets des maîtres d'ouvrages de leur territoire. Suite à cela, selon la nature des projets, chaque service départemental étudiait la recevabilité des projets et accompagnait les maîtres d'ouvrage dans leurs programmations.

Ce temps a consisté en la création du « programme d'actions », c'est-à-dire le choix des projets à réaliser sur la durée du contrat.

- 4^{ème} temps : la 2^{nde} Conférence de territoire

Cette conférence permettait de réunir l'ensemble des maîtres d'ouvrage du territoire afin de présenter l'intégralité des projets retenus dans le programme d'investissement, d'y apporter les derniers ajustements et enfin de l'acter définitivement.

- 5^{ème} temps : adoption définitive du contrat

Ce temps consistait à la délibération par chacune des parties (collectivités maîtres d'ouvrage et Conseil Général) des projets inscrits au contrat ainsi que la signature de celui-ci.

En considérant les modalités d'application de la « nouvelle politique de développement des territoires », on s'aperçoit que celle-ci favorise l'émergence d'une politique départementale d'action locale.

En effet, nous avons vu que les enjeux de solidarité et d'équité territoriale s'applique à travers la méthode de distribution de l'enveloppe par territoires.

Egalement, l'enjeu de démocratisation est en parti atteint, puisque la politique étant contractuelle, celle-ci implique deux partenaires (le Conseil Général et les intercommunalités), ayant tout deux été impliqués dans la mise en place de cette politique. La démocratisation au sens de l'ouverture de l'action à la société civile, pilier de la démarche de développement local, n'est pourtant pas respectée. C'est en partie la raison pour laquelle cette politique relève d'une démarche territoriale et non locale. A partir du moment où la démarche est portée politiquement (ici par le Conseil Général), la définition initiale de « développement locale » n'est pas respectée.

Pour autant, la question de la participation (et d'acteurs), qui renvoie à celle de la gouvernance d'une démarche locale ou territoriale, « ne doit pas être réduite à a participation ¹⁵». En effet, les auteurs du « guide de la mise en œuvre de la gouvernance territoriale », considèrent que « la gouvernance territoriale ne se limite pas à la mise en œuvre de démarches participatives ou concertées, comme c'est souvent le cas ». De plus, ils affirment que « la notion de gouvernance renvoie plus généralement à de nouvelles modalités et pratiques d'action qui supposent non seulement la participation au sens large mais aussi des innovations dans le pilotage ».

Enfin, l'enjeu de revitalisation n'était pas primordial sur le Département des Pyrénées Atlantiques, qui ne connaît pas de situations de crises ou de mal-développement à proprement parler. Cependant, une diversité de typologie d'espaces est présente sur le territoire Départemental. Il est donc important d'avoir conscience que de telles différences entre des espaces géographiquement proches sont présentes, et qu'une stratégie de développement à l'échelle départementale ne suffit pas.

¹⁵ Programme de Recherche Pour et sur le Développement Régional, *Guide de la mise en œuvre de la gouvernance territoriale*

La mise en place de cette politique contractuelle selon un périmètre élargi, celui de l'intercommunalité permet une prise en compte de ces spécificités.

A travers la mise en place de cette politique, le Conseil Général se réaffirme comme l'échelon de soutien au bloc local et comme partenaire dans la construction de projets de territoires. En contrepartie, celui-ci confirme son rôle dans l'armature institutionnelle française, comme garant de la solidarité territoriale. Cette politique lui apporte donc une garantie future dans le soutien du bloc local, et notamment des élus locaux, à l'heure où celui-ci est menacé de disparaître. En effet, la disparition des Conseils Départementaux a été annoncée par Manuel Valls au début de l'année 2014 à l'échéance de 2017.

L'évaluation, en permettant de connaître les impacts de cette politique sur le développement des territoires du Département, sera alors l'occasion de montrer le soutien indispensable du Conseil Général au bloc local.

3. La mise en place d'une évaluation interne

La réflexion sur l'élaboration d'une évaluation de cette nouvelle politique a débuté dès la mise en place de la réforme territoriale.

« Dès le vote par l'Assemblée, l'AUDAP proposera au Conseil général un dispositif d'évaluation de cette nouvelle politique contractuelle et de son impact sur les territoires des Pyrénées-Atlantiques ¹⁶».

En effet, même si les principes de l'évaluation n'étaient pas arrêtés, celle-ci était validée en tant qu'exercice à part entière de la réforme.

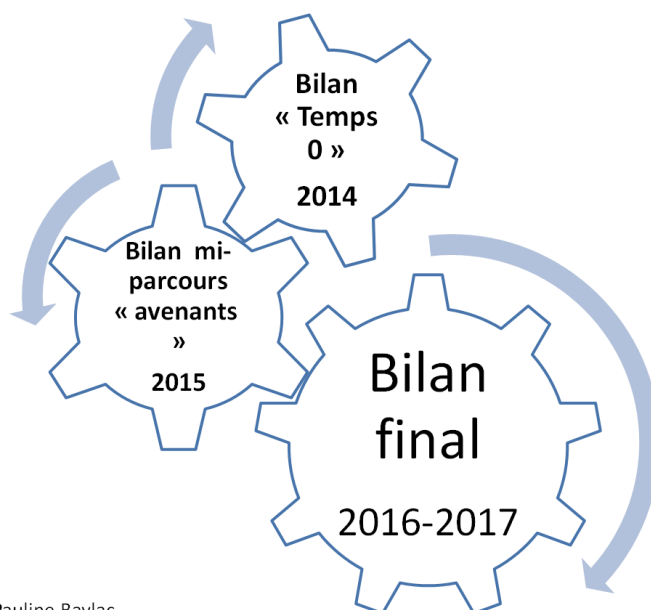
La notion d'évaluation de cette politique s'inscrit sur une période longue correspondant à la durée entière de la réforme, soit de 2013 à 2016. Celle-ci aura donc lieu en trois temps que l'on peut rapprocher à quelques choses près du triptyque de l'évaluation ex-ante (avant), in itinere (pendant) et ex-post (après).

¹⁶ Délibération du 30 Novembre 2012

En effet, le premier temps porte sur le « Temps 0 », soit l'évaluation de la procédure au début de la contractualisation, période dans laquelle s'inscrit mon stage. Le second temps sera consacré au bilan à mi-parcours de la politique, coïncidant à la période des « avenants » et enfin le second temps portera sur l'évaluation finale de la période de contractualisation.

Figure 12 : Processus d'évaluation

Processus d'évaluation de la « nouvelle politique de développement des territoires »



Réalisation : Pauline Baylac

Bien que dès 2012 le Conseil Général se soit penché sur la question de l'évaluation de cette réforme, le processus n'a réellement été enclenché qu'en janvier 2014, c'est-à-dire quelques semaines après les dernières signatures des contrats.

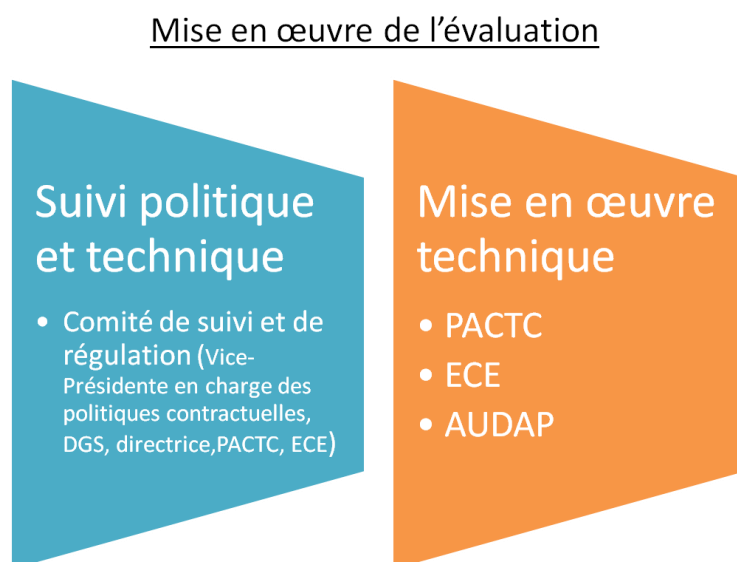
L'évaluation de cette réforme a lieu en interne mais associe néanmoins l'agence d'urbanisme des Pyrénées Atlantiques (Audap).

L'instance politique et technique d'approbation des principes de l'évaluation est le « comité de suivi et de régulation ».

La mise en œuvre de l'évaluation est menée par le PACTC avec l'aide de la cellule interne « Expertise, Conseil et Evaluation » (ECE).

Le comité de suivi et de régulation est composé de Marie Pierre Cabanne, Vice-Présidente en charge des politiques contractuelles, du directeur général des services Arnaud Mendement, de la directrice du développement Valérie Eloire ainsi que des membres du PACTC et de ceux d'ECE.

Figure 13 : Mise en œuvre de l'évaluation



Réalisation : Pauline Baylac

La particularité de cette évaluation au sein du Conseil Général tient du fait qu'elle soit la plus importante évaluation de l'histoire du département, qui plus est sur des compétences non obligatoires. En effet, le caractère transversal de cette réforme est indéniable puisqu'elle remplace les 58 anciens règlements sectoriels. Sont donc concernées par cette évaluation les politiques de la mobilité, de l'aide aux communes, de la petite enfance, des personnes âgées, de l'agriculture, de l'économie, du tourisme, de la culture, du sport, de l'environnement, de l'eau et assainissement, des maisons de sante et enfin de l'habitat.

Suite aux travaux relatifs à l'évaluation, des services PACTC et ECE au début de l'année 2014, le comité de suivi et de régulation a validé les principes, les objectifs et les grandes orientations de l'évaluation. Cette première étape marque le début officiel de la période évaluative des contrats de territoire.

II. Le « temps 0 » de l'évaluation

Nous avons vu que le « temps 0 » est la première phase du processus évaluatif de cette politique de « développement des territoires ».

Cette phase comprend plusieurs objectifs.

A court terme, il s'agit de recueillir l'avis des différents acteurs concernés par cette nouvelle politique territoriale afin d'en analyser les forces et les faiblesses vécues et d'en tirer des améliorations possibles. Il s'agit également de mesurer, de « photographier » le contenu des contrats au moment de leur signature pour savoir en quoi consistera leur mise en œuvre. Dans un temps plus long, cette « photographie » sera comparée aux actions réalisées, c'est-à-dire à la finalisation des contrats pour mesurer les écarts et en comprendre les raisons.

Bien que le Conseil Général se soit penché dès 2012 sur la question de l'évaluation, le processus n'a réellement été enclenché qu'en janvier 2014, soit quelques semaines après les dernières signatures des contrats.

Rappelons que cette seconde partie sur l'évaluation sera uniquement consacrée au « temps 0 », phase dans laquelle s'inscrit mon stage au sein du PACTC.

A. Méthodologie

1. Les acteurs concernés et leur rôle

L'évaluation de la politique territoriale étant un exercice volontariste du Conseil Général, celui-ci opère sa mise en œuvre en interne, tant dans la prise de décisions la concernant que dans sa réalisation.

Pour autant, l'Agence d'Urbanisme Atlantiques et Pyrénées (AUDAP) est missionnée dans le cadre de son programme partenarial avec le Conseil Général sur une thématique spécifique concernant l'évaluation de cette politique.

Plusieurs acteurs peuvent être identifiés dans la participation à ce temps évaluatif. On distingue plus largement deux « blocs » d'acteurs.

Le premier pouvant être qualifié de « technique », désignant l'ensemble des professionnels concernés par l'évaluation et travaillant à sa mise en œuvre.

Le second « politique et décisionnel » définit les grandes orientations à suivre et valide les avancées des travaux du bloc technique.

Ce dernier est composé du PACTC, service du Département en charge de cette politique depuis sa mise en œuvre. Il est le chef de file légitime de l'évaluation du fait de sa connaissance pointue des attentes de cette politique et de leur concrétisation.

Le service ECE vient en soutien au PACTC car bien que n'étant pas concerné par le suivi de cette politique contractuelle, il est spécialisé dans l'accompagnement et le suivi de procédures évaluatives. Ce service peut être apparenté à un cabinet de consultants interne au Département compétent sur l'expertise et l'évaluation. Son rôle dans la mise en place et le suivi de l'évaluation de la politique territoriale est d'autant plus important que ce service est déjà intervenu sur la réflexion de la mise en place de cette réforme.

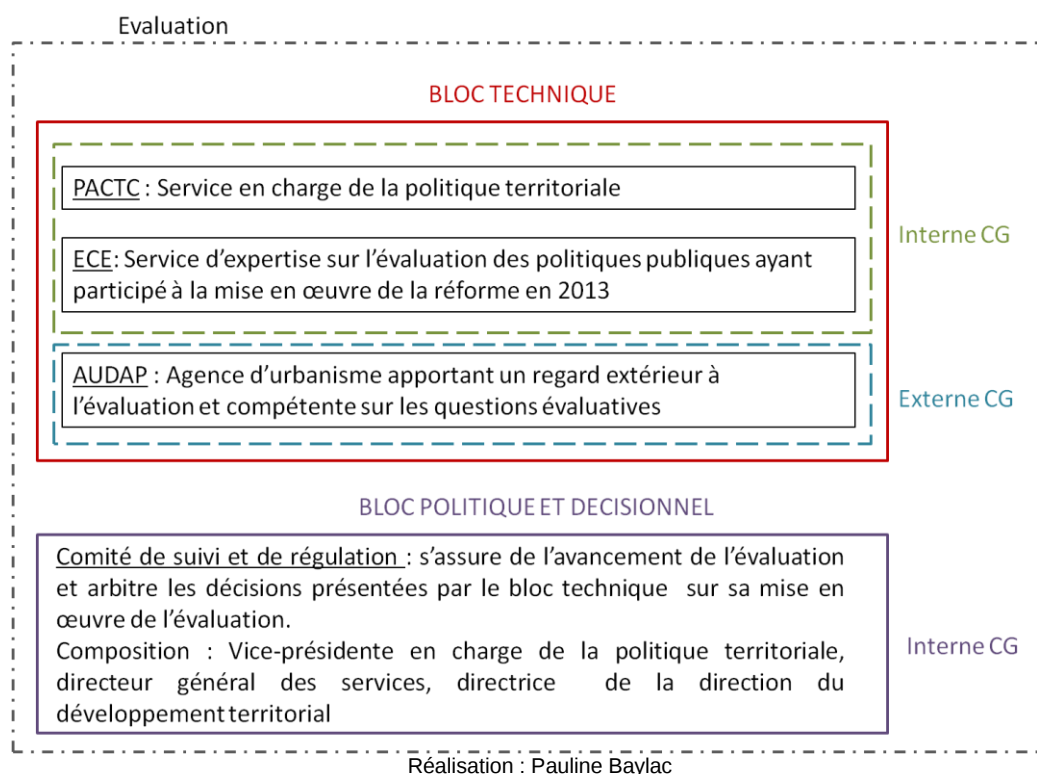
Enfin, le dernier acteur du bloc « technique » est l'AUDAP. La caractéristique de l'agence d'urbanisme repose sur un double avantage d'où son implication dans le processus d'évaluation. Premièrement, sa caractéristique principale est la pluridisciplinarité de son équipe, qui lui permet d'être compétente sur un large éventail de disciplines. De ce fait, l'agence apporte un savoir-faire sur des thématiques que ne possèdent pas toujours leurs partenaires ou permet à ces derniers de se décharger d'un volume de travail important. De plus, l'intervention d'un partenaire extérieur au Conseil Général sur cette thématique de l'évaluation favorise la neutralité de l'exercice et renforce la légitimité de ce dernier.

Il a été décidé lors de la mise en place de cette évaluation que le PACTC et ECE travailleraient sur la partie quantitative de l'évaluation, à savoir la définition d'indicateurs, la création de bases de données, les « extractions » de l'outil de suivi financier de la politique,...A contrario, la partie qualitative, c'est-à-dire la construction de guide d'entretiens, le recueil des propos auprès de publics concernés par la politique territoriale sera effectuée par l'AUDAP. La mission de l'AUDAP pour l'évaluation consiste donc à la construction, la méthodologie, au renseignement ainsi qu'à l'analyse des indicateurs qualitatifs. L'agence d'urbanisme n'ayant pas participé directement à la mise en place de cette réforme en 2012, il semble indispensable

pour recueillir une parole directe, que les entretiens soient menés par des personnes extérieures au Conseil Général.

Le croisement de ces informations qualitatives et quantitatives permettra d'obtenir une évaluation la plus exhaustive et la plus objective possible.

Figure 14 : Les acteurs du "temps 0" de l'évaluation



L'ensemble de ces acteurs ont travaillé tout au long du « temps 0 », conjointement ou non, à la réalisation de cet exercice évaluatif. En effet, les membres des différents services et organisme concernés travaillent en parallèle sur d'autres sujets. Il leur a donc fallu fixer des échéances afin d'assurer un rendu de travail dans les temps impartis. De cette façon, le « temps 0 » a été divisé en différentes phases.

2. Les temporalités

Le « temps 0 » de l'évaluation s'effectue sur l'année 2014, soit de janvier à novembre. Ma mission de stage concerne donc une très courte partie de ce premier temps évaluatif.

Ce dernier peut être découpé en plusieurs phases.

De Janvier à Février 2014, le Conseil Général a débuté sa réflexion sur la mise en œuvre de l'évaluation. Les services du PACTC et d'ECE ont alors créé des « grilles d'évaluation ». Il s'agit de documents techniques servant de fil directeur à la conduite de cette évaluation. Ces grilles déterminent le rôle des différents acteurs cités précédemment et les attentes auxquelles l'évaluation doit répondre.

Dès le début du mois de mars, date de début de mon stage, le PACTC a réalisé des réunions avec les directeurs généraux des services (ou les chargés de missions ayant suivi la politique territoriale selon les territoires) de chaque intercommunalité afin de faire un point sur l'avancement des contrats et de recueillir un premier avis « technique » sur la mise en place de la politique. Parallèlement, la création d'une base de données quantitative, mission dans laquelle s'inscrit mon stage, a débuté sur cette période. Enfin, le PACTC ainsi que le service ECE ont poursuivi la réflexion sur la mise en œuvre de l'évaluation, notamment sur la partie qualitative, toujours à partir des « grilles d'évaluations ». En effet, bien que l'AUDAP réalise le volet qualitatif, les attentes de leur mission devaient être précisées pour constituer une ligne directrice dans leur travail.

Au début du mois de Juillet 2014, des entretiens qualitatifs ont été menés auprès de publics ciblés (élus, agents techniques, membres du CG,...) identifiés au préalable. Le PACTC retournera dans les intercommunalités afin d'entamer un dialogue au sujet des enjeux des « portraits de territoire » non investis dans les contrats à travers les projets réalisés. Ces réunions auront pour effet de sensibiliser les élus à la notion de « projet de territoire » avant la phase de négociation des avenants. En effet,

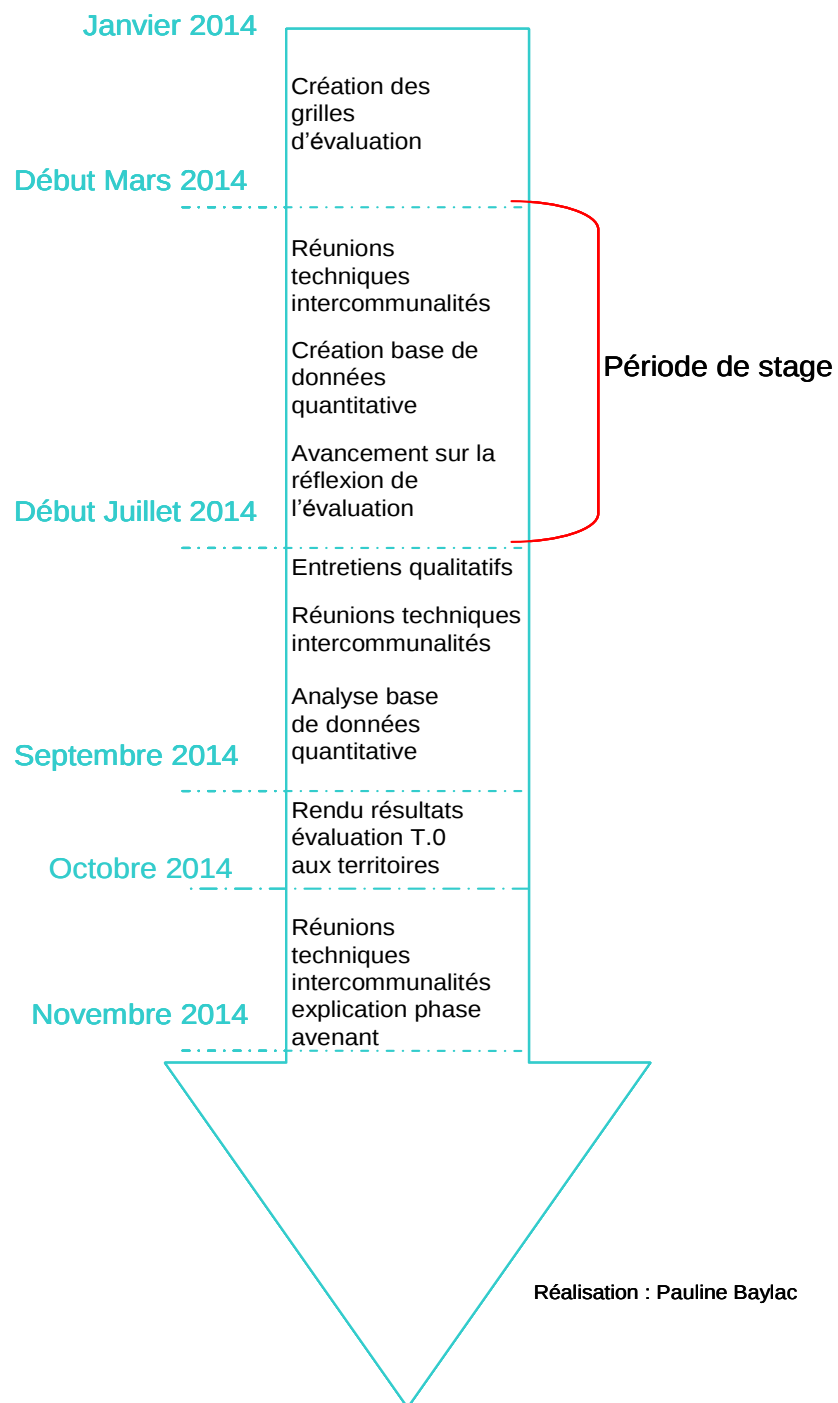
l'objectif de cette négociation sera de prioriser les futurs projets sur des enjeux jugés prioritaires et non investis jusqu'alors.

Enfin cette troisième phase sera l'occasion d'analyser la base de données quantitatives afin d'en tirer les premiers résultats.

En Septembre 2014, les résultats du « temps 0 » seront exposés aux intercommunalités sous la forme de conférences regroupant plusieurs intercommunalités (environ 3 ou 4 regroupement géographiques). L'objectif de ce regroupement permettra aux territoires de se rencontrer, de partager les expériences vécues ou encore de s'informer, s'inspirer sur des situations similaires aux leurs.

Enfin, d'Octobre à Novembre, des réunions avec chaque intercommunalité seront réalisées par le PACTC permettant d'exposer les résultats précis de l'évaluation concernant leur territoire et de faire un dernier point sur la préparation de la phase suivante à savoir celle des avenants aux contrats. Cette dernière phase marquera la fin du « temps 0 » puisqu'à partir de cette date, les maîtres d'ouvrages disposeront d'un mois pour envoyer leurs demandes de nouveaux projets au Conseil Général.

Figure 15 : Chronologie du "temps 0" de l'évaluation



L'ensemble des acteurs concernés par l'évaluation a donc depuis janvier 2014, activement travaillé en collaboration sur cet exercice et ce, en parallèle de leurs différentes missions respectives. Bien que ma mission de stage n'est consistée qu'à la création de la base de donnée et à une légère collaboration avec l'AUDAP sur le volet qualitatif, mon stage s'inscrit lui dans une participation à l'ensemble des travaux menés dans le cadre du « temps 0 » depuis le mois de mars. De ce fait, j'ai été associée à l'ensemble des réunions de travail avec le PACTC et ECE ainsi qu'avec le comité de suivi et de régulation concernant le volet « décisionnel » de l'évaluation.

En effet, tout au long des différentes phases, le comité de suivi et de régulation se réunit en présence du PACTC et d'ECE. Ces réunions de travail permettent à des derniers de présenter leurs travaux et leur avancement sur l'évaluation. Le comité de suivi et de régulation intervient pour valider ou non les travaux et les futures pistes de réflexion. Le premier comité de suivi et de régulation a eu lieu en janvier 2014 et a permis de valider les principes et les grandes orientations de l'évaluation. Ce comité marque le lancement officiel du « temps 0 » à partir duquel le PACTC et ECE ont produit les grilles d'évaluation.

3. Le fil directeur du « temps 0 » : les grilles d'évaluation

L'importance des grilles d'évaluations tient du fait qu'elles explicitent les enjeux de l'évaluation et la place occupée par chaque acteur.

Comprendre la déclinaison de ces grilles est donc primordial dans la connaissance du processus évaluatif de la politique territoriale.

Deux approches ont été choisies pour mettre en œuvre le « temps 0 » de l'évaluation.

Le premier axe de l'évaluation, sous l'angle de « la politique départementale », a pour enjeu de vérifier l'adéquation entre les principes et les enjeux de la réforme territoriale et leur concrétisation à travers les contrats de territoires.

Il permet également de mesurer l'évolution entre la situation précédente cette contractualisation et la période actuelle.

Enfin, l'enjeu est également d'analyser la méthode et le management interne à la mise en œuvre de cette politique, ainsi que la gouvernance externe de la réforme, c'est-à-dire l'organisation interne des territoires.

Le second axe de l'évaluation porte sur les « 32 contrats territoriaux ». L'objectif est d'établir un portrait de chaque contrat et d'en analyser le contenu. Il s'agit d'observer de quelle façon le contrat permet de répondre aux enjeux du « portrait de territoire », à savoir les enjeux de développement du Conseil Général et du territoire en question.

C'est la déclinaison de ces deux approches qui amène à la création des grilles d'évaluations. Il y a donc deux grilles, une par approche, appelées « axe d'évaluation ». On parle donc de l'axe 1 qui définit « la politique départementale » et de l'axe 2 « les 32 contrats territoriaux ».

Figure 16 : Grille d'évaluation Axe 1

Grille analyse Contrats territoriaux					
version du 24 03					
Objectifs	Moyens	Indicateurs quantitatifs	Source	Indicateurs qualitatifs	Qui ?
Solidarité envers les petites communes rurales	Prise en compte des 64% des communes de -500 habitants : projets éligibles sur la même base que les autres communes	Poids des communes de - de 500 habitants : nombre de projets financés + volume financier	Requête Astre Base de données PACTC	Question à établir dans le guide d'entretien : la prise en compte des petites communes rurales dans les contrats Publics cibles	ECE
	Un dispositif spécifique (cf. petits travaux)	Taux moyens appliqués nombre + volume financier des projets financés via ce dispositif	Requête Astre Base de données PACTC		
	Petite commune rurale = une maître d'ouvrage comme les autres	communes n'ayant pas de projets financés	Base de données PACTC		
Adaptation du dispositif aux territoires les plus peuplés	Montant de subvention n'est pas lié à la population de la commune	€/habitant pour les communes de - de 500 habitants	Requête Astre Base de données PACTC	ECE	ECE
	enveloppe répartie selon critère population	Nombre, nature + volume des projets financés sur les communes et territoires urbains	Requête Astre Base de données PACTC		
	communes urbaines éligibles à l'ensemble des interventions du CG	euro/ habitant intervention du CG sur les communes urbaines (raison du règlement des aides aux communes de 97)	Requête Astre Base de données PACTC		
Maintien des services publics et accessibilités	idem en volume financier.	idem en volume financier.	Requête Astre Base de données PACTC	Notion de centralité ? Quel intérêt ? Quelle plus values ?	ECE
	Bonification sur les projets centraux des communes à fonction de centralité	nombre de projets centraux par commune ayant fonction de centralité	Requête Astre Base de données PACTC		
	nombre de projets centraux dans les projets de la commune à fonction de centralité	nombre de projets centraux bonifiés par commune ayant fonction de centralité	Requête Astre Base de données PACTC		
Renforcement de l'intercommunalité	40 / 60 % pas de taux différenciés par interco	respect du 40/60 % Taux moyen appliqué aux interco et par interco	Requête Astre Base de données PACTC	Bilan de la méthode/négociation Publics cibles quel apport dans le renforcement de l'interco. Quelle implication de l'interco dans l'élaboration de l'interco.	PACTC
	Méthode d'élaboration des contrats	Présence des maîtres d'ouvrage intercommunaux dans les conférences	Feuille de présence des conférences - PACTC		

Source : PACTC

Figure 17 : Grille d'évaluation Axe 2

1. Portrait du programme d'investissement					
Objectifs	Moyens	Indicateurs quantitatifs	Source	Indicateurs qualitatifs	
Question évaluative 1 : la définition d'un programme d'investissement sur 4 ans dans le cadre d'une enveloppe pré-définie	Recueil des projets "non limitatifs" : intégration des engagements en cours (préalables à l'établissement des contrats)	Projets présentés : nombre, montant des travaux, subvention demandée, PMA, MO	Requête Astre Base de données PACTC	ECE (PMA) + PACT	
	Projet en stock : nombre, montant de subvention, PMA, date d'engagement	Projets retenus : idem			
	Sélection des projets retenus dans le cadre du programme d'investissement	Projets non retenus : idem			
	Dispositif de "mise en avantant" de projets (réexaminés à mi-parcours)	Nombre de projets retenus / projets présentés			
	Définition d'un niveau de dépassement "acceptable" : définition d'un programme d'investissement supérieur à l'enveloppe territoriale jusqu'à 15%	Projets mis en avantant : nombre, montant des travaux, subvention estimée, PMA, MO, date de début des travaux estimée, réalisée, intégration au contrat			
Question évaluative 2 : la réalisation du programme défini dans le calendrier et l'enveloppe	Engagement du CG sur les projets inscrits au programme lorsqu'ils sont prêts à démarrer (passage en CP individuellement)	Niveau de dépassement : au moment du recueil de projet, à la signature initiale, à l'avenant et à la finalisation du contrat	Requête Astre Base de données PACTC	ECE (PMA) + PACT	
	Projet engagé : nombre, montant des travaux, subvention engagée, PMA, MO	Projets engagés / projets retenus			
	Projet mandaté : nombre, montant des travaux, subvention versée PMA, MO	Nombre Projets soldés / nombre projets engagés			
	Versement des subventions jusqu'au 30 novembre 2016	Taux de consommation de l'enveloppe et son évolution dans la durée du contrat			
		Projets engagés et mandats ayant un reste à payer et le reliquat (cf. respect de la date limite) : nombre,			

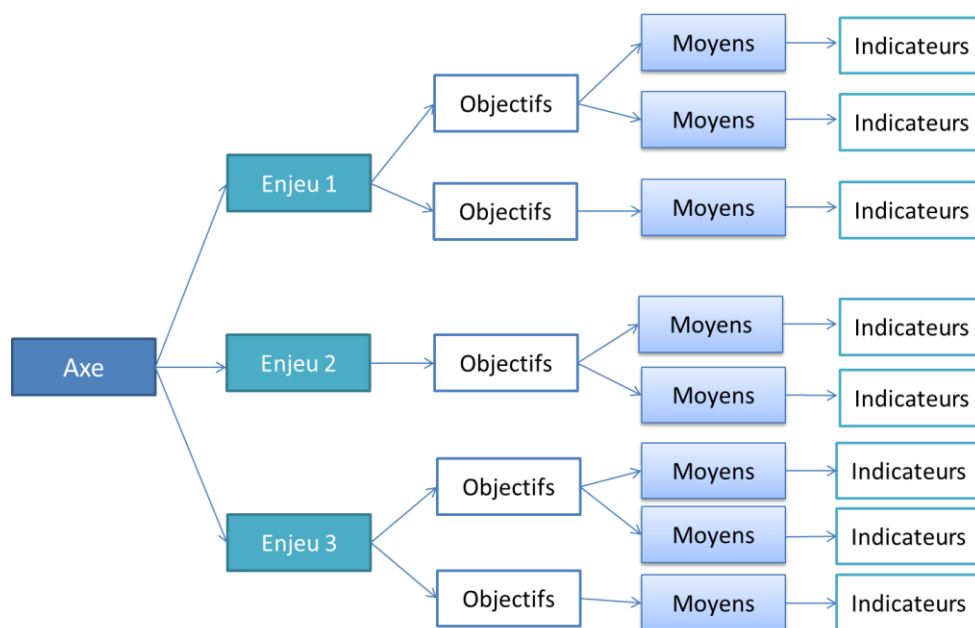
Source : PACTC

➤ Modalités de déclinaison des axes d'évaluations

Chaque axe est décliné de façon similaire à savoir : des enjeux auxquels sont rattachés des objectifs d'évaluation, des moyens mis en œuvre pour y répondre, et les indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs), illustrant les résultats de ces objectifs. Les enjeux peuvent être définis comme des thématiques.

Les objectifs s'appliquent alors à répondre à ces thématiques.

Figure 18 : Exemple de déclinaison d'un axe d'évaluation



Source : Pauline Baylac

- Axe 1 « la politique départementale », 3 enjeux :

- Enjeu 1 : « Vérifier l'adéquation entre les principes et les enjeux de la réforme et leur concrétisation à travers les contrats de territoires ».
- Enjeu 2 : « Mesurer l'évolution entre la situation précédente cette contractualisation et la période actuelle ».
- Enjeu 3 : « Analyser la méthode et le management interne à la mise en œuvre de cette politique ainsi que la gouvernance externe de la réforme ».

La méthode pour décliner l'enjeu 1 en objectifs, moyens et indicateurs a été de repartir de la délibération de Novembre 2012 qui définit la mise en place de la politique territoriale.

En effet, l'intérêt étant d'évaluer la politique départementale, il fallait repartir de ces enjeux et des principes afin d'analyser sa concrétisation.

L'enjeu 2 a pour but d'évaluer l'évolution des pratiques de contractualisation suite à la mise en place de cette politique. Il s'agit de questionner la gestion externe de la politique territoriale. Quels changements cette politique a-t-elle instaurée par rapport aux modalités d'intervention précédentes ? Pour cela, il faut regarder quel a été le changement entre la suppression des 58 règlements d'intervention et la mise en place des contrats à l'échelle départementale.

Enfin, le dernier enjeu interroge la gestion interne de cette politique et évalue l'organisation mise en place par les agents du Conseil Général pour appliquer cette politique d'un point de vue administratif.

Figure 19 : Exemple de déclinaison d'un enjeu

B	C	D	E
		Grille analyse Contrats territoriaux	
Objectifs	Moyens	Indicateurs quantitatifs	Qui ?
Enjeu 1- Les principes et enjeux de la nouvelle politique de développement des territoires			
espace de dialogue, concertation et négociation	participation de l'ensemble des maitres d'ouvrages	Taux de participation aux réunions	PACT
	Conférences et réunion de travail	Nombre de réunions de préparation	

Source : Pauline Baylac

- Axe 2 « les 32 contrats territoriaux », 2 enjeux :
 - Enjeu 1 : « Etablir un portrait du programme d'investissement »
 - Enjeu 2 : « Analyser le contenu du programme d'investissement » au regard des enjeux partagés de développement du Conseil Général et des territoires

L'objectif du premier enjeu est d'évaluer la mise en place de chaque contrat territorial. Pour cela, chaque programme d'investissement est analysé afin de connaître les tendances de développement de chacun des territoires.

Ensuite, l'analyse de ces programmes sera comparée aux enjeux de développement des « portraits » afin de vérifier l'adéquation de ces deux derniers.

L'évaluation se traduit donc par des enjeux et des objectifs à renseigner. Il a donc été nécessaire de rattacher chaque objectif à des indicateurs qualitatifs et quantitatifs.

➤ Origine des indicateurs

Dans le cadre de sa mission sur la partie qualitative de l'évaluation, l'AUDAP renseigne les indicateurs qualitatifs à partir de la création de grilles d'entretiens.

Pour les indicateurs quantitatifs renseignés par le PACTC et ECE, plusieurs sources ont été référencées :

- Des documents de suivi de la politique tels que des feuilles de présence de réunions, ou encore le nombre de réunions de préparation réalisées par territoire,...
- Des « extractions » du logiciel de suivi financier « Astre » qui renseigne sur le niveau d'avancement de chaque projet (réalisé, en cours de réalisation, payé,...).
- Une base de données quantitative interne au PACTC. Cette base comprend la totalité des demandes de projets retenus ou non émis par les maîtres d'ouvrages publics au CG ainsi que les stocks ou encore les projets mis en avenant. Cette base de données est issue de l'agrégation de différents indicateurs sur un même fichier et constitue ma mission de stage.

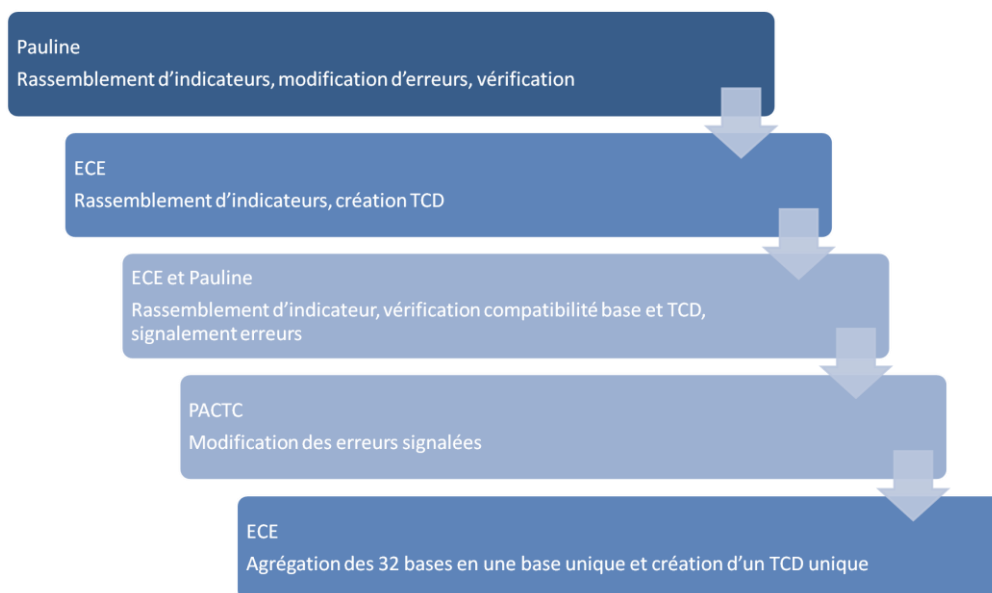
B. Ma mission de stage

1. Création d'une base de données

La création d'une base de données unique permet de renseigner de nombreux indicateurs quantitatifs de la grille d'évaluation. Son exploitation apporte des chiffres précis et exacts sur chaque programme d'investissement.

Cette base de données est le fruit d'un travail collectif entre le service du PACTC, celui d'ECE et moi-même. Une méthodologie de travail a été établie afin de définir à quel moment de la création de cette base chacun interviendrait. Cet exercice a eu lieu lors de mon arrivée en stage afin de dégager un temps suffisant pour la création de la base.

Figure 20: Méthodologie de travail



Source : Pauline Baylac

Il a été décidé de créer 32 bases, soit une par territoire puis de les agréger les unes aux autres lorsqu'elles seraient terminées. Ce choix s'explique par le fait qu'il est

plus facile de modifier une information localisée sur une base de données identifiée plutôt que sur une base regroupant la totalité des informations.

Ce tableau méthodologique peut être défini comme les étapes de travail nécessaires à la construction d'une seule base de données. De cette façon, les 5 étapes ont été reproduites 32 fois, soit une fois pour chaque base.

Dans la mesure où nous étions trois intervenants dans la construction de la base de données, il est difficile d'établir une temporalité pour chacune des 32 bases créées. L'agrégation finale des 32 bases entre elles a été réalisée lors de ma dernière semaine de stage¹⁷. De plus, les 5 étapes ne pouvaient être effectuées uniquement que dans l'ordre chronologique décrit ci-dessus.

➤ Choix des indicateurs

Afin de définir les indicateurs qui composeraient la base de données, le PACTC, ECE et moi-même avons travaillé ensemble. Nous sommes repartis de la grille d'évaluation et à l'aide de la colonne « indicateurs », nous avons identifié les données correspondantes recensées dans différents documents (exemples : tableaux récapitulatifs des demandes, tableaux des programmes d'investissements, tableaux récapitulatifs des stocks, tableau des communes de haute montagne,...). Chaque indicateur de la grille d'analyse a été identifié dans un tableau « source » et son emplacement exact dans une « colonne ». Plusieurs documents ont été définis comme « sources », certains se trouvant dans le service du PACTC, d'autres dans celui d'ECE. Dans ce cas de figure, il a été décidé que je remplirai les indicateurs relatifs aux sources du PACTC, étant donné qu'il s'agissait du service auquel j'étais rattachée. Le service ECE se chargera de remplir les indicateurs dont il possède les sources.

¹⁷ Voir figure « Chronologie du Temps 0 de l'évaluation »

Figure 21 : Exemple d'une grille d'évaluation

Enjeu	Adéquation entre les principes et enjeux de la réforme et leur concrétisation à travers les contrats de territoire			
Objectif	Solidarité avec les communes les plus petites			
Moyens	Politique ouverte à toutes les communes	Dispositif particulier pour communes – de 500 hab.	Montant subvention non lié à la pop.	1 maire = 1 m.o.
Indicateurs	Poids communes – 500 hab dans les contrats	« petits » projets / projet communes – 500 hab / projets communaux contrat	€ / hab / projet par rapport moyenne	Entretien sur qualité processus négociation et gouvernance

Source : PACTC

Figure 22 : Localisation de l'information

Indicateurs	Poids communes – 500 hab dans les contrats
Source	Tableau des communes de – 500 habitants
Colonne	Colonne « F » : « population »

Source :PACTC

La difficulté a été d'identifier le maximum d'indicateurs sans pour autant en obtenir un trop grand nombre. En effet, même si l'objectif était de fournir une base la plus exhaustive possible, la question de la lecture de l'information est également primordiale. En cas d'une multiplication importante des indicateurs, l'analyse de ces derniers se complexifie.

Nous avons arrêté le nombre d'indicateurs à 29 :

- Territoire : le nom du territoire intercommunal
- N°Astre : le numéro auquel est rattaché le territoire dans l'administration du CG
- Identifiant : classification interne au Conseil Général
- Libellé Tiers : le nom de la commune maître d'ouvrage
- Type tiers : classification des maîtres d'ouvrages interne au Conseil Général
- Code insee : code de la commune attribué par l'INSEE
- Population DGF 2012 : population totale au sens INSEE majorée d'un habitant par résidence secondaire
- <500 habitant : critère de différenciation territoriale de la politique (oui/non)
- Classe : la classe de rattachement de la commune
- Centralité : critère de différenciation territoriale de la politique
- Haute Montagne : critère de différenciation territoriale de la politique (oui/non)
- N° de dossier : numéro de dossier dans le logiciel Astre
- Objet de la demande : le projet pour lequel le maître d'ouvrage fait appel à une subvention du CG
- PMA : classification interne au Conseil Général de la politique
- Taux EPCI : taux d'intervention du Conseil Général selon le territoire intercommunal
- Montant global des travaux :
renseignement envoyé par le maître d'ouvrage dans sa demande de subvention qui informe du montant global du projet.
Ex : Une commune rénove entièrement sa piscine municipale pour un montant global de travaux de XX milliers d'euros.
- Coût du projet : renseignement envoyé par le maître d'ouvrage dans sa demande de subvention qui informe du coût de son projet.
Ex : Demande de subvention du CG pour la rénovation des vestiaires de cette piscine, coût du projet de X milliers d'euros
- Projet mis en avenant : le projet fait-il l'objet d'un avenant (oui/non) ?

- Taux maxi : quel taux maximal le maître d'ouvrage peut-il inscrire à sa demande de subvention (cf délibération rubrique classification des communes)
- Taux demandé : quel taux le maître d'ouvrage demande-t-il pour sa demande de subvention
- Subvention demandée : le montant de la subvention demandée par le maître d'ouvrage pour son projet
- Stock : le projet est-il un stock ?
- Retenu : la demande de subvention du maître d'ouvrage a-t-elle été retenue par le CG (oui/non) ?
- Le coût hors taxe retenu du contrat : coût du projet sans les taxes
- Le taux retenu pour le financement : quel taux de subvention a été retenu par le CG ?
- Le montant de subvention inscrit au contrat : le montant de subvention accordé par le CG au projet.

➤ Méthodologie d'agrégation des indicateurs

Pauline

Rassemblement d'indicateurs, modification d'erreurs, vérification



Selon la méthodologie que nous avons établie, j'ai été à l'origine de la création de la base. Mon rôle a été de créer un nouveau fichier Excel pour chaque territoire (soit 32 territoires) et d'y agréger les indicateurs définis précédemment.

Pour y parvenir, j'ai dû retrouver l'emplacement des indicateurs dans les différents documents créés par le service du PACTC, depuis la mise en place de cette politique. Cette localisation des indicateurs ayant été effectuée au préalable (partie « choix des indicateurs »), il ne me restait plus qu'à les agréger les uns à la suite des autres.

Etant donné que le PACTC est le service en charge de la politique territoriale, il est celui qui recense le plus de documents « sources », j'ai donc renseigné 19 indicateurs pour chacun des 32 tableaux, sur les 29 définis par tableau. Un document « listing d'erreurs » réalisé avant mon arrivée par le PACTC m'a été transmis afin de localiser ces erreurs dans les différents documents « sources » et les corriger. L'objectif était de créer une base actualisée la plus juste possible.

Figure 23 : Exemple de base de données après agrégation des indicateurs

Microsoft Excel - Maquette Amikuse TCD V1 [Lecture seule]

FichierEditionAffichageInsertionFormatOutilsDonnéesFenêtre

CalibriAJ2

</

Source : PACTC

Figure 24 : Exemple de remarque du « listing d'erreurs »

Garlin

Traitement	Libellé	Md'o	Commentaire
Ok vu avec service Eau	Assainissement : réseau de transfert entre la ZAE et le réseau de la commune de Garlin	SM de la ZAE de Garlin	Coût de projet : 371 000 € Taux : 25% Subvention totale : 92 875 Clé de répartition : 33.33 % Subvention portée dans les contrats à hauteur de 30 880.67 € erronée Subvention à porter sur les contrats de Garlin / Arzacq et Lembeye : 30 955.24 € => à ajuster à l'issue de l'instruction (taux, coût après appel d'offre...)

Source : PACTC

Une fois cette première version réalisée, l'ECE complétait les indicateurs manquants.



Le service ECE a utilisé à son tour ses documents « sources » pour renseigner les indicateurs manquants soit 9 sur 29. Il a ensuite procédé à la création d'un « tableau croisé dynamique » (TCD) sur Excel, qui correspond à la création d'un système d'exploitation de la base de données. Un TCD utilise les informations contenus sur un fichier Excel et affiche automatiquement les résultats par colonne. Ainsi, on peut visualiser les résultats des données de la base sans avoir aucun calcul à réaliser. De plus, le TCD est un outil très souple, puisqu'il permet de générer des résultats pour chaque colonne d'indicateurs ou seulement pour les colonnes souhaitées.

Figure 25 : Exemple de Tableau Croisé Dynamique

Microsoft Excel - Maquette Amikuse TCD V1 [Lecture seule]

Fichier Edition Affichage Insertion Format Outils Données Fenêtre ?

Tableau croisé dynamique

Calibri 10

Importer en ODF Exporter en ODF

	A	B	C	D	E	F
1						
2	subvention contrat	(Tous)				
3						
4	type tiers	Données	Total			
5	23	Somme de Mt Global Travaux	24 272 586.87			
6		Somme de Coût du projet	22 647 193.27			
7		Somme de subvention Demandée	7 312 144.96			
8		Somme de coût HT retenu	13 910 398.85			
9		Somme de subvention contrat	4 011 470.69			
10	24	Somme de Mt Global Travaux	9 325 250.00			
11		Somme de Coût du projet	9 325 250.00			
12		Somme de subvention Demandée	3 564 000.00			
13		Somme de coût HT retenu	7 750 000.00			
14		Somme de subvention contrat	636 000.00			
15	29	Somme de Mt Global Travaux	11 474 506.00			
16		Somme de Coût du projet	8 169 325.17			
17		Somme de subvention Demandée	2 373 097.73			
18		Somme de coût HT retenu	5 519 731.67			
19		Somme de subvention contrat	1 510 830.01			
20		Total Somme de Mt Global Travaux	45 072 342.87			
21		Total Somme de Coût du projet	40 141 768.44			
22		Total Somme de subvention Demandée	13 249 242.69			
23		Total Somme de coût HT retenu	27 180 130.52			
24		Total Somme de subvention contrat	6 158 300.70			
25						
26						
27						

Source : PACTC

ECE et Pauline

Rassemblement d'indicateur, vérification compatibilité base et TCD,
signalement erreurs



Lorsqu'ECE a fini d'agrèger les 9 indicateurs par tableau et de créer les TCD (un par tableau également), nous avons rempli en binôme (j'étais accompagnée d'un des membres du service ECE) le dernier indicateur de la base. Le renseignement de cet indicateur s'effectuait manuellement, d'où un gain de temps lorsqu'il était réalisé par deux personnes, et une diminution du risque d'erreur.

Une fois la base complète, nous avons vérifié que le TCD exploite correctement la base de données à laquelle il est rattaché. Pour cela, il suffit de comparer les résultats de la base de données et du TCD afin de voir s'ils ne diffèrent pas. Cette procédure permet de relever un certain nombre d'incohérences et de dysfonctionnements dans la base de données. Par exemple, si le TCD n'arrive pas à afficher les résultats c'est que certaines erreurs sont présentes dans la base. Il s'agit alors de repérer ces erreurs et de les signaler en les faisant ressortir en couleur et de les envoyer au PACTC.

Figure 26 : Exemple d'erreurs signalées

	A	B	C	D	E	F
1		MAITRISE OUVRAGE	TIERS	Objet de la demande	Montant proposé	
2		COMMUNAUTE DE COMMUNES CANTON DE LEMBEYE VIC BILH	EP CI	Subvention d'investissement dans le cadre de la rénovation de la MARIPA de LEMBEYE (volets roulants)	4 928.55	
3		COMMUNAUTE DE COMMUNES CANTON DE LEMBEYE VIC BILH	EP CI	Le Léés de Lembeye Etude hydraulique et morphodynamique	4 747.50	
4		COMMUNAUTE DE COMMUNES CANTON DE LEMBEYE VIC BILH	EP CI	Premier diagnostic des ANC du territoire communautaire - Tranche 2	8 400.00	
5		COMMUNAUTE DE COMMUNES CANTON DE LEMBEYE VIC BILH	EP CI	Subvention d'équipement achat instruments	3 235.50	
6		COMMUNAUTE DE COMMUNES CANTON DE LEMBEYE VIC BILH	EP CI	Etude de faisabilité d'un réseau de chaleur bois	2 371.50	

Source : PACTC

PACTC

Modification des erreurs signalées



Le PACTC prend ensuite le relais pour modifier les erreurs signalées. Ce service est le plus à même de pouvoir apporter les corrections puisque c'est lui qui s'occupe de cette politique de contractualisation.

ECE

Agrégation des 32 bases en une base unique et création d'un TCD unique

Enfin, une fois les 32 bases ayant suivi ce processus, elles sont agrégées les unes aux autres par ECE pour n'en former qu'une. Un TCD de cette base est ensuite créé permettant l'exploitation numérique de toutes les données.

Cette dernière étape constitue la finalisation de la base de données à partir de laquelle s'en suit l'exploitation quantitative du « temps 0 » de l'évaluation. En effet, les documents internes au PACTC, les extractions du logiciel « Astre » et les résultats quantitatifs de la base de données constituent l'intégralité de cette partie quantitative de l'évaluation « temps 0 ». Ayant participé à une partie de l'évaluation qualitative avec l'AUDAP durant ma mission de stage, la partie suivante présente la construction des grilles d'évaluation des élus locaux, départementaux ainsi que le questionnaire en ligne des agents des collectivités locales.

2. Evaluation qualitative

Le programme partenarial qui lie le Conseil Général à l'AUDAP prévoyait que la partie qualitative de l'évaluation soit réalisée par cette dernière.

En effet, l'agence d'urbanisme n'ayant pas participé directement à la mise en place de cette réforme en 2012, il semblait indispensable pour recueillir une parole directe, que les entretiens soient menés par des personnes extérieures au Conseil Général.

La construction de guide d'entretiens, le recueil des propos auprès de publics ciblés ainsi que leur analyse a permis de croiser ces informations aux données quantitatives pour obtenir une évaluation la plus exhaustive et la plus objective possible.

La mission de l'AUDAP a consisté à la construction, la méthodologie, au renseignement ainsi qu'à l'analyse des indicateurs qualitatifs.

Le champ d'application de ces indicateurs ayant été identifié par le PACTC dans la grille d'entretien de l'évaluation¹⁸. Les typologies d'acteurs à interroger ont également été définies par le PACTC lors de la réalisation de la grille d'évaluation, à savoir :

- Les élus locaux
- Les agents des collectivités locales
- Les élus départementaux
- Les agents du département
- Les EHPAD et bailleurs

Le choix de l'échantillonnage pour chaque typologie a quand à lui été prédéfini par le PACTC et l'AUDAP ainsi qu'avec l'aide des services environnement et habitat pour le choix des syndicats et des bailleurs. L'échantillonnage a ensuite été soumis au comité de suivie et de régulation pour validation au début du mois de juillet.

Le nombre d'entretiens a été arrêté à environ 80 soit 10 pour les Conseillers Généraux, 8 présidents d'intercommunalités, 35 maires de communes, 14 syndicats, 3 EHPAD ainsi que 7 bailleurs.

¹⁸ Voir partie « Grille d'évaluation »

Le PACTC en accord avec l'AUDAP m'a donc permis de passer trois jours au sein de l'agence d'urbanisme à Bayonne pour la participation et l'élaboration des guides d'entretiens¹⁹ des élus locaux, départementaux ainsi que des agents des collectivités locales.

➤ Entretiens semi-directifs

Le choix de l'entretien semi-directif qui consiste à laisser l'enquêté s'exprimer librement sur un sujet prédéfini a été choisi par l'AUDAP pour les entretiens des élus locaux et départementaux. En effet, le nombre d'entretiens limité pour ces publics permet d'y accorder d'avantage de temps (durée d'entretiens d'environ 1h00 à 1h30).

L'élaboration de grilles pour des entretiens directifs doit définir un cadre permettant à l'enquêteur de recentrer la discussion sur l'objet de l'entretien mais ne doit pas être trop élaborée par risque d'orienter les réponses de l'enquêté.

L'objectif pour le choix de la méthodologie a été d'établir des thématiques dans lesquels se regroupaient des questions dites « larges » afin que l'enquêté puisse en faire sa propre interprétation et orienter ses propos vers sa vision.

Les thématiques ont été définies en reprenant les éléments de la grille d'évaluation du Conseil Général et en reprenant la délibération de novembre 2012 qui annonce les principes de la politique et donc les éléments à analyser dans le cadre de l'évaluation.

¹⁹ Annexe 8 « Guides d'entretiens »

Figure 27 : Exemple d'enjeu et d'objectifs de la grille d'évaluation

Enjeu	Les principes et enjeux de la nouvelle politique de développement des territoires
Objectif	espace de dialogue, concertation et négociation
Moyens	Participation de l'ensemble des maîtres d'ouvrages Conférences et réunions de travail
Indicateurs	Question à établir dans le guide d'entretien et publics cibles Dialogue inter-acteur, renforcement des démarches territoriales ? Echanges entre maîtres d'ouvrage différents, etc...

Source : PACTC

Figure 28 : Traduction de la grille d'évaluation dans le guide d'entretien

Objectif 2 : Votre rôle dans la contractualisation

Selon vous, comment la contractualisation a-t-elle été un espace de dialogue et de négociation ?

Quel est votre avis sur la construction des contrats ?

Quelle a été votre place dans le processus et par rapport aux autres acteurs

L'intercommunalité a-t-elle joué un rôle particulier ?

Quel niveau de dialogue et d'implication avec le conseiller général de votre territoire ?

Quel regard portez-vous sur les conférences de territoire ?

Quels ont été les principes de la négociation ?

Source : AUDAP

Plusieurs éléments sont à prendre en compte. Tout d'abord, il a fallu orienter les thématiques selon les champs de l'évaluation définis par le PATC afin que les éléments de réponses correspondent bien aux objectifs définis par le Conseil Général. De cette façon, les résultats qualitatifs et quantitatifs seront complémentaires puisque portant sur les mêmes champs. Ensuite, la définition de mots clés par question permettra le recadrage des entretiens sur les sujets à aborder afin d'uniformiser les entretiens (en thème abordé et non pas en résultats). En effet, dans le but d'analyser les résultats de l'échantillonnage, la discussion doit traiter du même sujet même dans le cas d'un entretien semi-directif.

Une fois les thématiques définies, il a donc fallu élaborer les questions à y intégrer et les mots clés devant être abordés si ce n'était pas fait naturellement lors de l'entretien.

Une séance de réflexion en possession de la délibération de novembre 2012 nous a permis de définir collectivement les attendus de l'évaluation, les questions que nous identifions personnellement à chaque thématique, le listing des mots-clés par question, l'identification des sujets pouvant être oublié mais devant être abordés.

La dernière étape a consisté au regroupement des questions par thématiques et au choix de l'ordre de ces dernières.

➤ L'enquête en ligne

Pour le recueil des propos des agents des collectivités locales, le choix de l'enquête en ligne a été privilégié. En effet, le nombre limitatif d'entretien n'aurait pas permis une représentativité suffisante à travers l'échantillonnage et aurait également pénalisé le nombre des autres entretiens à réaliser. L'enquête en ligne sera ouverte pour une durée déterminée avec un recueil non limitatif d'enquêtes sur la période ce qui permettra une représentativité accrue compte tenue du nombre de maître d'ouvrage engagés dans la réforme.

Après m'avoir montré les apports et la praticité du logiciel SurveyMonkey qui permet de générer l'enquête en ligne et qui analyse et schématise simultanément les résultats, nous avons réfléchi à sa mise en œuvre.

Figure 29 : Capture d'écran logiciel SurveyMonkey

SurveyMonkey® Mettre à niveau pauline.baylac

Accueil Mes sondages Services de sondage Plans et tarifs + Créer un sondage

Vous disposez d'un compte BASIC | Si vous souhaitez disposer de plus de fonctions et obtenir un nombre de questions illimité, mettez votre compte à niveau dès maintenant !

Nouveau sondage Résumé Concevez un sondage Récoltez des réponses Analysez les résultats

Modifier le sondage Prévisualiser le sondage Envoyer le sondage »

Pour modifier l'apparence de votre sondage, sélectionnez un thème ci-dessous.

Denim Créer un thème personnalisé

TITRE ET LOGO Modifier le titre Mettre à niveau pour ajouter un logo »

Nouveau sondage

+ Ajouter une page

PAGE 1 Modifier les options de la page Copier

+ Ajouter une question

Source : SurveyMonkey

Figure 30 : Capture d'écran logiciel SurveyMonkey

SurveyMonkey® Mettre à niveau pauline.baylac

Accueil Mes sondages Services de sondage Plans et tarifs + Créer un sondage

Vous disposez d'un compte BASIC | Si vous souhaitez disposer de plus de fonctions et obtenir un nombre de questions illimité, mettez votre compte à niveau dès maintenant !

Nouveau sondage Récoltez des réponses Analysez les résultats

Question

Texte de la question : Afficher questions suggérées

Insérer une réponse de...

Type de question :

- Choisissez un type de question --
- Choisissez un type de question --
- Choix multiple (une seule réponse)
- Choix multiple (plusieurs réponses)
- Commentaire/Zone de rédaction
- Classement
- Échelle d'évaluation
- Matrice de choix (seulement une réponse par ligne)
- Matrice de choix (plusieurs réponses par ligne)
- Matrice de menus déroulants
- Zone de texte unique
- Plusieurs zones de texte
- Zones de texte numériques
- Texte descriptif
- Image
- Informations démographiques (États-Unis)
- Informations démographiques (international)
- Date et/ou heure

Vous avez besoin d'aide pour choisir un type de question ? Consultez nos exemples de questions.

Annuler Enregistrer et fermer Enregistrer et ajouter une nouvelle question »

Source : SurveyMonkey

Le logiciel permet d'organiser une enquête selon plusieurs formes, nous avons donc repris le format « thématiques » dans lesquels sont regroupées plusieurs questions. Pour une enquête les questions sont obligatoirement fermées mais peuvent cependant attendre plusieurs types de réponses :

- Oui /non
- Réponses multiples (ex : très suffisant, suffisant, moyennement suffisant, peu suffisant, insuffisant)
- Réponse libre

Pour une facilité d'analyse des réponses et une meilleure cohérence, le choix du type de réponse a été le format nombre. Autrement dit, les réponses ont toutes la même forme sur une échelle de 0 à 10. Une réponse libre a été rajoutée afin de laisser la possibilité aux agents de s'exprimer.

De la même façon que les guides d'entretiens, nous sommes repartis de la grille d'évaluation et de la délibération de novembre 2012 afin de classer les thématiques par ordre cohérent et les questions par thématiques.

Figure 31 : Enquête en ligne des agents des collectivités

Enquête auprès des agents des structures

Première partie : les principes de la réforme

20%

1. Sur une échelle de 1 à 10, quel est votre niveau de compréhension de la nouvelle politique de développement des territoires ?

1 : Très mauvais 2 3 4 5 6 7 8 9 10 : Excellent

2. Sur une échelle de 1 à 10, l'échelle territoriale choisie dans la contractualisation vous semble-t-elle pertinente ?

1 : Pas du tout pertinente 2 3 4 5 6 7 8 9 10 : Parfaitement pertinente

3. Sur une échelle de 1 à 10, la répartition de l'enveloppe territoriale vous paraît-elle juste et équitable ?

1 : Pas du tout 2 3 4 5 6 7 8 9 10 : Parfaitement

4. Avez-vous des remarques particulières sur les principes de la réforme ?

Source : AUDAP/ SurveyMonkey

Le caractère qualitatif et quantitatif de l'évaluation permet d'obtenir de l'exhaustivité dans l'analyse des résultats récoltés. De plus, comme souligné précédemment, la présence de l'AUDAP augmente la crédibilité de l'évaluation. Cependant, plusieurs limites peuvent être soulignées dans la réalisation ou l'exploitation de cet exercice.

C. Les limites de l'exercice évaluatif

Plusieurs limites à l'évaluation de la « nouvelle politique de développement des territoires » peuvent être soulignées.

Premièrement, bien qu'il faille encourager le développement des pratiques évaluatives, encore trop faibles au sein des collectivités territoriales, certains éléments sont à contrôler pour une réelle utilité d'un tel exercice.

D'abord, le caractère objectif et neutre de l'évaluation. Ici, les acteurs en charge du « temps 0 » sont les mêmes que ceux en charge de la mise en œuvre et de l'application de la politique. Evaluer ses effets revient alors à évaluer leur rôle dans les apports et les échecs qui en découlent. Il y a donc une perte d'objectivité à craindre dans la façon de mener cette évaluation et la manière d'interpréter les résultats.

Egalement, il n'existe pas de cadre méthodologique de l'évaluation. C'est d'autant plus le cas ici qu'il s'agit d'une politique mise en place récemment et rarement menée sur d'autres territoires. La comparaison avec d'autres procédures similaires pour le choix de la méthodologie est alors réduite. De ce fait, comment garantir que les objectifs fixés pour cette évaluation en soient réellement ?

En outre, puisqu'il n'existe aucune obligation législative d'évaluer cette politique, comment garantir une utilisation des résultats et l'amélioration des difficultés relevées ?

De plus, comment garantir le degré de diffusion des résultats ?

Dans le cas de l'évaluation de la politique territoriale, l'absence de méthodologie pré-définie constitue une seconde limite de l'exercice.

En effet, le cadre méthodologique du « temps 0 » a été conçu au même moment que sa mise en œuvre. De ce fait, certains imprévus n'ont pas pu être réglés en amont afin de faciliter le processus d'évaluation et éviter les pertes de temps.

Enfin, un dernier élément à souligner est celui du calendrier électoral. Dans un contexte plus large que la période d'évaluation, c'est-à-dire sur l'ensemble de la contractualisation de cette politique, le calendrier des élus semble inadéquat.

Les élections municipales et communautaires de Mars 2014 ont dans un premier temps perturbé le « temps 0 ». En effet, les réunions techniques avec les intercommunalités ont été repoussées jusqu'après le mois d'avril. De plus, il a fallu attendre que les nouveaux conseils communautaires prennent connaissance de la politique territoriale avant d'envisager de les interroger dans le cadre des entretiens qualitatifs.

Dans un second temps, la période des « avenants au contrat » intervient un an après les élections locales soit en avril 2015. Dans ce contexte, le risque d'abandon de projets inscrits aux contrats et l'introduction de nouveaux est à prévoir. En cas de multiplication de ces démarches, la cohérence du projet de territoire établie entre le Conseil Général et les acteurs publics locaux sera alors affectée. On peut en effet craindre que les maîtres d'ouvrage raisonnent selon une logique de projets plutôt que dans une démarche de développement global de leur territoire. Dans cette situation, les principes de la réforme ne seraient pas atteints puisque le Conseil Général serait perçu comme le guichet permettant à des élus de financer le projet sans réflexion territoriale.

Enfin, l'évaluation finale étant programmée en fin d'année 2016 et début 2017, soit quelques mois avant les élections départementales, l'utilisation des résultats n'est pas assurée. Pourtant, ces derniers pourraient être force de propositions pour construire une politique territoriale améliorée, forte des résultats tirés et révélatrice des attentes des acteurs concernés, à savoir ceux du bloc local.

Conclusion

Les mutations de notre société, et donc de nos modes de vie, impactent nos rapports aux territoires. Qu'ils soient urbains ou ruraux, en recomposition ou en déclin, les territoires tendent à évoluer. Cependant, les évolutions institutionnelles et législatives n'évoluent pas au même rythme. De quelle façon les pouvoirs publics peuvent-ils anticiper les évolutions spatiales à venir ? Dans ce contexte de mutations spatiales, comment agir au mieux afin de garantir la meilleure utilisation et utilité des territoires ?

La politique territoriale du Conseil Général tente en partie de répondre à ces questions.

Le choix du périmètre intercommunal comme cadre de référence à l'action locale, la réalisation de diagnostics territoriaux, la mise en relations des acteurs d'un même territoire, la favorisation de projets intercommunaux participent au développement d'une logique supra-communale, plus adaptée aux évolutions des pratiques spatiales des « usagers » du territoire. L'échelle intercommunale devrait, dans les années à venir, devenir le territoire garant de la solidarité territoriale, selon des périmètres toujours plus élargis, correspondant à l'évolution des pratiques des habitants et d'« une autre expérience de l'espace²⁰ ». Un travail de pédagogie auprès des élus locaux est donc à réaliser, afin de leur faire prendre conscience que « l'échelle des solutions », dépasse les simples limites communales. En effet, si certaines intercommunalités ont historiquement eu l'habitude de fonctionner sur un périmètre élargi à l'ensemble des communes, beaucoup de regroupements intercommunaux continuent de favoriser les enjeux de développement municipaux.

Cette connaissance du tissu local par le Conseil Général apporte une plus-value à son action. En effet, dans le cadre de cette politique, une expertise peut être apportée aux territoires démunis face aux questions de développement territorial. Les petites communes isolées, voir les intercommunalités de faibles densités de population, disposent généralement peu souvent de services municipaux compétents sur des questions relatives à la création de programmes d'investissement, de

²⁰ Martin Vanier, Le pouvoir des territoires, Essai sur l'interterritorialité

priorisation de l'action, de montage de dossiers ou encore de projection sur une période de moyen terme (quatre ans pour cette politique territoriale).

Garantir aux territoires de participer à leur développement, par le biais de subventions mais également par un accompagnement au plus près dans la construction de leur projet de territoire, est un des engagements forts de cette réforme de l'intervention départementale. Cependant, le Conseil Général, en menant une évaluation de cette politique, approfondi sa démarche de soutien au bloc local.

En effet, les collectivités territoriales en tant que premiers investisseurs publics de France, développent largement les processus d'évaluation ces dernières années.

Cet exercice est un moyen efficace de rendre compte de la transparence des dépenses publiques, avec le souci de démontrer la meilleure efficacité-coût en cette période de baisse des ressources publiques. Si l'évaluation de politiques publiques tarde à se développer au niveau des collectivités locales, cette « légitimation par les résultats » inverse peu à peu la tendance.

L'évaluation de la politique territoriale s'inscrit donc dans un mouvement national de généralisation des pratiques évaluatives par les collectivités territoriales. Cependant, le choix de réaliser un volet qualitatif souligne la volonté du Conseil Général d'approfondir le lien avec les acteurs publics locaux.

D'avantage que de l'affichage public sur le montant de l'aide accordée aux territoires grâce à cette réforme, le Conseil Général adapte son mode d'action. On peut alors parler de politique innovante, non pas dans la forme (la contractualisation avec les intercommunalités est une démarche expérimentée dans plusieurs autres départements), mais de fond, puisque, conscient des évolutions de demain concernant l'ampleur du « fait intercommunal », (périmètre élargi et montée en compétences), celui-ci modifie les relations avec ces dernières, passant d'une logique de financement, à une logique de partenariat.

Bibliographie

Ouvrages

- Perret B, Evaluation des politiques publiques, Paris, La Découverte, 2008, 120p.
- QUIVY, R., VAN CAMPENHOUDT L., Manuel de recherche en sciences sociales, Dunod, 2001, 287p. (p.85-102)
- VANIER M, PASQUIER R, GUIGNER S, Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de sciences Po, 2011, 592p.
- VANIER M, Le pouvoir des territoires. Essai su l'interterritorialité, Economica, 2010, 160p
- FRINAULT T, Le pouvoir territorialisé en France, PUR, 2012, 448p
- LE SAOUT R, Réformer l'intercommunalité, PUR, 2012, 268p
- PECQUEUR B, Le développement local, Syros, 2000, 132p
- LAMARQUE D, L'évaluation des politiques publiques locales, LGDJ, 2004, 224p

Délibérations

- Délibération CG 64 relative à « la nouvelle politique de développement dynamique et solidaire des territoires », 15 Juin 2012
- Délibération CG 64 relative à « la nouvelle politique de développement dynamique et solidaire des territoires », 30 Novembre 2012

Sites Internet

- La gazette des communes : www.lagazettedescommunes.com
- Assemblée des communautés de France : adcf.org
- DATAR : www.datar.gouv.fr
- INSEE : www.insee.fr
- Légifrance : : www.legifrance.gouv.fr
- Etd : www.projetdeterritoire.com

Articles

- COHEN BACRIE O., TROSA S., La méthode de la RGPP a été sa force et sa faiblesse ». In : La lettre du cadre territorial, n°435, 15 Janvier 2012, p. 26-27
- Jean Renard, « Vanier (M.) (dir.) – *Territoires, territorialité, territorialisation, Controverses et perspectives* », *Noréis*, 210 | 2009, 109-110.
- Brigitte Menguy, « L'interco forcée censurée par le conseil constitutionnel », *La gazette*, 25 avril 2014
- Philippe Pelletier, Martin Vanier, Les ciseaux du géographe, coupures et coutures du territoire, *Revue de Géographie de Lyon*, 1997, Vol.72, n°3, p163-165
- Daniel Behar, Le Département : intercesseur territorial ?, *INTER REGIONS*, Janvier/ Février 2002, Numéro 240, p2-7

Dossiers de Presse

- «Dossier spécial SDCI », Assemblée des Communautés de France, 21.12.12
- Etd , Grille d'analyse des coopérations et premiers enseignements, Novembre 2013, p2-5
- Intercommunalités, Les nouvelles interdépendances territoriales, Février 2013, n°175, p8-16
- Réseau Rural Français, Evolutions des collectivités et impacts sur l'offre et l'organisation des services et sur la réponse aux besoins sociaux, Novembre 2013
- Intercommunalités, La parole aux petites communautés, Décembre 2013, n°184, p8-15

Etudes et rapports

- DATAR, Quelle France rurale pour 2020 ? (2003), Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable, Paris : La Documentation française, 2003
- Jean-François Poncelet, Le nouvel espace rural français, rapport n°468, Sénat, 2008
- INRA, Les nouvelles ruralités en France, 2008
- DATAR, Typologie des campagnes françaises et des espaces à enjeux spécifiques, 2012
- Programme PSDR, Guide pour la mise en œuvre de la gouvernance en appui au développement durable des territoires, 2011, 79p

Documents méthodologiques

- Inspection Générale de l'Administration, Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales, Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, Décembre 2012
- FOUQUET Annie, L'évaluation des politiques sociales : entre observation et renouvellement méthodologique, 28 Avril 2011

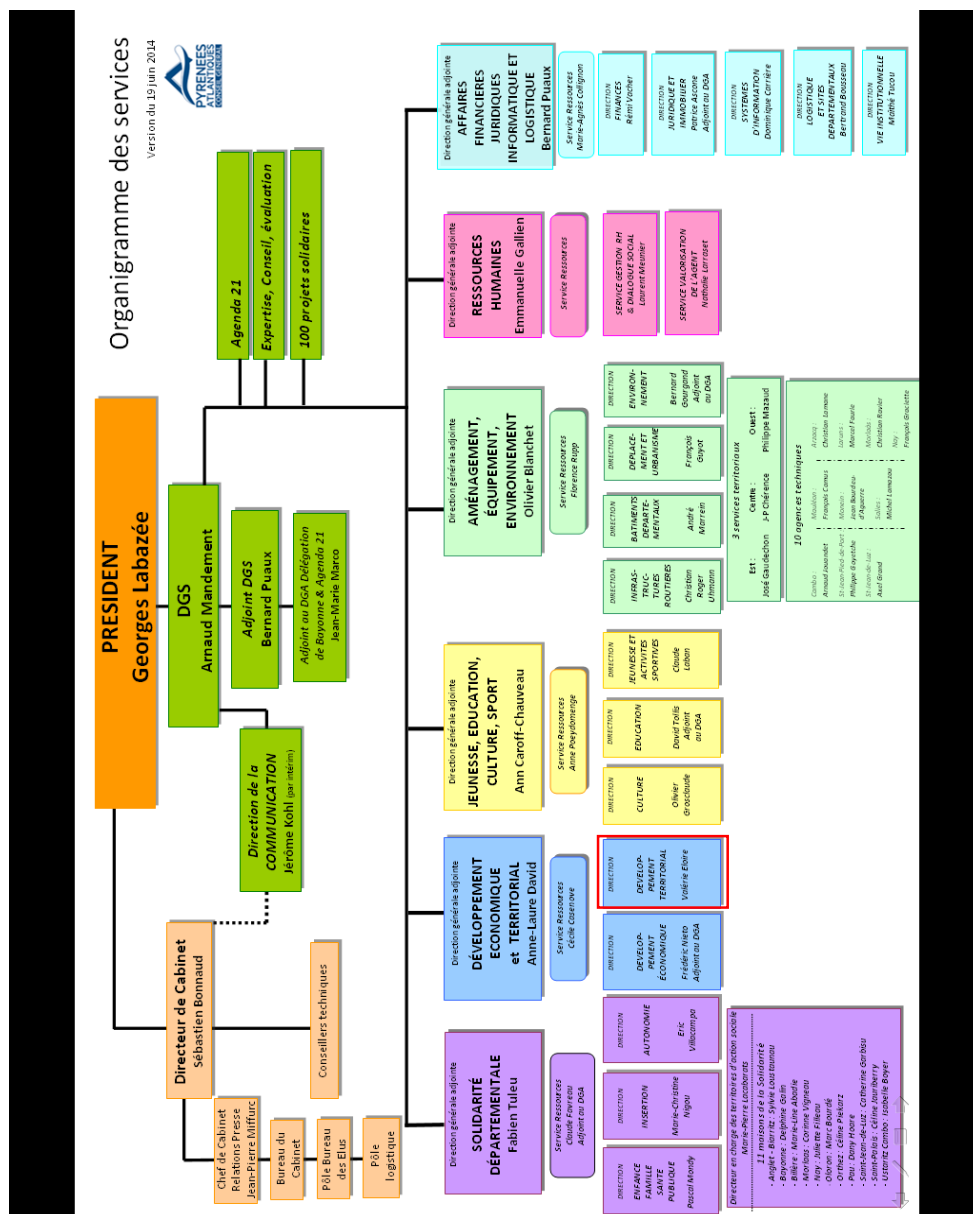
Thèses

- MATYJASIK Nicolas, L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée : institutions, marche et professionnels, Bordeaux 2010

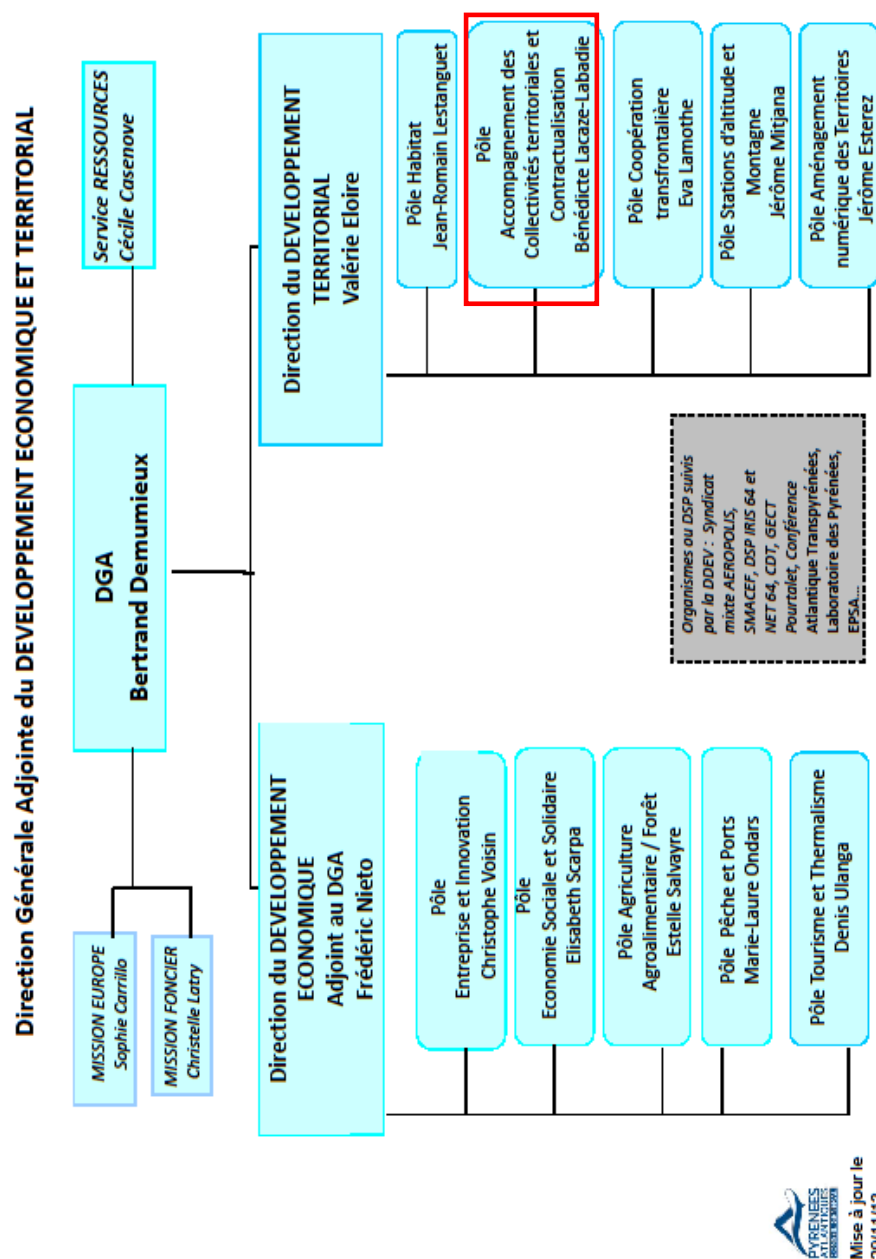
Table des figures

Figure 1: EPCI à fiscalité propre Janvier 2013	13
Figure 2 : Photographie du contrat territorial de Sud Pays Basque	14
Figure 3 : Schématisation d'un pôle urbain et d'une aire urbaine	20
Figure 4 : Schématisation espace rural et espace urbain	20
Figure 7 : Zonage en bassin de vie, Pyrénées Atlantiques	25
Figure 8 : Evolution de la population dans les Pyrénées Atlantiques (1999-2009) ...	27
Figure 9 : Localisation des centralités et de leur zone d'influence, Pyrénées Atlantiques	27
Figure 10 : Schéma de calcul de l'enveloppe territoriale	30
Figure 12 : Processus d'évaluation	38
Figure 13 : Mise en œuvre de l'évaluation	39
Figure 14 : Les acteurs du "temps 0" de l'évaluation	42
Figure 15 : Chronologie du "temps 0" de l'évaluation	45
Figure 16 : Grille d'évaluation Axe 1	48
Figure 17 : Grille d'évaluation Axe 2	48
Figure 18 : Exemple de déclinaison d'un axe d'évaluation	49
Figure 19 : Exemple de déclinaison d'un enjeu	51
Figure 20: Méthodologie de travail	53
Figure 21 : Exemple d'une grille d'évaluation	55
Figure 22 : Localisation de l'information	55
Figure 23 : Exemple de base de données après agrégation des indicateurs	59
Figure 24 : Exemple de remarque du « listing d'erreurs »	60
Figure 25 : Exemple de Tableau Croisé Dynamique	61
Figure 26 : Exemple d'erreurs signalées	62
Figure 27 : Exemple d'enjeu et d'objectifs de la grille d'évaluation	66
Figure 28 : Traduction de la grille d'évaluation dans le guide d'entretien	66
Figure 29 : Capture d'écran logiciel SurveyMonkey	68
Figure 30 : Capture d'écran logiciel SurveyMonkey	68
Figure 31 : Enquête en ligne des agents des collectivités	69

Annexe 1 : Organigramme du Conseil Général des Pyrénées Atlantiques



Annexe 2 : Organigramme de la direction du développement



Annexe 3 : Délibération du 30 Novembre 2012

SESSION DE LA DM3– LE 30 NOVEMBRE 2012

D.G.A. DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET TERRITORIAL

POLE ACCOMPAGNEMENT DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET CONTRACTUALISATION

Les Territoires développement territorial Contractualiser avec les territoires

Le département au cœur d'une nouvelle politique de développement dynamique et solidaire des territoires

Par délibération n°604 du 15 juin 2012, l'Assemblée départementale a adopté les orientations et les axes essentiels de la réforme de sa politique de développement territorial en faveur des acteurs publics locaux : c'est-à-dire les communes et leurs groupements (communautés de communes, les communautés d'agglomérations, les syndicats intercommunaux...). Elle a ainsi manifesté, dans un contexte difficile pour bon nombre de collectivités locales, sa volonté de pérenniser et de renforcer le partenariat privilégié, vecteur de solidarité, de cohésion et de développement, entretenu avec ces acteurs publics.

Plusieurs semaines de concertation avec les élus locaux, ont permis de présenter les orientations de cette nouvelle politique et de relever directement, par le dialogue, le point de vue des acteurs, à l'issue de :

- 3 réunions auprès de l'Association des Maires de France, des Présidents des communautés de communes et des Présidents des syndicats de communes,
- 13 réunions de terrain, en présence des maires, présidents d'EPCI et des conseillers généraux.

Au final, l'expression des différents points de vue a été prise en compte dans la construction et la proposition de cette réforme.

Le présent rapport propose ainsi d'arrêter les principes, le cadre stratégique et les modalités de mise en œuvre de cette nouvelle politique de développement dynamique et solidaire des territoires qui entrera en vigueur dès le mois de janvier 2013.

I – Une nouvelle politique de développement dynamique et solidaire des territoires

A) LE RAPPEL DES ENJEUX ET DES PRINCIPES FONDATEURS DE LA REFORME :

La nouvelle politique de développement dynamique et solidaire des territoires du Département répond à plusieurs enjeux qui structurent l'ensemble de la démarche :

- Le premier d'entre eux, est celui de **la solidarité** qui implique la prise en compte des petites communes rurales. Elles sont au cœur de l'organisation du territoire des Pyrénées-Atlantiques et constituent pour l'usager, le premier maillon, le plus proche et le plus accessible du service public.
- **l'adaptation des modes d'intervention aux zones géographiques les plus peuplées** constitue le second enjeu. Les aires urbaines et périurbaines concentrent certes une part importante des infrastructures et des services à la population, mais présentent aussi des caractéristiques, des charges et des besoins spécifiques qu'il convient de prendre en compte ;
- **le maintien et l'accessibilité des services publics**, tant pour les zones rurales que pour les aires urbaines, demeurent une priorité ;
- le quatrième enjeu porte sur **le renforcement de l'intercommunalité** en tant qu'acteur majeur du développement, mais aussi espace de solidarité et de coopération ;
- **la justice et l'équité** de traitement des territoires les uns par rapport aux autres en prenant en compte leurs ressources financières, leurs spécificités ;
- la mise en œuvre de cette nouvelle politique sera enfin l'occasion de **gagner en efficience, en lisibilité**, notamment en garantissant **une plus grande cohérence entre les priorités du Département et celles des territoires**.

La volonté du Département de répondre le mieux possible à ces enjeux conduit à affirmer **les cinq principes** de la réforme :

- 1/ **être acteur du développement territorial** par l'accompagnement des collectivités locales pour la définition de leurs priorités et la réalisation de leurs projets de territoire ;
- 2/ renforcer la **concertation, le dialogue et les espaces de négociation** entre les Conseillers généraux et les élus des territoires concernés ;
- 3/ **intervenir de façon différenciée** selon la population, les ressources des territoires et l'espace, pour plus de justice, d'équité et de solidarité ;
- 4/ Inciter à la **coopération territoriale**, en favorisant une meilleure articulation, davantage de dialogue entre les communes, entre les communes et les intercommunalités...etc
- 5/ **soutenir et encourager les initiatives et les expérimentations** en lien avec la stratégie et les compétences départementales (cadres de références tels que l'Agenda 21, les schémas départementaux...).

Ces 6 enjeux et ces 5 principes s'appliqueront selon une nouvelle logique : celle de **la généralisation du contrat** pour toutes les aides à l'investissement en faveur des partenaires publics locaux.

La contractualisation devient donc l'outil exclusif et le mode de partenariat unique avec les collectivités locales pour le financement de leurs projets d'investissement.

B) LA CONTRACTUALISATION AVEC LES TERRITOIRES : LES PRINCIPALES DISPOSITIONS

Caractéristique majeure, d'un point de vue opérationnel de la nouvelle politique de développement dynamique et solidaire des territoires, **la généralisation du contrat** répond à un triple objectif :

- promouvoir une logique de projet partagée avec les territoires ;
- maîtriser, optimiser les interventions en faveur des territoires tout en reconnaissant leur diversité et leurs spécificités ;
- avoir une meilleure lisibilité de l'action départementale.

Par une maîtrise budgétaire, ce contrat a pour objectif de conjuguer dans la durée, les orientations stratégiques départementales avec les initiatives et les spécificités propres à chacun des territoires.

1. Le périmètre du contrat

Le périmètre du contrat sera le **périmètre géographique intercommunal** (ou intercommunautaire, dans le cas où plusieurs territoires intercommunaux souhaiteraient s'associer pour travailler sur un seul et même contrat).

Le choix de ce périmètre s'est naturellement imposé puisque :

- il correspond à l'évolution du paysage institutionnel des collectivités territoriales,
- il représente un maillage global du territoire mais permet aussi de dégager les spécificités locales
- c'est un espace de solidarité et de coopération à renforcer,
- il permet de prendre en compte les évolutions futures des périmètres intercommunaux prévues dans le cadre de la loi du 16 décembre 2010.

2. Le champ d'application de la nouvelle politique de développement territorial

2.1 Le champs d'application de la réforme

L'outil de mise en œuvre de la nouvelle politique de développement territorial du Département sera **le contrat**. Ce contrat de territoire est un acte fédérateur qui a vocation à regrouper au sein d'un document unique l'ensemble des subventions d'investissement du Département aux communes et aux Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sur le territoire concerné.

Le contrat est le cadre d'intervention unique et exclusif du Conseil général pour toute aide à l'investissement auprès des communes et de leurs établissements de coopération intercommunale.

Par extension, et compte tenu de leur intérêt et leur impact dans l'offre locale de service public , sont également concernés les projets de rénovation ou de réaménagement de maisons de retraites habilitées à l'aide sociale, publiques ou privées associatives, et les projets de logements sociaux portés par des opérateurs HLM.

2.2- Les structures et investissements non concernés par la réforme

Néanmoins, il est à noter qu'un certain nombre de projets ou de structures **ne rentrent pas** dans le champ d'application de la nouvelle politique de développement territorial du Département. Ces investissements ne seront pas contractualisés mais pourront cependant bénéficier de subventions du Département au titre d'un règlement sectoriel spécifique. Les subventions du Conseil général sur ces projets seront donc complémentaires au cadrage budgétaire de chaque contrat de territoire.

- Les structures hors dispositif contractuel :

De part leur périmètre d'intervention à vocation départementale, les projets portés par les structures suivantes seront financés en dehors des contrats :

- Les 3 syndicats de production d'eau potable :
 - Syndicat Mixte du Nord Est de Pau (SMNEP)
 - Syndicat Mixte de l'Usine de la Nive (SMUN)
 - Syndicat de Production d'Eau d'Auterive (SPEA).
- Les 5 structures publiques de traitement des déchets :
 - Le syndicat mixte de traitement des déchets du bassin Est
 - La communauté des communes de Lacq (uniquement pour la partie traitement des déchets)
 - La communauté des communes d'Orthez (uniquement pour la partie traitement des déchets)
 - Bil Ta Garbi
 - Bizi garbia
- Le SDEPA
- L'institution Adour
- Les syndicats mixtes de gestion des aéroports
- ...

- Les types de projets hors dispositif contractuel :

- La création et la reconstruction intégrale de maisons de retraites : compte tenu du caractère exceptionnel de ce type de projets sur le territoire, et devant l'incertitude et la rareté des crédits d'Etat alloués aux projets de création de maisons de retraite, ces projets, ainsi que les reconstructions à neuf seront financés hors contrat.
- Les monuments historiques classés (cf. liste annexe 7)
Les monuments historiques font l'objet d'un classement en 2 catégories : les « classés », le plus haut niveau de protection, et les « inscrits » considérés d'une valeur patrimoniale moindre. De ce classement dépend le montant d'intervention de la DRAC.
Compte tenu des montants souvent très élevés pour l'entretien et la rénovation des monuments classés, il est convenu que le financement de travaux sur le patrimoine classé soit traité en dehors du champ de l'aide aux collectivités territoriales.
- Petits équipements et mobiliers de bibliothèque et médiathèque
Concernant l'acquisition de petits matériels par les bibliothèques et médiathèques, il est décidé de sortir ce dispositif de la présente réforme, étant entendu que cette intervention est directement liée aux compétences obligatoires du Département en matière de lecture publique.

- Les centres de secours

La maîtrise d'ouvrage de ces projets n'est pas locale, ces projets seront donc intégrés pour mémoire dans la 3^{ème} partie du contrat, dans « *les actions non contractualisées* ».

3. Le contenu du contrat

Le contrat sera composé de 3 parties :

- ✓ Le projet de territoire, vision partagée sur les enjeux prioritaires de développement du territoire concerné,
- ✓ Le programme d'action
- ✓ Les actions non contractualisée, pour mémoire

1^{er} volet : le projet de territoire

Chaque contrat devra comporter une dimension stratégique et prospective en matière de développement territorial. Ce **projet de territoire** à l'appui duquel sera décliné le programme d'action du contrat, prendra appui sur un point de vue départemental exprimé au travers **d'un portrait de territoire** élaboré par le Conseil général (cf. précisions ci-après – II).

Le débat sur ce portrait de territoire et les contributions apportées par les acteurs publics locaux permettront de s'accorder sur les principales priorités et enjeux constitutifs du projet de territoire.

2^{ème} volet : le programme d'action

Le programme d'action constitue la déclinaison opérationnelle du projet de territoire.

Il sera élaboré dans le cadre d'une négociation avec le Département qui réunira tous les acteurs publics au sein même de chaque territoire.

Le programme d'actions recense et détaille, en fonction des objectifs stratégiques retenus, des projets d'investissement qui seront financés par le Conseil général, qu'ils soient de nature communale ou intercommunale. Un tableau de programmation des actions de 2013 à 2016 synthétisera les projets du contrat.

Il permettra de détailler en toute transparence le contenu, les objectifs et les montants prévisionnels des projets retenus. Les études préalables de faisabilité d'un projet d'investissement seront également intégrées au programme d'action du contrat.

3^{ème} volet : les actions « non contractualisées »,

Afin de valoriser l'action du Département et de favoriser une meilleure lisibilité de ses interventions sur le territoire concerné, le contrat intégrera également :

- l'ensemble des interventions d'investissement en maîtrise d'ouvrage départementale (collèges, routes,...) sur le territoire concerné,
- les subventions de fonctionnement du Conseil général en lien avec les projets d'investissement publics locaux.

Cette annexe permettra d'informer les élus locaux sur le niveau global d'intervention du Conseil général sur leur territoire et de mettre en cohérence les investissements des collectivités et les actions du Département.

4. Les signataires du contrat

Les représentants de chaque commune, des EPCI et des syndicats porteurs de projets d'investissement négociés et inscrits au programme d'action du contrat, cosigneront avec le Président du Conseil général, le contrat global à l'échelle du périmètre intercommunal. Ce contrat sera composé du projet de territoire, du programme d'actions et des actions pour mémoire. Ce document constituera **l'acte politique** de ce nouveau dispositif.

A l'intérieur du contrat global, chaque commune, EPCI, ou syndicat maître d'ouvrage, signera avec le Conseil général, **une convention partenariale** sur la base de ses projets d'investissements retenus dans le contrat global. Il y aura donc autant de conventions partenariales que de maîtres d'ouvrages publics. Cette convention partenariale constituera **l'acte opérationnel** du dispositif. Elle garantira à chaque signataire (Conseil général et maître d'ouvrage) l'engagement réciproque quant à la bonne mise en œuvre des projets.

Les projets des commissions syndicales de montagne, des associations gestionnaires de maison de retraite et des bailleurs sociaux dont l'initiative sera partagée avec les collectivités locales seront intégrés au contrat. Ils ne seront pas signataires de l'acte politique du contrat en tant que tel, mais pourront être signataire d'une convention partenariale qui permettra de confirmer les engagements réciproques défendus dans le contrat (sauf les bailleurs sociaux qui font déjà l'objet d'un conventionnement dans le cadre de la politique Habitat).

Tous les projets d'investissement relatifs à ces tiers publics qui sont inscrits à un contrat pluripartite (Contrat de Pays, Contrat territorial Pays Basque, LEADER, ANRU, etc....) seront intégrés aux contrats de territoire du Conseil général.

5. Un contrat sur 4 ans

Le contrat sera conclu pour une durée de 4 ans (2013-2016) sur la base des travaux engagés.

Un suivi ainsi qu'un bilan financier seront établis annuellement.

Des avenants seront possibles à mi parcours des contrats pour intégrer les projets imprévus, les évolutions de certains projets ou les opportunités nouvelles dans la limite du cadre budgétaire de chaque territoire.

Le report sur le contrat suivant des crédits de paiement des projets non terminés se fera en déduction de l'enveloppe du nouveau contrat pour éviter tout effet cumulatif.

C) LE CADRAGE BUDGETAIRE

Le Département souhaite s'engager sur **un volume financier de 200 millions d'euros pleinement et intégralement injectés dans l'économie du territoire des Pyrénées-Atlantiques**, pour les 4 années à venir en faveur des projets d'investissement portés par les collectivités publiques.

1. La définition d'une enveloppe financière par territoire

Le Département souhaite financer cette nouvelle politique de développement territorial en maintenant le niveau d'engagement financier constaté depuis les 3 dernières années. Ce niveau financier moyen annuel constaté entre 2009 et 2011 de l'intervention départementale auprès des acteurs publics locaux sur leurs projets d'investissement, est de **50 millions d'euros²¹**.

Les contrats, outils de mise en œuvre de cette nouvelle politique, seront encadrés budgétairement par une enveloppe financière. La durée des contrats est de 4 ans, et le Département souhaite maintenir son niveau de participation sur les territoires à hauteur de 50 M€ par an. Le Département s'engage donc sur **200 millions d'euros**.

Ces **200 millions d'euros** seront répartis sur 32 périmètres intercommunaux, **en fonction de la population DGF 2012, pondérée par deux critères :**

- **le potentiel financier intercommunal agrégé par habitant :** indicateur créé par décret n° 2012-717 du 7 mai 2012 dans le cadre du Fonds de péréquation intercommunal et communal (FPIC). Il est composé du potentiel fiscal de l'EPCI et des communes qui le compose auquel est ajouté l'ensemble des dotations forfaitaires sur le périmètre intercommunal. Il constitue l'indicateur le plus performant et objectif pour mesurer le potentiel de ressources d'un territoire. Il permet, dans le cadre de la réforme, de tenir compte du potentiel de ressources financières des territoires dans la répartition des 50 millions d'euros.

²¹ Y compris les investissements réalisés par les EPCI eau et déchet à vocation départementale cités en 2.2. (p.3). Le montant a toutefois été maintenu au niveau de 50 millions d'euros.

- **La longueur de voirie par habitant** : données issues des fiches DGF intégrant la voirie communale. Ce critère vise à compenser la charge que représente la gestion de l'espace pour les territoires.

La définition des critères de pondération, la méthode de calcul de l'enveloppe et le montant attribué à chaque territoire figurent en annexe 1 du présent rapport.

Afin de garantir une intervention soutenue envers les communes mais également encourager la réalisation de projets intercommunaux, il est proposé que le Conseil général veille à une répartition équitable entre les projets communaux et projets intercommunaux et selon le niveau d'intégration de l'intercommunalité, avec :

- un plancher minimum de 40% de l'enveloppe territoriale pour des projets intercommunaux ou à vocation (rayonnement) intercommunale, et un maximum de 60% pour les projets communaux.
- pour les agglomérations, le plancher est fixé à 50% minimum de l'enveloppe pour le financement de projets sous maîtrise intercommunale, et 50 % minimum pour les projets communaux

2. La création d'une autorisation de programme de 200 M€

L'engagement du Département se concrétise par la proposition de créer une **Autorisation de programme globale de 200 millions d'euros sur 4 années** (durée des contrats). La prise d'effet de cette A.P se fera au 1^{er} janvier 2013

La nomenclature des Politiques publiques en vigueur au Conseil général, le logiciel DELIB 64 ainsi que le logiciel comptable ASTRE permettront :

- d'isoler et d'identifier au niveau de chaque action la dépense effectivement consacrée aux acteurs publics locaux
- d'avoir une lecture « extracomptable » permettant de suivre par contrat et donc par territoire, les projets engagés, les uns après les autres.

Le contrat ainsi que les conventions partenariales feront l'objet d'une **délibération** de principe par la Commission permanente, puis chaque projet constitutif du contrat sera validé par délibération en Commission permanente projet par projet, au fur et à mesure de leur avancée.

Ce système permettra un suivi et une information sur la réalisation des contrats.

Il permettra également de tenir compte des évolutions à la marge, non connues au moment de la signature du contrat, que pourront rencontrer certains projets (adaptation d'un plan de financement...etc...).

II – Une mise en œuvre qui vient consacrer la logique de projets partagés avec les territoires :

Dans le souci de répondre aux enjeux rappelés ci-dessus, la réforme de l'aide aux acteurs publics locaux sera mise en œuvre par le biais d'un cadre réglementaire global permettant :

- de respecter et de promouvoir une logique de projet,
- d'appréhender, par des modalités de différenciation financière et territoriale, la diversité des territoires et des acteurs,
- de conserver les spécificités de l'action publique départementale propres à certains domaines d'intervention tels que l'environnement, l'habitat, et la santé.

A) UN CADRE REGLEMENTAIRE GLOBAL AU SERVICE DE LA STRATEGIE DE CONTRACTUALISATION AVEC LES TERRITOIRES :

Le périmètre de l'aide aux acteurs publics locaux concerne, en l'état, 58 dispositifs d'intervention régis, pour chacun d'eux, par un règlement sectoriel.

Il vous est proposé, par le présent rapport **de substituer à ces 58 règlements sectoriels, un cadre réglementaire global** destiné, tout à la fois :

- à formaliser les priorités, les exigences du Département au titre de sa politique d'aide et de développement des territoires ;
- à permettre, dans le même temps, aux projets d'investissement des acteurs publics locaux d'être reçus et appréhendés dans un cadre qui garantira le dialogue, la négociation et l'engagement réciproque au sein d'un contrat.

Les anciens règlements concernés (Cf. Annexe 9) sont de fait abrogés à compter de la mise en œuvre de la présente réforme au 1^{er} janvier 2013²², pour la partie de ces règlements intéressant les acteurs publics locaux concernés.

Ce cadre réglementaire global précise **le champ d'intervention du Département en faveur des acteurs publics locaux**. Il est composé de **3 volets** permettant d'acter de la recevabilité d'un projet au sein d'un contrat en fonction :

²² A titre exceptionnel, les projets complets (essentiellement bâtiments communaux et espaces publics), dont les appels d'offre sont validés avant le 31/12/12, mais qui n'ont pas pu être présentés à la CP de novembre seront pris en compte par la Commission Permanente de janvier 2013 avec application des règlements 2012.

- de son adéquation avec la stratégie et le positionnement départemental
- de son adéquation au regard des politiques publiques du Département
- de sa recevabilité administrative et financière.

1. Le 1^{er} volet : l'adéquation des projets avec la stratégie et le positionnement Départemental

Les orientations stratégiques (Cf. annexe 2) :

Elaborées collégialement à partir de nos principaux cadres de référence (Agenda 21, Budget primitif, schémas et plans départementaux, ...), les orientations stratégiques définissent les priorités politiques du Département dans sa relation aux acteurs publics locaux, à l'échelle des Pyrénées - Atlantiques.

Elles constituent, sous l'angle de l'aide à l'investissement des communes, des intercommunalités et des syndicats, les priorités de l'action publique départementale et l'ambition du Conseil général pour les territoires.

Deux enjeux transversaux, partie intégrante de notre Agenda 21 :

- la performance énergétique
- l'accessibilité pour tous

3 orientations spécifiques :

- Orientation n°1 : « *soutenir les projets de territoires garants de solidarité* »
- Orientation n°2 : « *renforcer l'attractivité des territoires* »
- Orientation n°3 : « *assurer une gestion durable de l'espace départemental* »

structurent ces orientations stratégiques dont le détail est référencé en annexe 2.

Les portraits de territoires :

Elaborés par le Conseil général, à l'échelle de chacun des territoires de contractualisation, soit les périmètres intercommunaux, ils sont bâtis pour 4 ans (durée du contrat) à partir des documents stratégiques départementaux existants (Agenda 21, schémas et plans départementaux, etc.), des politiques publiques du Département, des études ou éléments d'analyse issus du territoire concerné (SCOT, études de développement, études d'opportunité, etc.).

Ils ont pour objectif de définir les enjeux prioritaires de développement identifiés par le Département sur chacun des territoires concernés. Ils constituent une aide à la décision pour les Conseillers généraux dans l'élaboration des programmes d'actions.

Ils ont ainsi vocation à rassembler l'ensemble des informations permettant :

- d'identifier, dans leurs grandes lignes, les caractéristiques géographiques, démographiques, socio-économiques, sociales et culturelles, en terme d'urbanisme et d'aménagement des territoires...etc., susceptibles d'impacter l'exercice de ses responsabilités par le Département ;
- de connaître les principaux projets, démarches, équipements, infrastructures qui maillent le territoire dans les champs de compétences qui intéressent le Département ;
- de préciser le point de vue prospectif et les priorités qui sont celles du Département pour chacun des territoires, non pas politique publique par politique publique, mais bien de manière globale et transversale, au regard des enjeux identifiés par le Département.

Ces portraits seront portés à la connaissance des acteurs publics locaux préalablement à toute négociation du contrat. **Ils constituent une base de discussion avec chaque territoire. Ils seront amendés, complétés par les acteurs locaux et constitueront au terme des débats, le principal support du projet de territoire**, c'est-à-dire le point de départ ainsi que la feuille de route du dialogue et de la négociation.

Orientations stratégiques et portraits de territoires forment donc le 1^{er} volet du cadre règlementaire permettant de juger de l'adéquation d'un projet développé par le territoire au regard des priorités d'intervention du Département.

2. Le 2^{ème} volet : l'adéquation des projets au regard des politiques publiques du Département

Complémentairement aux orientations stratégiques et aux portraits de territoires, la qualité des projets présentés par les acteurs publics locaux sera également appréhendée et analysée au travers d'un outil commun et partagé par l'ensemble de nos services.

Cette grille d'analyse (Cf. annexe 3), à l'usage des experts de chacune des politiques publiques concernées par l'aide aux acteurs publics locaux, est constituée :

- de plusieurs items généraux et transversaux susceptibles de concerner un large pan des projets d'investissements
- d'items spécifiques à la politique publique concernée si nécessaire (exemple : la référence au coût maximal/lit d'un programme de restructuration de maison de retraite...etc...).

Cette grille d'analyse commune permettra d'appréhender un projet dans sa globalité, de porter à la connaissance des Conseillers généraux concernés ses forces et ses faiblesses de manière à le faire évoluer et progresser avant de décider du niveau de l'intervention du Département.

A la fois souple et exigeant, ce cadre commun de l'expertise va ainsi constituer un élément à part entière du cadre règlementaire global destiné à permettre au Département de juger en toute clarté et en toute objectivité des projets qu'il souhaite aider sur l'ensemble des territoires de contractualisation.

3. Le 3^{ème} volet : la recevabilité administrative et financière des projets

Constitutives, elles aussi, du cadre réglementaire global de l'aide aux acteurs publics locaux, ces dispositions comprennent :

- l'ensemble des modalités administratives ordinaires nécessaires à l'instruction et la délibération sur un projet : contenu du projet, plan de financement, calendrier, délibération de la collectivité concernée,...
- le cadre financier applicable à la réforme.

Ce cadre financier s'organise, à partir de l'enveloppe financière globale allouée à chaque territoire de contractualisation, principalement autour de 3 axes :

- **1^{er} axe : le souci d'une intervention équitable en direction des communes**

Principe fondateur de la réforme, l'équité de traitement des communes sera garantie dans le cadre d'un classement des 547 communes des Pyrénées-Atlantiques en 5 classes distinctes auxquelles nous appliquerons un taux d'intervention différencié maximal.

Etabli à partir de 4 critères,

- le potentiel financier
 - l'effort fiscal,
 - le mètre de voirie communale/habitant
 - le revenu fiscal moyen/habitant.
- (Données DGF 2012)

Le classement des communes est référencé en annexe 4 du présent rapport.

A ce classement sera appliqué les taux différenciés suivants :

- pour les communes de la 1^{ère} classe, un taux d'intervention financière pouvant aller **jusqu'à 20%**
- pour les communes de la 2^{ème} classe, un taux d'intervention financière pouvant aller **jusqu'à 25%**
- pour les communes de la 3^{ème} classe, un taux d'intervention financière pouvant aller **jusqu'à 30%**
- pour les communes de la 4^{ème} classe, un taux d'intervention financière pouvant aller **jusqu'à 35%**
- pour les communes de la 5^{ème} classe, un taux d'intervention financière pouvant aller **jusqu'à 40%**

Il s'agit par ce biais, de prendre en compte la diversité des situations des communes des Pyrénées-Atlantiques, et d'adapter en conséquence l'intervention du Département dans une logique de justice et d'équité.

- **2^{ème} axe : l'accompagnement des dynamiques intercommunales**

Soucieux d'encourager les dynamiques de développement, portées par les Intercommunalités et de ne pas les dissuader dans le portage et la maîtrise d'ouvrage des programmes d'investissement à

caractère structurant, il est décidé de retenir un taux maximal unique d'intervention financière au bénéfice des communautés de communes, des communautés d'agglomération et des syndicats de rivière.

Ce taux pour les communautés de communes, communautés d'agglomération et syndicats de rivière pourra aller jusqu'à 40%.

- **3^{ème} axe : le non-plafonnement de la dépense**

Afin de respecter pleinement la logique de projet partagé entre les acteurs publics, il est décidé de ne pas introduire de plafond de dépense dans le cadre réglementaire global.

Plusieurs garde-fous, dont les orientations stratégiques et les portraits de territoires, l'expertise des services, mais aussi le taux maximum d'intervention et la limite de l'enveloppe territoriale, permettront de limiter par lui-même le niveau de la dépense.

Deux dispositions viennent compléter ce cadre financier. Elles concernent :

- **Le financement des études :**

Les études de maîtrise d'œuvre préalables à un projet d'investissement seront prises en compte dans le contrat avec un taux d'intervention pouvant aller jusqu'à 50%, et ne tenant pas compte de la classification des communes. La modulation du financement sera liée aux montants des cofinancements de ces études.

- **Précision sur les règles de cumul des subventions départementales et de la Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux (D.E.T.R) :**

Actuellement, par décision du Conseil général, les communes de – 500 habitants peuvent cumuler la DETR et la subvention du Conseil général dans la limite de 60%. Cette limite est à 50% pour les communes de + de 500 habitants et 22 communes ne peuvent pas aujourd'hui, cumuler les deux aides financières.

Il est décidé de ne plus imposer de critère de cumul aide départementale/DETR au sein du cadre réglementaire global. Les communes pourront donc bénéficier des deux types de subventions dans la limite des 80% d'aides publiques fixés par la loi.

B) LA DIFFERENCIATION TERRITORIALE, GARANTIE DE L'EQUITE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE DEPARTEMENTALE :

Dans une volonté constante d'intervenir le plus équitablement en faveur des projets d'investissements locaux, le cadre réglementaire global exposé ci-dessus sera complété en prenant en compte les spécificités et la diversité de certains territoires.

Cette différenciation territoriale s'exprimera dans **4 cas** :

1. Les communes de – de 500 habitants :

Elles représentent près de 65% des communes du département.

Seules, ces communes seront éligibles à l'aide financière du Conseil général dans le cadre de programmes de petits travaux de rénovation et d'embellissement de l'espace public dont le coût se situera **dans une fourchette de 5 000 € à 30 000 €.**

2. Les communes de haute montagne (cf. annexe 5) :

Définies par arrêté préfectoral n° 2012.108.001, la liste des communes de haute montagne comprend les communes classées « haute montagne » ainsi que les communes de montagne dont des exploitations sont classées en haute montagne, soit 38 communes dans les Pyrénées-Atlantiques.

Ces dernières pourront bénéficier **d'une bonification de + 5%** applicable au taux de la classe à laquelle elles appartiennent, pour tous leurs projets d'investissement.

3. Les communes d'agglomération :

La possibilité sera dorénavant offerte aux communes d'agglomération de bénéficier de l'ensemble des aides prévues par le Conseil général au titre de l'investissement, en fonction des projets présentés, **en appliquant le taux de la classe à laquelle elles appartiennent et dans la limite globale de l'enveloppe** financière de leur territoire.

4. Les communes à fonction de centralité :

Ces dernières désignent, au titre de la présente réforme, les communes situées en milieu rural ou rurbain

- qui assument et/ou sont en capacité d'organiser et de regrouper sur leur territoire les services publics élémentaires, les infrastructures économiques et sociales, éducatives, culturelles et sportives nécessaires à la vie quotidienne et dont pourront profiter les usagers d'un même bassin de vie ;

- qui permettent, portent ou facilitent l'émergence et l'animation d'une dynamique de développement profitant à l'ensemble des communes environnantes.

Au regard de cette définition, il vous est proposé de retenir une liste des communes à fonction de centralité (cf. Annexe 6) des Pyrénées-Atlantiques en appliquant la méthodologie suivante, soit :

- la méthode par « parcours de vie » qui consiste à identifier à partir de la Base permanente des Equipements de l'INSEE (liste de 161 équipements), la liste des équipements et services qui prédominent au choix d'installation d'un ménage moyen, soit au final, un total de 58 équipements intégrant nos propres services territorialisés (MSD, Agences techniques, centres de secours...).
- la détermination des communes à fonction de centralité par territoire géographique intercommunal : la comparaison s'effectue ainsi entre commune d'un même périmètre intercommunal. Cela permet alors de mettre en exergue la ou les centralités d'un territoire et non les centralités de l'ensemble du département.

Il vous est enfin proposé d'appliquer sur le périmètre de ces communes à fonction de centralité le dispositif suivant :

Maîtres d'ouvrage concernés : les communes ou les intercommunalités porteuses d'un projet sur le périmètre de la commune à fonction de centralité

Dispositif : **une bonification pour les projets d'investissement renforçant la centralité de +5% par rapport aux taux maximum** applicable à l'intercommunalité maître d'ouvrage ou par rapport au taux maximum de la classe à laquelle appartient la commune maître d'ouvrage.

Catégorie d'investissements concernés : les investissements qui contribuent au renforcement des fonctions de centralité, soit :

- les services publics et infrastructures qui concourent à la qualité du service à la population : centre multiservice, pôle social, maison de santé pluri professionnelles,...
- les infrastructures d'accueil Enfance/Petite enfance : crèches, A.L.S.H...
- les infrastructures éducatives, culturelles et sportives (école, piscine, salle culturelle ou sportive...)
- les infrastructures à vocation économique et commerciale : locaux commerciaux, multiples ruraux, immobilier à vocation économique...

C) DISPOSITIONS PARTICULIERES :

Ces dispositions concernent des champs d'application spécifiques pour un certain nombre de projets qui seront intégrés dans les nouveaux contrats. Dans une logique de souplesse, de pragmatisme, et en tenant compte des avis et propositions présentés localement, dans le cadre de la concertation, il vous est proposé de retenir des dispositions particulières concernant les champs d'interventions suivants :

1. Les groupes scolaires :

Compte tenu des enjeux majeurs liés aux investissements sur les écoles et les groupes scolaires, déterminants pour la qualité de la formation et l'éducation des jeunes des Pyrénées-Atlantiques, tous les projets relatifs à cette thématique seront considérés comme prioritaires dans le contrat.

Ces projets bénéficieront par ailleurs d'une aide du Département correspondant systématiquement au taux maximum de la classe à laquelle appartient la commune maître d'ouvrage ou le taux maximum applicable à l'intercommunalité maître d'ouvrage.

2. Les Etablissements d'Hébergement des Personnes Agées Dépendantes (E.H.P.A.D) :

Seuls seront concernés les investissements en maîtrise d'ouvrage publique ou associative concernant les programmes d'extension, rénovation, réhabilitation et travaux d'hygiène et sécurité des E.H.P.A.D et accueils de jour habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que des M.A.R.P.A (Maisons d'Accueil rurales des Personnes âgées).

Ces derniers se verront appliquer un dispositif fidèle à l'esprit des dispositions adoptées lors de la session du Budget primitif 2009 (délibération n°603), soit :

un taux d'intervention de 15% à 20 % maximum quel que soit le maître d'ouvrage public ou associatif, pour l'ensemble des travaux susvisés, sans plafonnement, et sans spécificité liée à la prise en charge de la maladie d'Alzheimer (dans la mesure ou tous les programmes de travaux importants aujourd'hui, intègrent de fait la prise en charge de cette pathologie).

Dans le cas des situations reconnues « urgentes », liées aux travaux d'hygiène et de sécurité qui n'auraient pas été identifiés lors de la signature du contrat, ces dernières seront traitées par le biais d'avenants aux contrats, dans la limite de l'enveloppe du territoire concerné.

Enfin, maintenus hors du champ d'application de la réforme, les travaux liés aux créations ex-nihilo ou reconstruction intégrales d'E.H.P.A.D font l'objet d'un rapport particulier devant l'Assemblée départementale dans le cadre de la présente session.

3. Les Maisons pluri-professionnelles de santé :

Le soutien financier du Département aux investissements concernant les Maisons pluri-professionnelles de santé sera systématiquement conditionné à l'établissement préalable d'un projet territorial de santé élaboré dans le cadre d'un partenariat entre les acteurs locaux et les professionnels médicaux et paramédicaux du territoire concerné. Ces éléments seront précisés dans le cadre d'un rapport particulier présenté lors de cette même session.

L'intervention du Département se fera en priorité sur les territoires à enjeux pour le Département (cf rapport présenté à cette même session). Les mécanismes de financement seront identiques aux autres projets du contrat : dans le cadre de l'enveloppe financière propre à chaque territoire et par

des taux différenciés en fonction du classement des communes, ou par un taux pouvant atteindre 40% si les projets sont portés par une intercommunalité.

4 - L'Habitat

L'intervention financière du Département continuera de s'exercer selon les modalités prévues par le règlement adopté lors du BP 2012 (délibération n°206) dans l'attente des évolutions prévues à la suite de l'adoption du nouveau Plan Départemental de l'Habitat, courant 2013.

Les projets concernés figureront dans les contrats et les financements nécessaires seront prélevés sur l'enveloppe territoriale des territoires concernés.

5. L'Environnement : l'eau, l'assainissement et les rivières

Les projets liés à l'environnement et plus particulièrement à l'eau, l'assainissement et les rivières font partie intégrante de la réforme, ils seront donc intégrés à la négociation sur la construction des contrats, excepté pour les 3 syndicats à vocation départementale de production d'eau et aux 5 structures publiques de traitement des déchets.

Les modalités d'intervention du Département se feront donc dans le cadre de l'enveloppe financière propre à chaque territoire. Néanmoins, le classement des collectivités maîtres d'ouvrage se fera selon des critères propres à ces politiques. **En fonction de ce classement le Département appliquera des taux différenciés variant de 15% à 35%. Un règlement particulier est soumis à votre approbation lors de la même session.**

Dans le cadre de la construction des contrats, une méthode spécifique s'appliquera pour les projets d'investissement plus particulièrement liés à l'eau ou aux rivières portés par des syndicats dont le périmètre concerne 2, 3 ou 4 intercommunalités. Elle sera basée sur :

- une négociation préalable, en direct, entre les syndicats et le Conseil général pour définir leurs priorités et le programme d'investissement ;
- ces priorités et le programme d'action correspondant seront intégrés dans le projet de contrat et portés à la discussion lors de la 2ème conférence territoriale ;
- en dernier ressort, un arbitrage sera effectué par le Département.

Concernant les modalités de répartition de la subvention départementale à ces syndicats dont le périmètre concerne plusieurs territoires intercommunaux, il vous est proposé de retenir :

- pour les syndicats d'eau : le m3 d'eau consommée, et par défaut, le critère population ou tout autre critère pertinent proposé par les syndicats
- syndicat de rivière : une discussion préalable sera établie avec les syndicats concernés afin de connaître et de retenir chaque fois que possible le mode de répartition qu'ils utilisent ou seront en mesure de proposer.

6. La voirie communale :

Elle constitue une dépense nécessaire et représente des coûts considérables pour nombre de communes de notre département.

C'est pourquoi, après avoir relevé le point de vue des acteurs publics locaux durant la concertation, il est proposé :

- la reconduction à l'identique de l'enveloppe « voirie » attribuée en 2012²³ par commune ou intercommunalité compétente, et dorénavant cumulable sur 4 ans (Cf. annexe 8);
- le maintien des taux actuels d'intervention (25% à 60%) ;
- l'absence de plafonnement de la dépense, dans la limite de l'enveloppe voirie.

Si la totalité des crédits de « l'enveloppe voirie » n'était pas utilisée par la commune ou l'intercommunalité bénéficiaire, la possibilité leur sera offerte de les affecter au financement d'un autre projet à concurrence du taux inhérent à la classe à laquelle la commune appartient, ou à concurrence du taux appliqué à l'intercommunalité.

Les communes qui ne sont pas actuellement éligibles aux « financements voirie », pourront dorénavant en bénéficier. Ils viendront en déduction de l'enveloppe de leur contrat de territoire, à concurrence des taux différenciés appliqués dans le cadre réglementaire global.

III – Une organisation opérationnelle respectueuse de chaque acteur public

Avec une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2013, l'organisation opérationnelle de la nouvelle politique de développement territorial s'articulera autour d'un dispositif qui respectera pleinement la légitimité et l'autorité de chaque collectivité maître d'ouvrage en privilégiant le dialogue et le partage des projets sur le territoire.

Les Conseillers généraux seront ainsi en situation d'assumer des responsabilités au cœur de ce dispositif.

²³ Délibération n°506 du BP2012

A) LA PREPARATION DES CONTRATS :

La construction de chaque contrat se fera en 4 temps.

1^{er} temps : la 1ère conférence de territoire.

Préalablement, le Département aura travaillé sur le portrait du territoire concerné et le transmettra à chacune des collectivités du territoire. Ces dernières auront un mois pour renvoyer au Département leurs remarques, ou modifications qu'elles jugent nécessaires avant la première conférence de territoire. De même, les projets en stock, c'est à dire qui ont déjà fait l'objet d'une délibération par le Conseil général et dont les crédits de paiement viennent en déduction de l'enveloppe territoriale, ou qui sont connus par les services du Département mais qui n'ont pas encore été délibérés, seront également transmis à l'ensemble des collectivités du territoire concerné, afin que chacune ait l'information des crédits restant à affecter sur l'enveloppe territoriale.

La première conférence de territoire associera l'ensemble des acteurs publics (communes, communauté de communes et syndicats) du territoire concerné.

Elle permettra de recueillir les derniers ajustements sur les orientations prioritaires de développement issues du portrait de territoire, et de l'acter.

Elle permettra également de faire le point avec les collectivités concernées des projets en stock non encore délibérés, et de lancer la procédure de recueil des nouveaux projets.

2^{ème} temps : le recueil des projets de chaque maître d'ouvrage public par les services départementaux et les Conseillers généraux :

Il s'agira d'une démarche de recueil des projets auprès de chaque maître d'ouvrage : commune, intercommunalité, syndicat, mais également et surtout d'accompagnement à la construction de la programmation des projets d'investissement des collectivités, et à l'organisation de réunions individuelles, ou collectives.

3^{ème} temps : la 2ème Conférence de territoire :

Comme préalablement à la première conférence de territoire, avant la seconde conférence le projet de contrat sera transmis à l'ensemble des collectivités composant le territoire concerné.

La deuxième conférence de territoire permettra de recueillir les derniers ajustements sur le projet de contrat assis sur la position du Département par rapport aux propositions du territoire suivi d'une discussion/négociation, et de l'acter.

4^{ème} temps : l'adoption du Contrat définitif et des conventions partenariales :

Ce temps sera celui de la délibération par chacune des parties (collectivités maîtres d'ouvrage et Conseil général), puis de la signature du contrat et des conventions partenariales s'y rapportant par chacun des maîtres d'ouvrage publics et par le Président du Conseil général.

Les délais :

Les délais estimés vont de 2 à 4 mois entre la 1^{ère} et la 2^{ème} Conférence de territoire, selon la complexité des projets, le temps de l'analyse, l'expertise et la négociation avec les maîtres d'ouvrages. Le délai estimé s'établit à 1 mois entre la tenue de la 2^{ème} conférence de territoire et la validation définitive du contrat.

B) LE ROLE DU CONSEILLER GENERAL :

Chaque Conseiller général, interlocuteur premier des communes et des intercommunalités sur le territoire, se voit reconnaître une pleine responsabilité dans l'animation et la mise en œuvre de la nouvelle politique de développement territorial.

Il est ainsi proposé au(aux) Conseillers général(aux) du territoire concerné :

- de participer, de droit, à un Comité de pilotage destiné à valider le portrait de territoire et d'acter l'état des stocks de son territoire d'appartenance, avant la tenue de la 1^{ère} Conférence de territoire ;
- d'animer la 1^{ère} Conférence de territoire ;
- d'animer et de superviser en lien avec les services la procédure de recueil des projets du territoire ;
- de participer au comité de pilotage destiné à valider le projet de contrat de son territoire avant la tenue de la 2^{ème} conférence de territoire ;
- de participer avec les représentants de l'Exécutif départemental à la 2^{ème} Conférence territoriale qui permet de finaliser le contrat.

CONCLUSION

Cette nouvelle politique de développement dynamique et solidaire, renouvelle en profondeur l'action départementale en faveur des maîtres d'ouvrage public. Elle apporte une réelle plus-value dans l'intervention du Département auprès de tous les territoires qui le composent : ruraux, périurbains et urbains. Elle se veut pragmatique, opérationnelle, lisible et transparente.

Par ce dispositif, il s'agit de reconnaître à cette politique équitable, toute sa place dans la stratégie de développement du territoire des Pyrénées-Atlantiques.

Dès le vote par l'Assemblée, l'AUDAP proposera au Conseil général un dispositif d'évaluation de cette nouvelle politique contractuelle et de son impact sur les territoires des Pyrénées-Atlantiques.

Les crédits nécessaires à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions rappelées ci-dessus seront imputés au chapitre 204 natures 204141, 204142, 20422, fonction 71.

Il vous est proposé de :

- valider les enjeux et principes fondateurs de la réforme d'aide aux acteurs publics locaux,
- d'adopter l'outil de mise en œuvre et le cadre réglementaire de cette nouvelle politique équitable, dynamique et solidaire : le contrat,
- créer une autorisation de programme de 200 millions d'euros,
- valider l'organisation opérationnelle de la mise en œuvre de cette politique.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Annexe 4 : Règlements abrogés

ANNEXE 9

Règlements abrogés

Le cadre réglementaire global de la nouvelle politique de développement territorial abroge les règlements ci dessous pour leur partie concernant les communes, leurs établissements de coopération communale et les structures publiques ou associatives de gestion des maisons de retraite.

Petite Enfance : Investissement UMA
Personnes âgées : Maison de retraite excepté les créations et les reconstructions à neuf
Agriculture : ⇒ Cabanes pastorales ⇒ Equipements pastoraux ⇒ Aides à la sylviculture ⇒ Débardage par câble ⇒ Abattoirs ⇒ Centre d'allotement (4 financés en Béarn, Pays Basque à venir ?) ⇒ Actions ponctuelles en agriculture (type bio circuits-courts)
Economie : ⇒ Réserves foncières (va être arrêté, via l'EPFL uniquement) ⇒ immobilier (hôtels, pépinières...) ⇒ Opération Urbaine de Commerce : étude d'opportunité et de faisabilité liée à un éventuel investissement de types bornes d'eau et électrique, rénovation et création d'halles de marché ⇒ Opération Rurale de Commerce : création de multiples-ruraux ⇒ Aide à la création, à la requalification ou réaménagement des zones d'activités économiques
Tourisme : ⇒ Etudes préalables d'opportunité et de faisabilité, les investissements de création ou modernisation d'hébergements à vocation sociale et les projets innovants d'accueil en séjours touristiques du public handicapé ⇒ Etudes et création ou modernisation des équipements touristiques structurants (contribuent à améliorer l'attractivité touristique des destinations du département, et tout particulièrement ceux à vocation éco touristique ou/et sociale en zones rurales et de montagne)
Culture : ⇒ Aides aux équipements culturels ⇒ Aide à l'achat d'instruments de musique ⇒ Aide à la restauration des édifices protégés (monuments historiques excepté les monuments classés)

601/61

⇒ Aide au patrimoine rural non protégé ⇒ Aide aux espaces muséographiques ⇒ Aide à l'ouverture des classes bilingues ⇒ Aides aux crèches bilingues ⇒ Aides aux constructions de médiathèques ⇒ Aide à la restauration des objets mobiliers ⇒ Soutien des lieux de fabrique
Sport : ⇒ Aides aux équipements sportifs communaux et intercommunaux ⇒ Aides aux études pour équipement sportif à caractère structurant ⇒ Randonnées (Sport Nature, PLR) ⇒ Aménagement de sites pour la pratique d'activités sportives de nature
Environnement : ⇒ Plan d'Energie ⇒ Falaises ⇒ Plages ⇒ Ramassage des déchets flottants ⇒ Espaces Naturels Sensibles ⇒ Espaces Publics ⇒ Déchets ⇒ Restauration de sites pour risques d'avalanche ⇒ Aide aux syndicats de rivière
Aides aux communes (DGADET) : ⇒ Bâtiments communaux (et sièges des intercommunalités) ⇒ Bâtiments scolaires ⇒ Défibrillateurs ⇒ Fonds de rénovation
Mobilité : ⇒ Aménagement d'arrêts de bus et de pôles d'échange ⇒ Voies vertes et vélo routes ⇒ Aide à la voirie communale ⇒ Transport à la demande

Annexe 5 : Liste des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} Janvier 2013

Agglomération Côte Basque Adour (ACBA)
Amikuze
Arzacq
Bidache
Communauté d'Agglomération Pau Pyrénées (CDAPP)
Errobi
Garazi Baigorri
Garlin
Gave et Coteaux
Hasparren
Iholdy Ostibarre
Josbaig
Lacq
Lembeye
Luy de Béarn
Miey de Béarn
Navarrenx
Nive Adour
Orthez
Ousse Gabas
Pays de Morlaàs
Pays de Nay
Communauté de Communes du Piémont Oloronais (CCPO)
Salies de Béarn
Sauveterre de Béarn
Soule Xiberoa
Agglomération Sud Pays Basque (ASPB)
Thèze
Vallée d'Aspe
Vallée de Barétous
Vallée d'Ossau
Vic Montaner

Annexe 6 : Orientations Stratégiques

Orientations stratégiques détaillées

Les orientations stratégiques définissent les priorités politiques du Département dans sa relation aux territoires. Ces trois orientations stratégiques constituent le socle de la nouvelle politique de développement du Département, en faveur des acteurs publics locaux.

La définition de ces orientations s'appuie sur les principaux cadres de références du Département (Agenda 21, schémas départementaux, Budget primitif,...). Ces orientations ont été bâties en fonction des politiques publiques du Département en intégrant la dimension territoriale.

Elles font parties du cadre réglementaire global de la réforme qui permettra de juger de l'adéquation entre un projet d'investissement présenté par une collectivité publique dans le cadre des nouveaux contrats et les priorités du Département pour les territoires.

En préambule de ces orientations, le Département veut mettre en exergue 2 aspects de son Agenda 21 qui s'appliqueraient à tous les éléments constitutifs des 3 orientations stratégiques : **la performance énergétique et l'accessibilité pour tous**, en application de la réglementation en vigueur.

ORIENTATION 1 : SOUTENIR LES PROJETS DE TERRITOIRE GARANTS DE SOLIDARITE

Accompagner les initiatives territoriales favorisant la prise en charge des personnes âgées et handicapées, l'accueil de la petite enfance, ainsi que les actions en faveur des jeunes et des publics vulnérables situés sur des territoires à enjeux pour le Département :

- Accompagner la rénovation et la réhabilitation des maisons de retraite habilitées à l'aide sociale et encourager les dynamiques de rapprochements, de coopérations et de mutualisations de ces établissements.
- Intervenir prioritairement dans les réhabilitations/rénovations des unités multi-accueils collectives devenus inadaptées.
- Soutenir les projets d'équipement en direction du public jeune
- Accompagner des projets de santé assortis d'un projet territorial de santé bâti entre professionnels et élus.

Soutenir la structuration, l'organisation et l'accessibilité des services publics de proximité :

- Aider les collectivités à entretenir leurs bâtiments
- Encourager les projets de mutualisation et de regroupement des services à la population

Offrir à tous les élèves du département les mêmes conditions d'accès à la réussite :

- Aider à la restructuration, la rénovation ou la création de groupes scolaires publics du 1^{er} degré.

Favoriser l'émergence et consolider les actions de développement culturel au sein des territoires :

- Favoriser les projets intégrant une dimension linguistique
- Privilégier les projets d'équipements culturels en matière de spectacle vivant, rayonnant à minima à l'échelle de l'intercommunalité, dotés d'une programmation culturelle et artistique professionnelle incluant des actions de médiation auprès des publics et de partenariat avec les acteurs culturels locaux.
- Privilégier, pour la lecture publique et les enseignements artistiques, les projets s'inscrivant dans une logique de réseau (mutualisation des moyens, complémentarité de l'offre) et garantissant une offre de services de proximité.

Améliorer l'offre d'équipements sportifs destinée à favoriser les pratiques sportives notamment des publics prioritaires.

- Doter les territoires d'équipements sportifs et de loisirs permettant en premier lieu l'exercice des cycles EPS, par les collégiens et les autres usagers (1^{er} degré, associations, particuliers..)
- Favoriser la diversification des pratiques des sports et de loisirs sur les territoires en restructurant ou réhabilitant les équipements existants.

ORIENTATION 2 : RENFORCER L'ATTRACTIVITE DES TERRITOIRES

Renforcer l'attractivité économique des territoires

- Consolider les activités économiques existantes :
 - Dynamiser le tissu artisanal et commercial
 - Mailler efficacement les territoires en infrastructures d'accueil des entreprises
- Aider au développement des filières économiques dites durables (filière bois, éco-construction, filières courtes en agriculture...)
 - Conforter les activités pastorales
 - Structurer une filière bois à partir de la production sylvicole locale
 - Conforter la dimension environnementale de l'agriculture
- Soutenir les filières novatrices
 - Renforcer le soutien à l'innovation technologique et au développement technopolitain des agglomérations

Consolider l'économie du tourisme et renforcer les actions territoriales pour un développement touristique solidaire :

- Poursuivre le soutien aux équipements touristiques privilégiant une offre à dimension sociale et durable
- Favoriser l'organisation intercommunale des offices de tourisme
- Accompagner le développement du thermalisme et du thermo-ludisme

Accompagner les territoires vers une offre de logements qualitative adaptée aux besoins des populations :

- Favoriser la production de logements adaptés et adaptables en faveur des publics vulnérables
- Prioriser la production de logements à loyers modérés

Accompagner les territoires dans la valorisation de l'environnement et la prise en compte des patrimoines naturels et culturels

- Soutenir l'environnement littoral par la prise en compte de la qualité des eaux de baignade, l'évolution du trait de côte et la prise en compte des phénomènes de submersion, ainsi que le ramassage des déchets flottants sur les plages et en mer.
- Aider à la restauration des monuments historiques inscrits et du petit patrimoine rural non protégé dans le respect de la législation sur les monuments historiques en favorisant la médiation
- Organiser et favoriser le développement maîtrisé des sports nature à travers le PDESI de pleine nature.

**ORIENTATION 3 (TRANSVERSALE) : ASSURER UNE GESTION DURABLE DE L'ESPACE
DEPARTEMENTAL (AXE 1 DE L'A21) :**

Inciter les territoires à une gestion rationnelle et raisonnée de l'espace :

- encourager les communes et EPCI à traduire leur projet de territoire dans des démarches de planification urbaine. Sensibiliser à une mise en adéquation des besoins d'urbanisation avec les besoins de développement.
- inciter la création de nouveaux équipements ou aménagements en centre bourg ou au cœur des villages
- promouvoir un urbanisme intégrant la mixité des fonctions : renforcement des centralités
- accompagner les communes dans leurs efforts d'aménagement de l'espace public : privilégier les projets d'amélioration du cadre de vie autour d'un lieu favorisant le lien social.
- privilégier et accompagner le renouvellement du bâti existant pour tout type de projet (logements locatifs sociaux, économie, services...) par le biais d'outils adaptés et partenariaux (fonctions de conseil, d'ingénierie).

Inciter à la prise en compte du foncier dans la stratégie de développement local :

- Veiller à ce que les projets d'initiative publique fassent l'objet d'une réflexion anticipée en matière de planification et de maîtrise foncière.
- Encourager et inciter le recours aux EPFL sur ces réflexions.

Favoriser la mobilité pour tous, mobilité durable et l'intermodalité :

- Encourager les projets intercommunaux de transports à la demande
- Encourager les projets en faveur du co-voiturage
- Encourager les initiatives en faveur des modes de déplacement doux

Accompagner la réflexion quant à une meilleure gestion des voiries, des réseaux et des ressources naturelles

- Favoriser la promotion et la mise en œuvre d'énergie renouvelable, en s'appuyant sur les atouts du département (bois, hydroélectricité,...) avec un réel souci de gestion de l'environnement
- Encourager les plans de prévention, la valorisation, le stockage des déchets dans des conditions optimales pour l'environnement
- Veiller à la mise en œuvre d'une gestion quantitative et qualitative de la ressource en eau à l'échelle des bassins versants :
 - qui respecte les milieux naturels,
 - qui garantisse la qualité des services publics de l'eau potable, de l'assainissement, c'est-à-dire une réponse satisfaisante à la diversité des besoins des usagers à un tarif acceptable.
- Assurer la pérennité des sites naturels par l'inscription au PDESI de pleine nature.

Annexe 7 : Grille d'analyse des projets

CADRE REGLEMENTAIRE GLOBAL AIDE AUX ACTEURS PUBLICS - GRILLE D'ANALYSE DES PROJETS

Intitulé du projet :
 Maîtrise d'ouvrage :
 Coût projet HT :€, Subvention Cg sollicitée :€, taux : ...%, Subvention Cg proposée après expertise :€, taux : ...%
 Décaissement de la subvention : 2013 :€, 2014 :€, 2015 :€, 2016 :€, 2017 :€

	O	N	Sans objet	Commentaires/Argumentaire/Précisions
Répond aux orientations stratégiques				
Répond aux enjeux du portrait/projet de territoire				
Compatible avec les schémas/plans départementaux				
Etablissement d'un diagnostic des besoins, d'une étude de faisabilité des projets, partagés avec les acteurs concernés et les partenaires.				
Association des services du Cg à tous les stades de réflexion et d'élaboration du projet				
Prise en compte du projet de fonctionnement de l'équipement et des dépenses afférentes				
Accessibilité pour tous : accès égal aux territoires et aux services				
Création d'emplois directs ou indirects ou insertion professionnelle				
Maîtrise des consommations et des énergies				
Gestion rationnelle des déchets et des eaux usées				
Mutualisation des services, des équipements				
Solidarité entre territoires				
Part du maître d'ouvrage supérieure à l'aide financière du Département				
Montant total du projet conforme à d'autres projets du même type				
Plan de financement du projet, cofinancements				
Efficience du projet : bon rapport entre le coût du projet et les résultats attendus (y compris les recettes)				
Projet réalisable (fin des travaux) dans les 4 années du contrat				
Autres spécificités propres à la thématique				

Guides d'entretiens

1.1. Structure du guide d'entretien des Conseillers généraux

- 1) Phase introductive : Présentation du Conseiller général et présentation du déroulé de l'entretien

- 2) Objectif 1 : Quels ont été les rôles du Conseiller général dans la nouvelle politique de développement des territoires ?

Il s'agit d'identifier les différents rôles perçus par le Conseiller général dans le cadre de la réforme (du portrait de territoire à la contractualisation), de son niveau d'implication et de son essenti.

- 3) Objectif 2 : Quel est le regard du Conseiller général sur le processus mis en place ?

Il s'agit de revenir sur la réforme mise en place (principes et les enjeux), les comités consultatifs et les conférences.

- 4) Objectif 3 : Quelle suite ?

Quelle suite imagine le Conseiller général (avenant et/ou prochaine génération de contrats) ? Quelle place pour le Département à l'avenir ?

1.2. Structure du guide d'entretiens des élus locaux

- 1) Phase introductive : Présentation des élus et présentation du déroulé de l'entretien

- 2) Objectif 1 : Votre regard sur la nouvelle politique territorialisée du Département ?

Il s'agit d'identifier ce que représente un projet de territoire pour les élus, quelle compréhension ont-ils eu de la réforme (principes et les enjeux) et comment ils l'ont vécue.

- 3) Objectif 2 : Votre rôle dans la contractualisation ?

Revenir sur les différentes étapes, du portrait de territoire à la contractualisation en passant par le recueil des projets. Comprendre comment la contractualisation a été un espace de dialogue et de négociation voire comment elle a incité à la coopération territoriale.

- 4) Objectif 3 : Votre analyse du programme d'investissement

Il s'agit de revenir sur la réforme mise en place (principes et les enjeux), les comités consultatifs et les conférences.

- 5) Objectif 4 : Quelle suite ?

Quelle suite imaginent les élus locaux (avenant et/ou prochaine génération de contrats) ? Quel rôle pour le Département demain ?

1.3. Structure du guide d'entretien des techniciens du Conseil général

1) Phase introductive : Présentation du technicien et présentation du déroulé de l'entretien

2) Objectif 1 : Cohérence entre les priorités départementales et les territoires

Il s'agit de comprendre comment la réforme a impacté les PMA. Plus précisément, apprécier le double rôle des services : le rôle de conseil et d'expertise et le rôle dans la conduite des PMA et l'octroi des financements.

3) Objectif 2 : Visibilité de l'action et du financement du Conseil général

Comment la réforme fait évoluer les approches et les pratiques des services du département ? Notamment à travers la méthode et les outils de mise en œuvre de la réforme (fiches, grille d'analyse, ...).

4) Objectif 3 : Transversalité de l'approche départementale

Comment la réforme a fait évoluer le dialogue et la transversalité entre les services du Conseil général ? Quel en a été le vécu ? Les difficultés éventuellement rencontrées ?

5) Objectif 4 : Quelle suite ?

Quelle suite imaginent les techniciens du Département (avenant et/ou prochaine génération de contrats) ? Quel rôle pour le Département demain ?

1.4. Structure du guide d'entretien des bailleurs sociaux et EHPAD

1) Phase introductive : Présentation du Président et ou du Directeur et présentation du déroulé de l'entretien

2) Objectif 1 : Votre regard sur la nouvelle politique de développement des territoires

Il s'agit de comprendre comment ces acteurs ont été informés de la réforme, ce qu'ils en ont retenu, et comment cela impacte leur action.

3) Objectif 2 : Votre rôle dans la contractualisation

Comment ces acteurs ont participé au processus ? Comment ils ont été sollicités ? Quel a été leur rôle ? Comment ils ont identifié les projets ?

4) Objectif 3 : Quelle suite ?

Quelle suite imaginent les techniciens du Département (avenant et/ou prochaine génération de contrats) ? Quel rôle pour le Département demain ?

Table des matières

REMERCIEMENTS	5
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
I. CONTRACTUALISATION ET DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES	11
A. UNE POLITIQUE EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT LOCAL	11
1. UNE « POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES » AMBITIEUSE	11
2. LES CONDITIONS NECESSAIRES AU DEVELOPPEMENT	16
B. DES SPECIFICITES TERRITORIALES MARQUEES	19
1. COMPRENDRE LES ENJEUX DEPARTEMENTAUX	19
2. MODALITES D'APPLICATION DE LA POLITIQUE	29
3. LA MISE EN PLACE D'UNE EVALUATION INTERNE	37
II. LE « TEMPS 0 » DE L'EVALUATION	40
A. METHODOLOGIE	40
1. LES ACTEURS CONCERNES ET LEUR ROLE	40
2. LES TEMPORALITES	43
3. LE FIL DIRECTEUR DU « TEMPS 0 » : LES GRILLES D'EVALUATION	46
B. MA MISSION DE STAGE	53
1. CREATION D'UNE BASE DE DONNEES	53
2. EVALUATION QUALITATIVE	64
C. LES LIMITES DE L'EXERCICE EVALUATIF	70
CONCLUSION	72
BIBLIOGRAPHIE	74
TABLE DES FIGURES	78

ANNEXES	80
ANNEXE 1 : ORGANIGRAMME DU CONSEIL GENERAL DES PYRENEES ATLANTIQUES	80
ANNEXE 2 : ORGANIGRAMME DE LA DIRECTION DU DEVELOPPEMENT	81
ANNEXE 3 : DELIBERATION DU 30 NOVEMBRE 2012	82
ANNEXE 4 : REGLEMENTS ABROGES	104
ANNEXE 5 : LISTE DES EPCI A FISCALITE PROPRE AU 1 ^{ER} JANVIER 2013	106
ANNEXE 6 : ORIENTATIONS STRATEGIQUES	107
ANNEXE 7 : GRILLE D'ANALYSE DES PROJETS	111
ANNEXE 8 : GUIDES D'ENTRETIENS	112
TABLE DES MATIERES	114
RESUME	117
MOTS CLES	117

Résumé

Depuis 2012, le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques a revu sa politique d'aide à l'investissement auprès des acteurs publics. Cette « nouvelle politique de développement des territoires », s'articule désormais à l'échelle intercommunale.

En effet, un contrat a été signé entre chaque établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et le Conseil Général pour une durée de quatre ans. L'objectif de cette contractualisation est d'accompagner les territoires dans la construction et le financement d'un projet de développement répondant aux besoins du territoire, en favorisant au maximum les initiatives intercommunales.

Le Conseil Général, à travers cette politique publique, affirme son rôle de soutien au bloc local et se positionne comme acteur du développement territorial.

En Janvier 2014, l'évaluation de cette politique territoriale a débuté. L'objectif final sera de mesurer les impacts de cette dernière sur le développement local de l'ensemble de l'espace départemental.

Mots clés

Evaluation – Collectivité Territoriale – Politique publique - Contractualisation