Du guide des aides aux contrats de territoire : un triple repositionnement départemental

From the “guide of financial supports” to the “contracts of territory”: the triple repositioning of a French Department

Thomas Frinault

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/pmp/6652>

ISSN: 2119-4831

Publisher

Institut de Management Public (IDPM)

Printed version

Date of publication: 15 June 2013

Number of pages: 199-219

ISBN: 978-2-7430-1538-1

ISSN: 0758-1726

Electronic reference

Thomas Frinault, « Du guide des aides aux contrats de territoire : un triple repositionnement départemental », *Politiques et management public* [En ligne], Vol 30/2 | 2013, mis en ligne le 25 septembre 2015, consulté le 02 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/pmp/6652>

Du guide des aides aux contrats de territoire : un triple repositionnement départemental

04

► **Thomas Frinault**¹

Maître de conférences en science politique

Centre interdisciplinaire d'analyse des processus humains et sociaux (CIAPHS).

Université Rennes 2 - Place du recteur Henri Le Moal

CS 24307 - 35 043 Rennes cedex

R

En dépit des mises en cause anciennes et répétées, les conseils généraux ont su jusqu'ici préserver leur existence comme leurs prérogatives grâce à un efficace travail de mobilisation, redoublé par l'interpénétration des sphères politiques nationale et locale. Néanmoins, cette institution toujours fragile est conduite à se réinventer et à innover à l'image des contrats de territoires. À partir d'une observation empirique en Ile-et-Vilaine, cet article se propose d'analyser le triple (re)positionnement du conseil général que sous-tendent ces contrats par rapport à l'ancien guide des aides. Le premier tient à la manière dont le conseil général investit l'intercommunalité, lieu potentiel de mise en concurrence qu'il convient de reconnaître et de consolider, plutôt que de subir. Le second consiste à se départir d'un rôle traditionnel de banquier des communes au profit d'un rôle inédit de concepteur, de partenaire et d'arbitre. Le troisième repositionnement recouvre les objectifs de cohésion territoriale assignés à cette politique. À rebours des politiques d'aménagement de l'État opérant de plus en plus sur une base sélective, les contrats de territoires proposent au contraire un traitement spatialisé de correction des inégalités proche de la philosophie du keynésianisme spatial.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Mots clés : département, intercommunalité, aménagement, contrats de territoire.

¹ Ses travaux les plus récents portent sur les institutions et l'action publique locales. Il a notamment publié en 2012 l'ouvrage *Le pouvoir territorialisé en France*.

*Auteur correspondant : thomas.frinault@uhb.fr

doi:10.3166/pmp.30.199-219 © 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Abstract

From the “guide of financial supports” to the “contracts of territory”: the triple re-positioning of a French Department. Despite the former and repeated criticisms related to French Departments, this institution has been able to preserve its existence so far as its power through effective advocacy work, intensified by the interpenetration of national and local political spheres. However, this still fragile institution is led to innovate and to reinvent itself. From an empirical observation conducted in Ille-et-Vilaine and dealing with new “contracts of territory”, this article aims to analyze the triple (re)positioning of a French Department with regard to the former «guide of the financial supports». The first holds the way this Department recognizes rather than undergoes a potentially rival institution, the public cooperative inter-municipal institutions. The second is to move away from a traditional role of banker of municipalities in favor of a new role of designer and partner. The third repositioning concerns the territorial cohesion goals assigned to this policy. Unlike the States policies of territorial development, which tend to operate on a selective basis, the “contracts of territory” offer to reduce the territorial disparities with a perspective close to spatial Keynesianism.

© 2013 IDMP/Lavoisier SAS. Tous droits réservés

Keywords: french Departments, Inter-municipal Institution, Territorial Development, « Contrats de territoire ».

Introduction

Bien que la rhétorique anti-départementale paraisse solidement établie en France depuis la fin du XIX^e siècle (Roncayolo, 1986), nourrie par l'idée de décalage avec les territoires vécus que supporte le Département et que symbolise le canton (Sautel, Harouel, 1997), le Département est ressorti gagnant de l'*Acte I* de la décentralisation. Le projet notabiliaire de Gaston Defferre l'ayant emporté face à l'option régionale et anti-départementaliste soutenue par Jean-Pierre Worms, le Département s'est vu accusé de faire obstacle à une authentique décentralisation (Estèbe, 2007). Alors que le rapport Mauroy (2000) considérait « *que la suppression de ce niveau comporterait plus de risques que de bénéfices réels* » (Mauroy, 2000 : 2), l'*Acte II* s'est pour sa part modifié au fil des lois adoptées dans un sens favorable à l'institution départementale, contrairement aux vœux du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin de privilégier l'échelon régional (Le Lidec, 2007). Les nouveaux transferts de compétences confortent alors les conseils généraux, même s'il s'agit d'une victoire à la Pyrrhus dès lors qu'ils héritent d'un droit de mise en œuvre plutôt que d'un authentique pouvoir doté des instruments juridiques et financiers de la « responsabilité » (Estèbe, 2007).

Si la création des conseils territoriaux prévue par la réforme territoriale du 16 décembre 2010 devait à l'origine entraîner une évaporation départementale (selon l'expression du Comité Balladur), la cantonalisation du scrutin pouvait au contraire augurer du risque d'une digestion départementale. Ce projet n'a finalement pas franchi le cap de l'alternance politique de 2012. Depuis, l'élaboration d'un *Acte III* de la décentralisation esquisse un *statu quo* en matière de design institutionnel même si le pouvoir métropolitain semble devoir être renforcé. Cette résilience départementale doit beaucoup au rôle moteur des élus locaux, que

soutient l'interdépendance des espaces politiques local et national. Leur influence opère par le truchement d'associations d'élus, constituées en puissants groupes d'intérêt agissant au travers de représentations nationales diverses et spécialisées. Les pressions qu'exerce en particulier l'Association des Départements de France (ADF) sont d'autant plus efficaces que le lobby départemental est dans les murs, en raison du cumul exceptionnel des mandats parlementaires et départementaux².

Ce *statu quo* n'évacue pas pour autant la question de la fragilité institutionnelle qui entoure le conseil général, et par ricochet de sa légitimité. Au-delà du travail de mobilisation et de lobbying, les Départements ont ainsi été conduits à se réinventer, à innover à l'image du dispositif des contrats de territoire d'Ille-et-Vilaine. Ce dernier s'est substitué à l'ancien « guide des aides » dans lequel le conseil général d'Ille-et-Vilaine avait pris l'habitude d'assumer un rôle de banquier des communes, faisant jouer ici sa clause générale de compétence. Celle-ci se définit comme l'« *aptitude juridique reconnue, par la loi ou la Constitution, à une catégorie de collectivités territoriales pour connaître des affaires d'intérêt général ayant un rapport étroit avec leur territoire et leur population et pour prendre des décisions à leur égard, à l'exception de celles pour lesquelles un texte prévoit qu'elles relèvent de l'État, d'une autre collectivité territoriale ou d'un établissement public* » (Lachaume, 1997 : 107)

Pour l'essentiel, le guide des aides consistait en un document dans lequel étaient chaque année recensés les différents dispositifs départementaux d'aides principalement destinés aux communes, et plus secondairement aux Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Les élus locaux s'y référaient pour connaître l'éligibilité d'un projet local au financement départemental. Au lendemain des élections cantonales de 2004, la nouvelle majorité de gauche, conduite par le socialiste Jean-Louis Tourenne, a souhaité redéfinir ses objectifs comme ses moyens d'intervention au moyen de nouveaux « contrats de territoires ». Etablis entre le président du conseil général et le président de chaque EPCI, ces contrats abandonnent la logique de guichet au profit d'une démarche inédite organisée autour du triptyque « un projet, un contrat, un territoire », véritable figure récurrente des politiques d'aménagement du territoire et du développement local et labellisée en tant que telle par la DATAR (Faure, 2008). Les aides contractuelles en Ille-et-Vilaine étaient jusqu'ici toutes ciblées³, alors que l'objet des contrats de territoires est précisément d'offrir une alternative d'ensemble au guide des aides. Le service « territoire de développement local » du Département s'est ainsi vu confier la mission de réfléchir à cette nouvelle architecture de la politique territoriale en faisant vivre certains principes clefs : intercommunalité, contractualisation, redistribution. À la première génération de contrats de territoires (2006-2010) a depuis succédé une seconde génération (2011-2015).

À partir d'une observation empirique centrée sur le département d'Ille-et-Vilaine (voir annexe), cet article se propose d'étudier un triple (re)positionnement politique du conseil général. Le premier tient à la manière dont le changement d'échelle territoriale, passant

² En 2013, l'Assemblée nationale compte pas moins de 11 Présidents de Conseil général, 38 Vice-présidents de Conseil général et 70 conseillers généraux (Conseillers de Paris compris), quand le Sénat recense 35 Présidents de Conseil général, 18 Vice-présidents de Conseil général et 40 conseillers généraux.

³ Aides contractuelles ciblées : conventions des villes de plus de 10 000 habitants ; conventions avec les cantons prioritaires (c'est-à-dire les plus défavorisés) ; contrats de Pays (issus de la loi Voynet) ; contrats eau paysage environnement signés en 2003 (qui concernaient quelques communautés de communes).

des aides communales aux contrats avec les EPCI, permet au conseil général d'investir un lieu potentiel de mise en concurrence qu'il convient de reconnaître et de consolider, plutôt que de le subir. Conformément à la philosophie des politiques constitutives, qui édictent des règles et des procédures générales affectant les cadres et le fonctionnement de la vie publique, le conseil général endosse ici un nouveau rôle d'animation des dynamiques intercommunales. Le second repositionnement consiste à se départir d'un rôle traditionnel de banquier des communes, à partir duquel il ne peut maîtriser ce qu'il finance, à un rôle inédit de concepteur, de partenaire et d'arbitre que le vocable de « co-construction » est venu symboliser. Les contrats de territoire représentent ainsi le moyen de s'imposer plus fortement au sein des territoires locaux, au risque de susciter des réserves chez les élus locaux soucieux de préserver une sorte de souveraineté locale.

Au-delà de ces nouveaux mécanismes de mobilisation en faveur du développement du territoire, les contrats de territoire matérialisent enfin un repositionnement en termes d'objectifs d'aménagement avec un souci renforcé de cohésion territoriale. Alors que politiques d'aménagement de l'État ont de plus en plus fait primer une logique concurrentielle d'appels à projet, relativement peu soucieuse de redistribution, les contrats de territoires font clairement apparaître une logique redistributive en proposant d'apporter des correctifs financiers aux inégalités territoriales de développement. Loin de disparaître, les inégalités peuvent se retrouver au sein même des espaces intercommunaux.

1. Un Département animateur : la consolidation des dynamiques intercommunales

Les contrats de territoire soulèvent la question des rapports que le conseil général entend développer avec les échelles infra-départementales. En portant le choix de co-contractants sur les EPCI, et non plus les communes comme dans le guide des aides, le Département accompagne et consolide un échelon territorial et institutionnel qu'il préfère reconnaître plutôt que de subir.

1.1. L'intercommunalité comme territoire de contractualisation

D'emblée, il est apparu inconcevable d'établir une relation contractuelle avec chacune des 353 d'Ille-et-Vilaine pour des raisons de complexité, de cohérence et d'animation du territoire. L'échelon cantonal apparaissait tout aussi inapproprié en raison de son caractère souvent peu représentatif du bassin de vie, et parce que ce découpage électoral ne correspond à aucune échelle institutionnelle. C'est finalement l'option des Pays qui apparaissait la plus ouverte, d'autant qu'ils possèdent une réalité historique en Bretagne qui fait défaut à la plupart des autres régions françaises. Alors que leur géographie correspond aux bassins de vie, les Pays s'apparentent à des territoires de projet auxquels les contrats de territoire auraient donné une consistance supplémentaire. Dans la mesure où la Région Bretagne avait déjà développé ses propres contrats de Pays, le conseil général d'Ille-et-Vilaine n'a pas souhaité faire doublon. La difficulté venait également de la structure juridique évolutive des Pays qui rendait plus incertain le fait de leur confier la maîtrise d'ouvrage des contrats⁴.

⁴Entretien avec un agent du pôle territoire, service animation et coordination des territoires (AD1).

Dans un contexte de redéploiement spectaculaire de l'intercommunalité française depuis le vote de la loi ATR de 1992, c'est presque naturellement que le conseil général a porté son choix sur cette échelle territoriale. L'option est d'autant mieux permise que le maillage intercommunal en Ille-et-Vilaine était quasiment achevé dès 2004. Dans un document en date de 2005, le conseil général déclinait sa vision du territoire selon un principe de subsidiarité, faisant des Pays « *des animateurs du territoire, lieu de réflexion et incubateur du développement des territoires* », assignant aux intercommunalités « *un rôle d'intervenants et de maître d'ouvrage pour fédérer les projets et mutualiser les réponses opérationnelles en termes de grands équipements et de service* », et laissant aux communes un « *rôle de maître d'ouvrage pour les équipements et les services de première proximité* »⁵. Ce choix de l'intercommunalité est assez commun si nous considérons l'étude menée sur onze départements français par le cabinet *Entreprises Territoires et Développement* (juin 2007-janvier 2008) dont il ressortait que seuls les Départements de la Savoie et du Val-de-Marne n'avaient pas fait des EPCI les interlocuteurs de leur politique territoriale.

Le risque attaché à l'intercommunalité procède de son instabilité, en particulier dans le contexte d'agrandissement des périmètres intercommunaux que prônait la réforme territoriale du 16 décembre 2010⁶. Certes, la révolution n'a pas eu lieu en Ille-et-Vilaine, l'objectif préfectoral de regroupement s'étant dégonflé au fur et à mesure des échanges avec les élus. Mais des modifications sont observées à la marge, obligeant à une révision des contrats sous forme d'avenant. Le choix d'une commune de quitter un EPCI pour en intégrer un nouveau impose de faire le *prorata temporis* de l'enveloppe en euros par habitant. La situation la plus délicate concerne les communes ayant financé un équipement structurant grâce au contrat de territoire de l'EPCI qu'elle s'apprête à quitter.

1.2. Les contrats de territoire : entre positionnement institutionnel et logique constitutive

Le choix de l'intercommunalité s'est imposé avec d'autant plus de force que ce quatrième niveau de gestion infra-nationale représentait un lieu potentiel de concurrence et de fragilisation pour le Département. N'étant plus seul à occuper l'espace entre la commune et la région, la légitimité de l'institution départementale en ressort amoindrie. La coexistence de quatre niveaux pose avec une acuité renouvelée le problème de l'adaptation des découpages politico-administratifs, et en particulier du nombre d'échelons territoriaux. Par ailleurs, la création des Pays par la loi Pasqua de 1995 (loi LOADT), modifiée par la loi Voynet de 1999 (LOADDT), a également été source de fragilisation⁷. Si l'*Acte II* de la décentralisation a permis de réassurer l'existence et le pouvoir des Départements (Le Lidec, 2007), ces derniers se doivent d'asseoir leur légitimité territoriale. Ainsi, ils avaient déjà su investir les potentiels lieux de concurrence, « être dedans » pour voir venir la menace plutôt que de la subir. Ce dont témoigne la forte présence des conseillers généraux dans les Pays ou encore la prégnance de la géographie cantonale dans la construction des périmètres intercommunaux (Tesson, 2006).

⁵ Document officiel du conseil général d'Ille-et-Vilaine *contrats de territoire : des objectifs partagés*, avril 2005.

⁶ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

⁷ En tant qu'espace de projet, le Pays apparaît comme une entité fondée sur une homogénéité (culturelle, géographique ou historique) et dotée d'une capacité à s'autodéterminer. Ce qui lui confère une « épaisseur » territoriale qui fait défaut au Département.

Landel a ainsi souligné la capacité de nombreux conseillers généraux à modeler les contours des intercommunalités sur ceux des cantons (Landel, 2004), au risque de transformer un espace électoral (le canton) en espace d'action (l'EPCI). Il existe ainsi un « modèle cantonal » de l'intercommunalité, particulièrement prégnant en Bretagne où 50 communautés de communes sur 74 étaient construites sur cette base en 1995 (Baudelle, Gaucher, 1995).

Pour l'institution départementale, une nouvelle manière d'investir l'échelle intercommunale consiste précisément à endosser un nouveau rôle de Département animateur, par analogie avec l'État animateur (Donzelot, Estèbe, 1994). A travers les contrats de territoire, le conseil général d'Ille-et-Vilaine fournit en effet aux communes et aux EPCI les moyens d'une mobilisation territoriale sur des objectifs communs, tout en les encadrant partiellement. À bien des égards, les contrats de territoires empruntent au registre des politiques constitutives. Celles-ci édictent des valeurs et des principes de légitimité, des règles et des procédures générales qui affectent les cadres et le fonctionnement de la vie publique. A travers la mise en place de mécanismes ou de processus de mobilisation en faveur du développement du territoire, ces politiques marquent l'avènement d'un modèle où l'institutionnalisation de l'action collective primerait (Duran, Thoenig, 1996). Les contrats de territoire semblent obéir à une telle logique dès lors qu'ils impulsent des rapprochements et des coopérations, qu'ils instituent un peu plus l'action collective (ici à l'échelle communautaire), sans fixer unilatéralement et *a priori* ce qui doit en ressortir.

Le lancement des contrats de territoire permettrait au conseil général d'Ille-et-Vilaine de s'ériger en nouvel animateur des espaces communautaires :

*« Durant ces contrats, on a su expliquer aux territoires ce que l'on attendait d'une communauté. Ça a aidé les élus à mûrir, et ça les a aidé aussi à grandir, à pousser les communes à travailler ensemble sur un projet commun »*⁸. Pour un Président de communauté de communes, *« le réel bénéfice de ces contrats est qu'ils viennent en soutien de l'émergence du sentiment communautaire des élus. Les élus sont en train de prendre conscience de l'intérêt communautaire, surtout les élus ruraux. Il faut chercher à améliorer le dialogue entre les délégués communautaires et les conseillers municipaux pour savoir quels projets vont-ils faire? Quelles sont leurs attentes? Comment souhaite-on travailler dans l'avenir? Demain en matière de mutualisation des moyens humains comment va-t-on faire? Toutes ces questions sont nouvelles pour les élus »*⁹.

L'alignement communautaire doit aussi favoriser une plus grande cohérence territoriale face au risque de cloisonnement selon une conseillère générale :

*« La prise de conscience de la proximité des communes au sein d'une communauté de communes est primordiale pour avoir le sentiment d'appartenir à un même bassin de vie, d'être attaché à une ville centre. J'incite à nous poser les bonnes questions et à réfléchir collectivement face à un problème. Il y a plusieurs années, tout le monde a vu fleurir des salles de sports un peu partout, sans réel sens, ni cohésion, ni concertation sur les besoins de la population. Parfois c'était des projets pas du tout justifiés que l'on voyait apparaître dans des communes de moins de 600 habitants. Aujourd'hui, le but est de travailler en intercommunalité. Tout en essayant de mutualiser et spécialiser les salles de sports, au lieu d'en avoir plein mais mal adaptées »*¹⁰.

⁸ Entretien avec un directeur d'agence départementale (AD2).

⁹ Entretien avec un Président d'EPCI, également maire-adjoint (ELD1).

¹⁰ Entretien avec une conseillère générale d'opposition, également maire (ELD2).

Les contrats de territoire ont pu aider certains EPCI à mieux affirmer leur rôle face aux réticences communales, même si les élus n'identifient pas d'effet aussi structurant là où les logiques de communautarisation étaient déjà fortes.

2. Diagnostic, projet et contrats : un changement incrémental de stratégie

Anciennement, le guide des aides avait l'avantage d'être d'une simplicité biblique « grâce » à la fixation d'un « tarif départemental » : le maire d'une commune savait d'emblée à quelle subvention départementale il pouvait prétendre pour financer son projet individuel. Ce dispositif du « chacun pour soi », très apprécié de maires attachés à l'autonomie communale, a été maintenu jusqu'en 2009 en marge des nouveaux contrats de territoire. Si les élus communaux étaient peu disposés à son abandon immédiat, les conseillers généraux eux-mêmes y voyaient l'opportunité d'établir un lien direct entre les communes et le conseil général.

Pour leur part, la philosophie des contrats de territoire obéit au triptyque « un projet, un contrat, un territoire ». Qu'il s'agisse de l'État, des Régions ou des Départements, l'autorité qui propose les contrats territoriaux participe financièrement à la mise en œuvre du projet tandis que son implication dans la détermination du contenu est variable suivant les cas. Le principe affiché est celui de l'élaboration d'un projet pour le territoire par les acteurs du territoire (Douillet, 2011). La contractualisation des politiques d'aménagement et de développement territorial du côté de l'État a ainsi engendré un type de relations moins tutélaires, même si la relation d'égalité entre l'État et les collectivités n'est réellement acquise qu'au moment de la signature du contrat. Les contrats s'apparentent donc à des scènes de négociations supposées favoriser une approche plus participative et horizontale, et dans laquelle les décisions sont prises de manière moins unilatérale et autoritaire.

Cette modalité nouvelle dans l'exercice du pouvoir politique, ce nouveau rapport entre les échelons, rompt avec l'unilatéralisme étatique. Elle prend de front la culture politique française pour laquelle l'intérêt général, inscrit dans une vision surplombante censée tenir à bonne distance les volontés particulières¹¹, ne pouvait traditionnellement se négocier. Également soucieux de faire émerger des scènes locales de négociation, les contrats de territoire en Ille-et-Vilaine épousent une dynamique presque inverse de celle de l'État : la négociation s'inscrit moins contre l'autorité départementale qu'elle est censée la servir. Il s'agit de passer du guide des aides, pour lequel le conseil général se limitait à un rôle de banquier des projets locaux sans pouvoir exercer de véritable droit de regard, à une stratégie désormais concertée.

Conformément à une stratégie incrémentale, le conseil général a d'abord ménagé de manière transitoire le pouvoir des élus locaux pour négocier les projets de première génération (élaboration du projet par les acteurs du territoire), avant d'affirmer sa stratégie de co-construction pour la seconde génération, au risque que les contrats soient désormais assimilés à des formes tutélaires et intrusives.

¹¹ Cette conception rousseauiste de l'intérêt général diffère de la conception anglo-saxonne dans laquelle l'intérêt général est formé de l'ensemble des intérêts particuliers. Ce qu'Adam Smith avait théorisé en 1776 avec son ouvrage *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Smith y faisait valoir que si chaque individu recherche son propre bénéfice, ce faisant, il agit à son insu pour le bien de l'ensemble de la société.

2.1. Les premiers contrats de territoire : une démarche de projet à une échelle territoriale élargie

En amont de la signature des contrats de première génération, les communautés ont été invitées à élaborer un projet de territoire intercommunal, outrepassant les seules compétences communautaires, basé sur la réalisation préalable d'un diagnostic stratégique faisant figurer les forces et les faiblesses du territoire, les menaces et les opportunités, ainsi que les grandes orientations d'aménagement et de développement. Ce prérequis rejoint une tendance générale des politiques publiques faisant du diagnostic un préalable à toute procédure territoriale et, de plus en plus, à toute action de développement local (Lardon, Piveteau, 2005). Les contrats de territoires obéissent à la montée en puissance de la rhétorique du projet et de la mobilisation des acteurs au service du développement local (Pinson, 2009). L'objectif affiché ici était de mettre un terme au saupoudrage communal du guide des aides, qui ne permettait pas de s'assurer de la cohérence des actions financées avec les besoins du territoire. L'impossibilité de refuser à une commune le financement départemental d'un projet communal, au motif qu'il existait un équipement similaire dans une commune voisine, favorisait une logique de dissémination d'équipements peu structurants.

Une fois le diagnostic territorial validé par les élus locaux, les communautés ont été invitées à se projeter sur des projets structurants en fonction des grandes orientations d'aménagement et de développement. À cet effet, le Département a introduit la possibilité de les accompagner financièrement (financement d'études sous-traitées) et techniquement. Plus systématiquement, un des cinq référents territoriaux, c'est-à-dire des chargés de mission nommés au sein du Service Territoire et Développement Local (Pôle économie et aménagement du territoire), devait aider les EPCI à élaborer leur projet. Du côté politique, le portage fut assuré par Louis Feuvrier¹², Maire de Fougères et Président de la commission équilibre territorial du conseil général, qui s'est déplacé dans chacun des EPCI avec un rôle d'animateur du projet sur le territoire. Enfin, le suivi de l'avancement des travaux et la coordination entre les communes fut confié à un comité de pilotage *ad hoc* chargé de valider les différentes phases : présentation du diagnostic stratégique, présentation des stratégies de développement pour le territoire, validation de la programmation, suivi des contrats de territoire pour ajuster *in itinere* si nécessaire.

Là où le financement peut intervenir après des négociations autour d'un projet (Savoie, Pyrénées Orientales), le conseil général d'Ille-et-Vilaine a demandé aux communautés de se positionner *a priori* sur des projets dits « prioritaires », répondant aussi bien aux besoins du local qu'aux stratégies départementales (équipements de services à la population, équipements économiques, valorisation et protection de l'environnement). Le Département s'est également engagé à soutenir des projets privés, qu'il s'agisse de participer au fonctionnement d'associations ou de soutenir des maîtrises d'ouvrage privées (club sportif, société d'aménagement et de développement d'Ille-et-Vilaine). Au final, les contrats de territoire couvrent quatorze thématiques (tableau 1), finançant des opérations d'investissement

¹² Louis Feuvrier (Groupe Socialiste et démocrate de progrès): Maire de Fougères et Président de Fougères Communauté ; 5^e Vice-président chargé de l'équilibre et de l'aménagement du territoire.

(volet 2) mais aussi des dépenses de fonctionnement (volet 3)¹³. Si la maîtrise d'ouvrage communautaire est privilégiée, afin de favoriser les projets collectifs et les équipements et services à la population structurants, les communes peuvent également assurer la maîtrise d'ouvrage pour les équipements de proximité.

Tableau 1 : Les 14 champs thématiques des contrats de territoire

Thématique	Exemples de financement	Thématique	Exemples de financement
1 - Aménagement	Construction d'un centre de secours, création d'une structure d'accueil petite enfance...	8 - Infrastructures	Réalisation d'une voie d'accès vers une zone d'activité, création de trois boucles vélos-routes
2 - Commerce	Soutien aux actions de maintien du dernier commerce, acquisition d'un bâtiment pour un commerce de proximité	9 - Jeunesse	Fonctionnement du SIVU Enfance Jeunesse, développement des politiques Jeunesse
3 - Communication Animation	Ouverture d'un cyber-espace, création du site internet de la communauté de communes	10 - Lecture publique	Construction d'une Médiathèque intercommunale, acquisition d'équipement multimédia pour bibliothèques
4 - Culture	Réhabilitation d'un théâtre, acquisition d'un bâtiment pour un futur espace socio-culturel, financement de manifestations culturelles	11 - Social	Atelier pour le chantier d'insertion, étude pour une maison de santé pluridisciplinaire
5 - Économie	Extension d'une zone d'activités, réalisation d'un atelier relais tertiaire, création d'une zone artisanale...	12 - Sport	Construction d'une salle de sports, étude sur la réhabilitation de la piscine, participations aux offices des sports et aux animations sportives...
6 - Environnement,	Entretien de sentiers pédestre, création ou entretien de haies bocagères	13 - Tourisme	Etudes sur la valorisation d'un château, sur la faisabilité de la création d'une base nature et de loisirs
7 - Habitat	Fonctionnement des Permanences 2010 du PACT 35	14 - Transport	Etudes sur le Pôle d'échanges Multimodal (PEM) et le développement du transport à la demande...

Les finances départementales étant devenues exsangues, les contrats de territoires ont été définitivement supprimés en 2009, remplacés par un dispositif plus résiduel et ciblé : le fonds de solidarité territoriale destiné aux communes de moins de 2 000 habitants ayant

¹³ Le premier volet est relatif aux opérations et dispositifs relevant des compétences du département ou des schémas départementaux, et n'intègre donc pas les enveloppes budgétaires allouées aux contrats de territoire.

une modulation positive. Des dispositifs connexes, visant à assurer un meilleur équilibre territorial, sont parallèlement maintenus : EPCI prioritaires ; subventions en investissement ; conseils en ingénierie et assistance apportée aux petites communes (moins de 2 000 habitants).

Rétrospectivement, cette première génération de contrats fait figure d'étape transitoire durant laquelle le *leitmotiv* départemental était avant tout de faire coopérer les communes entre-elles. L'autonomie consentie aux élus locaux pour négocier entre-eux les projets et la répartition de l'enveloppe financière, quitte à tenir les services départementaux relativement à l'écart, était un moyen de leur faire accepter le nouveau dispositif. Alors que le vocable même de contrat outrepassait la réalité du dispositif de première génération, la seconde génération a cherché à concrétiser davantage le projet départemental originel à travers la démarche de co-construction.

2.2. La seconde génération de contrats de territoire : une co-construction qui fait débat

Avant que ne s'élaborent les nouveaux contrats de territoire (automne 2011 - été 2012), les services départementaux ont revendiqué la possibilité d'exercer un véritable droit de regard sur les projets, de manière à mieux prioriser les actions, à davantage cibler les politiques sectorielles nécessaires au territoire. La promotion politique du concept de co-construction est venue acter leur succès. Elle a été esquissée par Louis Feuvrier devant l'assemblée départementale en juin 2011 :

« L'attrait important de ces contrats est de pouvoir travailler ensemble de manière à établir un diagnostic partagé. La seconde génération permet de bâtir des projets communs, de co-construire, de partager des idées et projets. Ils permettent l'optimisation de gestion des équipes, agir pour mieux répartir et non pas agir pour faire de tout partout mais de manière cohérente [...] Il convient de renforcer le partenariat CG/EPCI »¹⁴.

La co-construction doit permettre au Département de renforcer sa position vis-à-vis du local en ne laissant plus les EPCI aussi souverains pour décider des orientations et projets à mener. Ces derniers se voient désormais invités à justifier *ex ante* l'intérêt de chaque projet, répondant aussi bien à ses propres objectifs qu'à ceux du Département. Dans un contexte de tension financière, le fait de privilégier les actions les plus structurantes ne manque pas de susciter des déceptions tant chez les élus que les associations éligibles aux financements.

Cette présence départementale accrue mobilise simultanément la filière administrative (agences départementales) et la filière politique (élus référents). Du côté administratif, le conseil général a souhaité valoriser la place des nouvelles agences départementales (ouvertes le 4 janvier 2010). Réparties sur les sept bassins de vie du département (structurés autour de pôles urbains d'équilibre), ces agences ont pour mission de répondre, dans leurs territoires respectifs, aux besoins économiques, sociaux, culturels, éducatifs. En lien avec le service « Evaluation et Prospective » du conseil général, ces agences élaborent un diagnostic prospectif, avec des portraits de territoire que des données statistiques viennent nourrir (l'approche qualitative étant ici relayée au second plan). L'objectif est de faire émerger les problèmes marquants, les priorités du territoire de manière à mieux cibler et hiérarchiser les financements.

¹⁴ Session de l'Assemblée départementales des 23 et 24 juin 2011, politique 45: Aménagement et développement des territoires: contrats de territoire deuxième génération exposés des principes généraux. Rapporteur : Louis Feuvrier.

Du côté politique, le Président du conseil général Jean-Louis Tourenne avait manifesté son souhait que les conseillers généraux soient d'avantage associés aux contrats de territoire, notamment pendant la phase de co-construction avec les EPCI¹⁵. Dans chaque territoire fut ainsi nommé un élu référent dont le rôle est de piloter en amont des contrats de territoire, les différentes étapes de concertation et de co-construction. L'élu, chargé d'animer le débat, se fait l'intermédiaire entre les agences départementales et les EPCI. Il doit ainsi contacter le directeur de l'agence départementale concernée pour programmer les réunions avec les présidents des EPCI concernés par le périmètre de l'agence. Le but de ces réunions est de proposer un débat entre le Département (par le biais des agences départementales) et l'EPCI sur la préparation des futures conventions.

Ces réunions servent à échanger rétrospectivement sur le bilan des contrats « première génération », et doivent permettre, de manière prospective, d'affiner un portrait de territoire partagé et débattre ensemble des priorités à inscrire dans le contrat. Dans les territoires « tenus » par l'opposition, la présence politique est en réalité double puisqu'elle adjoint à l'élu référent de la minorité départementale un second élu représentant la majorité départementale. Sommés de tenir compte des priorités départementales, les élus communautaires doivent désormais intégrer le point de vue de la société civile locale. Ce que Louis Feuvrier, élu en charge du dossier, avait présenté comme une revendication du comité consultatif lors d'une assemblée départementale. La participation se déploie au travers des réunions où les associations (champ social, sport) comme les citoyens intéressés sont conviés.

2.3. Une co-construction intrusive : l'opposition partisane au dispositif départemental

Au-delà du caractère unanimement jugé chronophage de la démarche (environ huit mois), les considérations partisans ressortent explicitement, tant au sein des communes qu'au sein de l'assemblée départementale, lorsqu'il s'agit de juger l'opportunité même de cette co-construction voulue par la majorité départementale. Les élus de l'opposition y voient d'abord une forme de tutelle départementale déguisée portant atteinte à la liberté des conseillers communautaires :

« Ces contrats s'appuient sur une co-construction que nous trouvons très limite en termes de tutelle ! Ou plutôt d'ingérence du conseil général dans les affaires communales [...] Étant donné que c'est le département qui finance, c'est lui qui aura le dernier mot. Nous reprochons cette pression incitative du département sur les communes. Nous ne concevons pas le fait que le conseil général impose des investissements aux communes. »¹⁶.

Plusieurs élus ont ainsi regretté une démarche départementale vue comme trop intrusive dans les affaires communautaires. Une conseillère générale d'opposition,¹⁷ regrette ainsi que le Département s'immisce trop fortement dans la vie locale, en tentant d'imposer ses politiques dans les contrats. Un conseiller général sans étiquette¹⁸ exprime pour

¹⁵Propos tenus par Jean-Louis Tourenne (Président du conseil général) lors de la session départementale de juin 2011.

¹⁶ Entretien avec une conseillère générale d'opposition ; maire d'une commune (ELD2).

¹⁷ Entretien avec une conseillère générale appartenant au groupe « Union de la Droite et du Centre d'Ille-et-Vilaine – UDC35 », Membre de la commission égalité des chances (ELD3).

¹⁸ Entretien avec un conseiller général du groupe politique Sans Etiquette, Membre de la Commission Solidarité (ELSE1).

sa part le souhait que les contrats de territoire demeurent guidés par les initiatives communautaires. Une conseillère générale d'opposition, également maire, oppose la légitimité ascendante issue des territoires à celle descendante de la co-construction : le local serait le mieux à même de connaître et de définir ses priorités¹⁹. Plus généralement, l'opposition insiste sur la difficulté pour les agences départementales, récemment mises en place et connaissant mal le territoire, de faire les portraits de territoire. Tout en soutenant l'idée d'objectifs partagés entre les EPCI et le Département, un conseiller général d'opposition, exerçant par ailleurs des fonctions mayORAles, redoute ainsi l'aspect « objectifs imposés » :

« Que le département dise “tel territoire a une enveloppe de tant”, pourquoi pas. C'est son rôle de gérer l'enveloppe. Mais après cette enveloppe là, à nous de savoir, communautés de communes, où doit aller l'argent [...] D'accord pour qu'il y ait une discussion locale, que le conseil général y soit associé. C'est normal. Après à savoir qui est leader? Qui a le dernier mot? Nous voudrions que ça soit les EPCI qui décident, comme pour la première génération »²⁰.

Dans l'ensemble, ces réserves discursives n'ont pas entraîné de véritables blocages, à l'exception de deux territoires. A Saint-Malo, la menace de la communauté d'agglomération de ne pas jouer le jeu itératif des réunions, facilitée par son poids démographique, n'est pas détachable des considérations partisans. Il s'agit du fief de René Couanau, député-maire UMP de Saint-Malo, également Président de la communauté, qui exerce un *leadership* politique fort depuis les années 1980. Son bras de fer s'inscrit dans une conflictualité politique plus générale à l'égard de la majorité départementale. En revanche, les réticences de la Communauté du Val d'Ille n'épousent nullement les considérations partisans. Cette communauté, présidée par le maire écologiste Emmanuelle Cueff, avait initié dès 2008 une démarche participative pour élaborer un projet de territoire. Avec la collaboration d'économistes du réseau PEKEA²¹, l'EPCI souhaitait alors anticiper la seconde génération des contrats de territoire en conviant la population à définir le bien-être et le mal-être. L'exploitation de cette démarche participative a permis à l'EPCI d'élaborer son propre projet de territoire, qu'il a souhaité opposer à la démarche descendante de co-construction. L'EPCI a finalement du se résoudre à jouer le jeu des procédures départementales.

3. Rebâtir les principes de cohésion territoriale dans un contexte budgétaire tendu

Alors que la seconde génération des contrats de territoire subit le contrecoup des contraintes budgétaires croissantes pesant sur les conseils généraux, son objectif demeure celui d'une recherche de cohésion territoriale assise sur des logiques redistributives de plus en plus absentes des politiques nationales d'aménagement.

¹⁹ Entretien avec une conseillère générale d'opposition, (Groupe UDC 35) ; Membre de la Commission permanente et de la commission égalité des chances (ELD4).

²⁰ Entretien avec un conseiller général d'opposition (Groupe UDC 35), Membre de la commission permanente et de la commission équilibre territorial (ELD5).

²¹ Le lien avec les économistes de PEKEA est facilité par le fait que le DGS de la communauté de communes est lui-même est docteur en économie de l'université Rennes 1, où se recrutent des économistes du réseau PEKEA.

3.1. Un budget revu à la baisse

Avant d'étudier plus spécifiquement le *leitmotiv* de cohésion, il convient de noter la révision à la baisse de l'enveloppe budgétaire consacrée aux contrats de territoire : l'enveloppe de cent millions d'euros programmés pour la première génération a ainsi été ramenée à 65 millions d'euros pour la seconde. Ce montant, qui correspond au volume effectivement consommé au cours de la première génération, est inséparable du contexte budgétaire dégradé en raison de l'effet conjugué entre une stagnation des recettes fiscales (rendement décroissant d'impôts de flux comme les droits de mutation par exemple) et un poids croissant des dépenses sociales à caractère obligatoire partiellement compensées. Certes, l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales dispose que tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne d'un transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Mais ce mécanisme correcteur apparaît insuffisant dès lors que les ressources transférées correspondent aux compétences transférées « au moment où a lieu le transfert », et non à l'évolution des dépenses liées à ces compétences (Borgetto, Lafore, 2007).

Or l'augmentation des dépenses sociales non compensées au cours des années 2000 (Megglé *et al.*, 2011) a engendré une vive tension entre les Départements et l'État, qui a connu un premier pic, en décembre 2009, lorsque le Conseil d'État tranchait ainsi en faveur de deux présidents socialistes de conseils généraux, Claude Bartolone puis Arnaud Montebourg. Ces derniers avaient attaqué l'État au motif que ce dernier n'avait pas compensé les transferts en matière protection de l'enfance par la création d'un Fonds national de financement. La décision forçait le gouvernement à créer le fameux fonds, et à rembourser 100 000 euros à la Saône-et-Loire. La méthode « Bartolone-Montebourg », adoptée par l'Assemblée des Départements de France (ADF), menaçait de faire des « petits » en portant le front sur le financement du RMI-RSA, de la prestation de compensation du handicap (PCH) et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), trois prestations gérées par les Départements et pour lesquelles l'État se serait insuffisamment engagé.

En Ile-et-Vilaine, le conseil général a ainsi déposé, fin 2010, deux requêtes auprès du tribunal administratif de Rennes, réclamant 330 millions à l'État. Cette somme, explique alors le Conseil général, correspond au préjudice financier causé depuis 2002 par « l'insuffisante compensation du RMI, devenu RSA (Revenu de solidarité active) et de l'APA (Allocation personnalisée d'autonomie) ». Fondant son recours sur « une méconnaissance par l'État des principes constitutionnels de compensation financière des extensions de compétences et de libre administration des collectivités locales », le conseil général précisait avoir engagé au préalable, et sans succès, un recours gracieux auprès du préfet d'Ile-et-Vilaine. En rejetant la requête de 57 conseils généraux réclamant la compensation intégrale de transferts précités, le Conseil constitutionnel est venu clore, du moins temporairement, ce chapitre²².

²² Décision n° 2011-143 (30 juin 2011) du Conseil constitutionnel. Les Sages ont estimé que la compensation intervenait au seul moment du transfert, invitant cependant le législateur à « prendre des mesures correctrices appropriées si l'augmentation des charges nettes » de ces allocations venait à mettre en danger la libre administration des départements.

Avec l'explosion des dépenses sociales, la vocation généraliste du Département, notamment incarnée par les contrats de territoire, paraît s'effriter au profit d'une addition de blocs de compétences spécialisés sur lesquels la marge de manœuvre est réduite. Ainsi, les élus locaux jouissent d'un droit de mise en œuvre plus qu'ils n'héritent d'un authentique pouvoir avec une mise à disposition des instruments juridiques et financiers de la responsabilité politique (Estèbe, 2007). Conscients de la réduction des marges de manœuvre budgétaires, certains élus se sont même interrogés sur l'opportunité de pérenniser la démarche contrats de territoire.

3.2. D'une neutralité financière en trompe-l'œil au renforcement de la logique redistributive

Indépendamment de la question des budgets qui leur sont affectés, les contrats de territoire ont réinterrogé la politique existante de cohésion territoriale en l'adossant à une forme locale de keynésianisme spatial, au moment où les politiques nationales d'aménagement du territoire semblaient s'en éloigner. Le terme «keynésianisme spatial» a été introduit à la fin des années 1980 (Martin, 1989) pour désigner rétrospectivement les politiques redistributives et stabilisatrices des États-providences nationaux en direction des économies locales, à l'ère du fordisme. La volonté de lutter contre les disparités inter-régionales et interurbaines était ainsi au cœur des politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre par les États keynésiens-fordistes²³. Cet objectif a progressivement cédé le pas à des politiques encourageant les acteurs locaux à se coaliser et à définir eux-mêmes les formes du développement territorial souhaité et les mesures à mettre en œuvre. C'est de plus en plus de la mobilisation sociale autour de projets que viendrait désormais la performance des territoires et au final de la Nation, plutôt que de la mise en ordre des territoires locaux par des acteurs centraux au moyens de politiques de redistribution (Pinson, 2009).

Cette matrice cognitive s'incarne entre autres formes dans le développement des appels à projet. Ils représentent une manière pour l'État central d'allouer prioritairement ses moyens à certains territoires et projets, jugés les plus aptes, au détriment de tous les autres. Cette mise en concurrence accrue des territoires rejoint ce que Brenner (2003) a qualifié de stratégie étatique de glocalisation (*glocalization strategy*). À l'inverse d'une stratégie de redistribution spatiale, il s'agit ici d'une stratégie spatialement sélective (*spatially selective political strategy*) visant à privilégier certains sites sélectionnés, en y concentrant les aides et les investissements, de manière à les insérer dans des circuits économiques globalisés au détriment d'autres espaces jugés moins « stratégiques ». Cette « solution » s'est rapidement imposée dans le champ des politiques économiques (pôles de compétitivité) ainsi que des politiques de recherche et d'enseignement supérieur (opération Campus, Laboratoires d'excellence). Mais l'appel à projet peut aussi concerner des politiques peu concernées par ces circuits économiques globalisés, à l'image des

²³ Selon Neil Brenner, l'objectif de l'action étatique « *était moins d'augmenter la force productive des configurations capitalistes socio-spatiales que de répandre le processus d'industrialisation aussi régulièrement que possible sur la surface entière du territoire national – un peu comme du beurre sur une tartine de pain. Dans la mesure où les importantes disparités territoriales étaient perçues comme une menace majeure aux modèles stabilisés de croissance macroéconomique, des stratégies politiques pour remédier à la polarisation socio-spatiale intra-nationale devinrent des instruments importants de la politique nationale socio-économique et industrielle* » (Brenner, 2004, p. 130).

politiques urbaines (rénovation urbaine, coopération métropolitaine, villes moyennes), de certaines politiques d'aménagement du territoire (pôles d'excellence rurale), ou encore de politiques sociales (maisons de l'emploi, dispositifs de réussite éducative).

Tout en souscrivant aux idées de territoire, de mobilisation et de projet, les contrats de territoire en Ile-et-Vilaine promeuvent au contraire une stratégie de redistribution spatiale entre espaces communautaires grâce à la détermination *a priori* d'une enveloppe financière assise sur une batterie d'indicateurs. Cette politique rompt avec l'ancien guide des aides à travers lequel le département affichait une politique de subventionnement conforme à l'orientation ruraliste des conseils généraux : seules les communes de moins de 10 000 habitants y étaient éligibles. Davantage, une modulation selon des seuils démographiques avantageait les plus petites communes : aide jusqu'à hauteur de 25% du montant hors taxe des résultats de l'appel d'offre pour les communes de moins de 500 habitants contre 13,5% pour les communes de 5 000 habitants à 10 000 habitants. Passé cette prime aux petites communes, le guide des aides ne faisait que sanctionner les inégalités de richesses communales au sein de chacune des strates démographiques. Contrairement à l'apparente neutralité du dispositif, consistant à financer un équipement à hauteur d'un pourcentage prédéfini, les communes disposant de la plus grande capacité d'autofinancement étaient aussi les plus consommatrices du guide des aides départementales. Là où le guide des aides reproduisait *in fine* les inégalités communales, l'ambition affichée des contrats de territoires était d'opérer une redistribution financière au profit des territoires les moins dotés. Pour ce faire, le conseil général a déterminé le montant financier des enveloppes allouées aux EPCI, non pas en fonction de l'avancement des projets (comme dans les Deux-Sèvres ou le Puy-de-Dôme), mais selon huit critères, eux-mêmes répartis en trois catégories : critères financiers, critères sociaux, critères de développement) (tableau 2).

Tableau 2 : Les critères de calcul financier des contrats de territoire²⁴

Critères financiers	Critères sociaux	Critères de développement
<p>Le potentiel financier par habitant : cet indicateur intègre « <i>le potentiel fiscal 4 taxes</i> » ainsi que les dotations perçues par les communes membres de l'EPCI en 2004 : dotations du fond départemental de la taxe professionnelle ; DGF du groupement. Le financement départemental est inversement proportionnel au potentiel financier communautaire.</p>	<p>Évolution du nombre de personnes à charge²⁴ de 1990 à 2004 : cet indicateur mesure l'évolution du nombre de personnes à charge au sein des foyers, et livre des indications sur la nécessité d'adapter les équipements publics à l'arrivée de nouvelles populations.</p>	<p>Évolution de la population de 1975 à 1999 : il s'agit de la population sans double compte issue des deux recensements généraux de 1975 et 1999. La période de 25 ans permet de dégager les grandes tendances sur longue période en lissant les fortes variations que l'on retrouve parfois entre deux recensements consécutifs.</p>
<p>Les revenus des ménages : calculé à partir de la somme des revenus des ménages issus des fiches DGF 2004 des habitants, cet indicateur vise à organiser une péréquation entre territoires selon la richesse des ménages domiciliés.</p>	<p>Rapport entre les logements sociaux²⁵ et les logements totaux²⁶ : l'augmentation du ratio (mesurant les efforts en matière de logement social) se traduit par une bonification du financement départemental.</p>	<p>Évolution des emplois totaux de 1975 à 1999 : Ce critère permet d'identifier les territoires les plus dynamiques et ceux qui rencontrent des difficultés au niveau de l'emploi.</p>
<p>Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal il classe les territoires selon le produit fiscal (bases nettes communales prises en compte pour les 4 taxes) et le potentiel fiscal : bases nettes départementalisées pour la taxe d'habitation (c'est à dire qu'on applique la même politique d'abattements) ; bases brutes – abattement général à la base de 16 % - pour la taxe professionnelle ; bases nettes communales pour le foncier bâti et non bâti.</p>		<p>Évolution récente des emplois : il s'agit de retenir une série actualisée des emplois salariés UNEDIC sur une période donnée de manière à prendre en considération les évolutions récentes du marché de l'emploi par territoire.</p>

La comparaison des montants moyens versés par habitant fait nettement ressortir la logique redistributive (tableau 3). Aux deux extrêmes du spectre se trouvent ainsi Rennes Métropole (49 euros versés par habitant) et Louvigné Communauté (270 euros par habitant), soit un montant moyen par habitant plus de cinq fois supérieur.

²⁴ Il s'agit des personnes à charge apparaissant sur les fichiers de la taxe d'habitation.

²⁵ Ceux apparaissant sur les fiches DGF 2004 des communes.

²⁶ Les logements totaux sont les logements soumis à la taxe d'habitation apparaissant sur les fiches DGF 2004.

Tableau 3 : Le montant de dépense moyen par habitant

Territoire	Montant par habitant	Territoire	Montant par habitant
CC Louvigné Communauté	272	CC Pays de la Roche aux Fées	162
CC Baie du Mont Saint-Michel	238	CC Pays de Moyenne vilaine et du Semnon	147
CC Pays de Saint Aubin du Cormier	229	CC Brocéliande	146
CC Pays d'Aubigné	227	CC Pays de Montauban	145
CC Antrain Communauté	219	CC Pays de Montfort	145
CC Grand Fougeray	213	CC Pays Guerchais	130
CC Pays de Béchereh	204	CA Pays Saint-Malo Agglomération	128
CC Pays de Maure de Bretagne	203	CA Vitré Communauté	108
CC Pays de Dol et de la Baie du Mont Saint-Michel	194	CC Val d'Ille	104
CC Bretagne romantique	187	CC Pays de Liffré	98
CC canton de Pipriac	187	CC canton de Guichen	93
CC Pays de Saint Méen	187	CC Pays de Chateaugiron	70
CC Coglais communauté	186	CC Cote d'Emeraude	59
CC Fougères Communauté	173	CA Rennes Métropole	49
CC Pays de Redon	172		

L'enquête de satisfaction réalisée auprès des EPCI a souligné l'adhésion des élus locaux quant au principe d'enveloppes pluriannuelles et à l'existence de critères rationalisant *a priori* l'attribution des enveloppes (critères de péréquation)²⁷. La seconde génération de contrats n'a fait qu'actualiser les données chiffrées, en y ajoutant l'indice de développement humain territorial. Celui-ci résulte d'une collaboration entre le conseil général et des économistes réunis au sein du groupement PEKEA. Contestant la mesure classique du développement, principalement basée sur le PIB, ces économistes élaborent et promeuvent une approche plus diversifiée du développement à l'aide d'indicateurs.

Dans l'exemple des contrats de territoires, l'indice du développement humain territorial intègre des dimensions nouvelles comme la santé ou le niveau d'éducation. Mais les effets propres de l'IDHT dans le calcul des enveloppes allouées aux EPCI sont apparus

²⁷ Évaluation des contrats de territoire 1^{ère} génération 2006-2009, Deloitte pour le conseil général d'Ille-et-Vilaine.

tout à fait marginaux. En revanche, le nombre de territoires reconnus comme prioritaires, bénéficiant d'une aide départementale bonifiée, est passé de cinq (Coglais communauté, Antrain Communauté, Louvigné communauté, CdC du Pays de St-Méen le Grand, et CdC Baie du Mont St Michel Pleine Fougère) à trois (les communautés de Saint Méen le Grand et Coglais communauté ne figurent plus dans la liste).

3.3. Un possible déplacement des échelles territoriales d'inégalités

Si la logique redistributive prévaut désormais entre les EPCI, l'intégration du coefficient de mobilisation du potentiel fiscal dans la détermination des contrats ne permet pas, selon les élus, de tenir suffisamment compte des fortes variations entre communes. Une commune avec un moindre développement se retrouve facilement pénalisée dès lors qu'elle fait partie d'un ensemble communautaire plus favorisé, servant de base de calcul pour l'enveloppe. Par ailleurs, les contrats de territoire profitent davantage aux communes centre, qui réussissent à capter une part importante des enveloppes distribuées, là où l'ancien guide des aides offrait le plus haut taux de financement départemental aux communes de moins de 5 000 habitants.

Ainsi, la ville de Redon a su utiliser à son profit sa domination sur le territoire communautaire lors de la première génération :

« Redon attire les subventions, certaines communes sont passées complètement à côté de la distribution, tout l'argent s'est dirigé vers la commune centre. On peut dire que pendant les négociations, les maires des communes n'ont pas osé dire au maire de Redon qu'il y avait un abus. Après, eux-mêmes, en tant que maires, n'étaient pas assez informés de ce à quoi ils pouvaient prétendre. Ils n'ont sûrement pas assisté aux réunions d'information. Le dialogue pour répartir l'enveloppe était presque inexistant »²⁸.

Une observation similaire peut être faite à propos de la Communauté d'agglomération de Saint-Malo. René Couanau, député-maire de Saint-Malo, n'a ainsi pas trouvé tout le soutien attendu de la part des maires des communes limitrophes lorsqu'il s'est affronté à la logique départementale de co-construction. Le sentiment d'un bénéfice « exorbitant » tiré par la ville centre du premier contrat de territoire, s'ajoutant à celui d'une répartition déjà inégalitaire de la Dotation de solidarité communautaire (DSC)²⁹, interpelle ainsi la domination même de Saint-Malo (démographique, économique, politique) au sein de la communauté d'agglomération.

Plus généralement, le fait de demander aux EPCI de cibler leurs actions sur des projets structurants, et d'éviter le saupoudrage d'argent, dessert les communes les plus petites qui peuvent plus difficilement revendiquer la localisation d'équipements structurants. Les communes éligibles au Fond de solidarité des territoires peuvent néanmoins solliciter ce financement départemental en marge des contrats de territoire. Les petites communes se trouvent d'autant plus pénalisées par les contrats de territoire que le Département a maintenu un principe d'additionnalité, conditionnant son financement à celui de la commune.

²⁸ Entretien avec un Président de communauté de commune, également maire-adjoint (EM1).

²⁹ La DSC correspond à des versements facultatifs de produits fiscaux (taxe professionnelle devenue contribution économique territoriale) des EPCI vers les communes, et visent à instaurer une logique de solidarité territoriale telle qu'elle est localement déterminée par les élus. Sur cet aspect, voir l'article de Thomas Frinault, Hélène Reigner et Catherine Guy (2010).

Or les capacités d'autofinancement des petites communes apparaissent globalement plus limitées. Au final, les petites communes éprouveraient des difficultés à attirer des fonds départementaux émergeant au volet « investissements » des contrats de territoire, alors que le financement des dépenses de fonctionnement, même s'il connaît davantage de saupoudrage, profiterait d'abord aux associations les mieux structurées.

Conclusion

Cette politique des articulations entre différentes échelles institutionnelles qu'incarnent les contrats de territoire n'est pas un cas départemental isolé. Elle entretient en effet de fortes similitudes avec d'autres territoires, même si des différences sensibles demeurent : enjeux financiers tantôt symboliques, tantôt significatifs, dimension annuelle ou pluri-annuelle ; type d'interlocuteurs (communes et/ou EPCI) ; montant des fonds alloués ; destination des financements (investissement, études, fonctionnement ; dépenses thématiques ou non).

Les objectifs décrits dans l'exemple des contrats de territoire du Bas-Rhin (Arnold, 2007) peuvent ici être repris en l'état pour analyser ceux de l'Ille-et-Vilaine : respecter l'initiative du territoire dans ses choix d'investissement tout en finançant prioritairement les projets qui s'inscrivent dans les priorités départementales ; contribuer à mettre en œuvre une politique cohérente d'équipement du territoire concerné ; disposer d'un moyen de négociation à l'égard des élus du territoire pour remplir les objectifs départementaux ; fixer une enveloppe globale d'aide pour un territoire donné... Le parallèle peut également être établi avec les contrats de Pays des régions Centre et Franche-Comté. Alors que la première génération avait insisté sur la logique générale (une démarche de projet à une échelle territoriale élargie), la seconde génération est venue dévoiler un outil contractuel au service des priorités régionales (Douillet, 2011). À la « régionalisation » des contrats de pays répond en quelque sorte la « départementalisation » des contrats de territoire.

La dissémination progressive des contrats de territoire en France illustre la tendance des organisations présentes dans un domaine à se ressembler, en raison de l'action croisée de tous les acteurs et de l'homogénéisation des critères de conduite et des prestations internes au champ lui-même. Cet isomorphisme institutionnel ne s'appuie pas tant sur le droit (isomorphisme de type coercitif) que sur les pressions normatives exercées par les organisations professionnelles et les réseaux associatifs, et plus généralement sur une forme d'isomorphisme mimétique, c'est-à-dire l'imitation de formes organisationnelles déjà disponibles considérées comme efficaces et légitimes (Di Maggio, Powell, 1983).

Bibliographie

- ARNOLD M., (2007). La modernisation dans une collectivité territoriale : le département du Bas-Rhin, *Revue française d'administration publique* 2007/1, 121-122, 175-190.
- BAUDELLE G., GAUCHER F., (1995). Les communautés de communes en Bretagne: conceptions territoriales et logiques politiques In BAUDELLE G. (dir), *De l'intercommunalité au pays*, Éditions de l'Aube/IAAT, Paris, 61-70.
- BORGETTO M., LAFORE R., (2007). Le droit de l'aide et de l'action sociale à l'épreuve de l'« acte II » de la décentralisation, *Recherches et Prévisions* 87.
- BRENNER N., (2004). *New State Spaces*, Oxford University Press, Oxford.
- BRENNER N., (2003). Glocalization as a State Spatial Strategy: Urban Entrepreneurialism and the Next Politics of Uneven Development in Western Europe In PECK J., YEUNG H. (ed), *Remaking the Global Economy: Economic-Geographical Perspectives*, Sage, London, 197-215.
- DIMAGGIO P.J., POWELL W., (1983). The Iron Cage Revisited Institutional Isomorphism and Collective Rationality In Organizational Fields, *American Sociological Review* 48, 147-160.
- DONZELOT J., ESTEBE P., (1994). *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Esprit éditions, Paris.
- DOUILLET A.-C., (2011). Les régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional, In BARONE S. (dir), *Nouvelles perspectives sur les politiques régionales*, La Découverte, Paris, 159-177.
- DURAN P., THOENIG J.-C., (1996). L'État et la gestion publique territoriale, *Revue française de science politique* 46 (4), 580-623.
- ESTEBE P., (2007). Du conseil général à l'agence départementale ? *Pouvoirs locaux* 75, 120-123.
- FAURE A., (2008). Projet, contrat, territoire, in RAYMOND R. (dir.), *La question sociale et les politiques publiques : entre protection et compassion*, Éditions de l'université de Savoie, 107-108.
- FRINAULT T., REIGNER H., GUY C., (2010). Construire la solidarité intercommunale. Les ressorts de l'intégration au prisme du partage de la Dotation de Solidarité Communautaire, *Politiques et Management Public* 27 (3), 3-30.
- LACHAUME J.-F., (1997). *L'Administration territoriale* 2^e Ed, LGDJ, Paris.
- LANDEL P.-A., (2004). Le département et la démocratie locale : la fin des fiefs ? *Pouvoirs locaux* 62. 74-78.
- LE LIDEC P., (2007). Le département n'est pas insubmersible, même si l'Acte II l'a consolidé, *Pouvoirs locaux* 75, 115-119.
- LARDON S., PIVETAU V., (2005). Méthodologie de diagnostic pour le projet de territoire : une approche par les modèles spatiaux, *Géocarrefour* 80 (2), 75-90.
- MARTIN R., (1989). De-Industrialisation and State Intervention: Keynesianism, Thatcherism and the Regions In MOHAN J. (Ed) *The Political Geography of Contemporary Britain*, Macmillan, London, 87-111.
- MAUROY P., (2000). *Refonder l'action publique locale*, Paris, rapport au Premier ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation française.
- MEGGLÉE C. et al., (2011). Dépenses départementales d'action sociale 2011 : le tournant de la rigueur, *La Lettre de l'Odas*, mai.
- PINSON G., (2009). *Gouverner la ville par projet*, Presses de Sciences Po, Paris.
- RONCAYOLO M., (1986). Le paysage du savant In NORA P. (dir), *Les lieux de mémoire* T II, Vol. I, Gallimard, Paris.
- SAUTEL G., HAROUÉL J.-L., (1997). *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Dalloz, Paris.
- TESSON F., (2006). Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires », *Annales de géographie* 648, 197-216.

Annexe : Présentation de la méthode

Cette recherche a été entreprise dans le contexte d'une participation au projet de recherche intitulé « Négocier la solidarité territoriale dans les intercommunalités » (projet SOLITER) financé par le programme « Gouverner et Administrer » de l'ANR. Outre l'exploration des sources écrites, cette recherche s'appuie sur un matériau empirique constitué d'une douzaine d'entretiens semi-directifs (avec onze interlocuteurs différents) conduits entre juin 2011 et mars 2012 par Thomas Frinault et Elène Levallois. Certains extraits d'entretiens, ayant fait l'objet d'un traitement manuel, ont été insérés de manière anonyme à titre d'illustration dans le corps de l'article. Les personnes interrogées se distribuent en quatre sous-ensembles :

Élus locaux partageant l'orientation politique (gauche) de la majorité départementale

EM1 : Président d'une communauté de communes

EM1 : Vice-président du conseil général, et maire d'une ville moyenne

Élus locaux partageant une orientation politique (droite) distincte de la majorité départementale

ELD 1 : Président d'une communauté de commune, maire d'une petite commune

ELD2 : Maire UMP d'une petite commune

ELD3 : Conseillère générale d'opposition (Groupe UDC35), Membre de la commission égalité des chances.

ELD4 : Conseillère générale d'opposition (Groupe UDC 35), Membre de la Commission permanente, Membre de la Commission égalité des chances, maire d'une petite commune.

ELD5 : Conseiller général d'opposition (Groupe UDC 35), maire d'une petite commune.

Élus locaux sans étiquette

ELSE1 : Conseiller général appartenant au Groupe politique « Sans étiquette », membre de la Commission Solidarité.

Agents administratifs travaillant pour le conseil général d'Ille-et-Vilaine

AD1 : Agent du pôle territoire, service animation et coordination des territoires (SACT).

AD2 : Directeur d'une agence départementale

AD1 : conseiller technique au Cabinet du Président du conseil général d'Ille-et-Vilaine (deux entretiens)