



Le retour de l'Etat français dans la contractualisation avec les territoires en France : La politique des Contrats de ruralité.

Gwénaél DORE

Chercheur associé, UMR SAD-APT, Equipe Proximités (AgroParistech)

Contact : gwenael.dore@yahoo.fr

Résumé :

On assiste en France au retour d'une politique de contractualisation de la part de l'Etat au travers d'une politique de contrats de ruralité, engagée en 2016 et ouvert à des projets intercommunautaires - portés notamment par des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR), des Pays et à défaut, des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP). Ces contrats de ruralité, élaborés sur la base d'un projet de territoire, sont destinés à soutenir des projets d'investissement dans les territoires ruraux. 6 axes sont concernés : accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs centre, attractivité du territoire (économie, numérique, téléphonie mobile, tourisme etc...), mobilité et accessibilité, transition énergétique et cohésion sociale. Cette contractualisation renoue avec les ambitions des contrats de pays des années 2000. La décision prise par l'Etat en 2016 de promouvoir des contrats de ruralité à l'échelle privilégiée intercommunautaire, notamment des Pôles d'Equilibre Territorial et Rural (PETR)¹, devrait permettre de renforcer cette échelle de coopération et de compléter l'accent mis sur les métropoles.

Mots clefs :

Contrats, développement territorial, ruralité, intercommunalité

¹ L'auteur tient à remercier l'ANPP (Association Nationale des Pôles et des Pays) pour sa contribution à l'analyse des actuels contrats de ruralité (fourniture de données et cartographie).

Introduction

On assiste en France au retour d'une politique de contractualisation de la part de l'Etat au travers d'une politique de contrats de ruralité, engagée en 2016 et ouvert à des projets intercommunautaires - portées notamment par des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) ou à défaut, des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP). Ces contrats de ruralité, élaborés sur la base d'un projet de territoire, sont destinés à soutenir des projets d'investissement dans les territoires ruraux. 6 axes sont concernés : accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs centre, attractivité du territoire (économie, numérique, téléphonie mobile, tourisme etc...), mobilité et accessibilité, transition énergétique et cohésion sociale. Cette contractualisation renoue avec les ambitions des contrats de pays des années 2000. Nous retraçons l'évolution des politiques nationales de contractualisation avec les territoires depuis les années 1960 (1), puis la mise en place des contrats de ruralité en 2016 (2). Ainsi la décision prise par l'Etat en 2016 de promouvoir des contrats de ruralité à l'échelle privilégiée intercommunautaire, notamment des PETR, devrait permettre de renforcer cette échelle de coopération et de compléter l'accent mis sur les métropoles.

1. L'évolution des politiques nationales de contractualisation avec les territoires depuis les années 1960

Alors que jusque dans les années 1960, l'aménagement du territoire était essentiellement pris en charge par un Etat "tutélaire", à partir des années 1970, en réponse à des problèmes locaux, voire à des initiatives locales, l'Etat, l'Union Européenne, les Régions mettent en place des incitations de caractère contractuel et institutionnel. Le processus de contractualisation de l'Etat avec des échelons locaux a été enclenché dès le milieu des années 1970 (notamment via les premiers contrats de pays, Rolland, 1979). Mais c'est surtout à partir des années 1980 que la politique française d'aménagement du territoire (Marcou, 1994) a été transformée par l'approche combinée de la décentralisation et de la contractualisation (loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions, puis lois relatives aux transferts de compétences, parallèlement à la loi du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification et instaurant les Contrats de Plan Etat-Région). " L'approche contractuelle est une méthode d'action cohérente avec la prise en compte de la décentralisation et de la diversité des acteurs " (Maurey, de Nicolay, 2017). Des " contrats d'action publique " (Gaudin, 2004), se distinguant tant des contrats privés que des contrats administratifs, ont donc été expérimentés à partir des années 1970, puis se sont généralisés dans le cadre de la décentralisation, avant d'être systématisés dans les années 1990. Ainsi, la contractualisation des politiques publiques s'est affirmée " comme une manière de "recoudre" les morceaux d'une action publique redistribuée et d'articuler entre eux des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'Etat, sans faire appel aux classiques rapports de tutelle " (Gaudin, 2004). Dans un contexte où la multiplication des pouvoirs résultant de la décentralisation remet en cause l'approche hiérarchique de l'action publique et le règlement et l'injonction centralisés, " le domaine de l'aménagement du territoire a été pionnier dans la mode de gouverner par contrat " (De Roo, Manesse, 2016).

1.1. Les premiers contrats de Pays (années 1970)

Pour les espaces ruraux, les premiers contrats de Pays lancés à partir de 1975 soutenaient des "Plans d'aménagement rural" (PAR). Ils exprimaient le souhait de prendre en compte l'ensemble des activités et non plus la seule activité agricole, ainsi qu'un souci de concertation avec la population ou du moins avec ses élus. Ils avaient pour objectif d'inciter à une approche intercommunale.

La procédure des Contrats de Pays a été évaluée ainsi par l'instance d'évaluation des politiques de développement rural (Perrin et alii, 2003) : " L'objectif était de freiner un processus de dévitalisation de l'espace rural [...]. Pour cela, les élus locaux, sous l'autorité du Sous-Préfet, s'associaient autour d'un projet de développement portant notamment sur l'animation économique, la revalorisation du patrimoine, la création de services intercommunaux, le soutien à l'emploi [...]. Avec les contrats de pays, on passe [...] d'une politique centrée sur des équipements publics et sur la recomposition de structures agricoles, à une politique qui s'attache aux particularités de l'espace qu'elle entend traiter tout en associant les destinataires [...] ". Selon cette évaluation, l'impression prévaut toutefois que l'espace rural s'est beaucoup plus transformé sous l'effet des mécanismes technico-économiques, politiques, sociaux et culturels généraux que sous l'impact des politiques spécifiques d'aménagement de l'espace rural : " les politiques d'aménagement rural, quoique significatives, semblent n'être intervenues qu'à la marge dans ces transformations, d'autant plus que les processus en cours relèvent bien plus d'une emprise grandissante de la ville sur l'espace rural ". Toutefois, si " ces contrats de pays n'ont eu qu'un effet limité du point de vue économique, ils ont permis aux élus locaux de faire l'apprentissage de la coopération intercommunale et, d'autre part aux collectivités territoriales régionales et départementales de nouer des relations privilégiées avec l'espace rural, relations qui se sont renforcées avec la décentralisation ". (Perrin et alii, 2003)

1.2. L'appui généralisé dans les Contrats de Plan Etat-Régions (CPER) 2000-2006

Après l'adoption en 1992 de la loi ATR-Administration Territoriale de la République (loi Joxe-Marchand) instituant des communautés de communes et des communautés de ville, la LOADT du 4 février 1995 (loi Pasqua) renforce la tendance à la coopération en milieu rural en introduisant la notion de Pays, suscitant l'apprentissage d'une coopération à une échelle territoriale plus large que les communautés (souvent réduite au départ à l'échelle cantonale). La LOADDT (loi Voynet) du 25 juin 1999 aboutit à généraliser la démarche de contractualisation à un niveau infra-régional en appuyant des territoires structurés en Pays et/ou en Agglomérations, institutionnalisés par la loi Chevènement de 1999 relative à l'intercommunalité. C'est principalement l'attrait d'accès privilégié aux CPER (Contrats de Plan Etat-Région, 2000-2006) qui suscitera une couverture nationale assez large par les Pays.

Le démarrage des nouveaux Contrats de Plan État-Régions (CPER) en 2000 a été concordant avec le nouveau zonage des fonds structurels européens, en vigueur pour 7 ans, de 2000 à 2006. Ces contrats passés entre l'Etat et chaque Conseil régional ont servi de support à une programmation et à un financement d'actions communes à l'Etat et aux Régions. Dans un contexte de disparition de la planification, les CPER restaient présentés comme "définissant les grandes priorités d'aménagement pour la France" (circulaire du premier ministre).

Alors que précédemment la négociation des fonds européens permettait de venir abonder des CPER déjà adoptés (précédents CPER démarrant en 1993, et DOCUP en 1994), la cohérence des CPER et des DOCUP (" Document Unique de Programmation " comportant les financements européens) devait être favorisée par deux facteurs :

- la concordance du calendrier des nouveaux programmes des Fonds Structurels et des CPER établis sur une base pluriannuelle et largement utilisés comme contreparties pour les Programmes des Fonds structurels,
- les nouvelles orientations données à ces CPER dans le cadre de la mise en œuvre de la Loi d'Orientation sur l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (LOADDT, Loi du 25 juin 1999), et privilégiant désormais l'emploi, les investissements matériels, la mise en réseau des équipements des services et des compétences et le développement des services collectifs de proximité, avec la nécessité désormais d'argumenter fortement les projets d'équipements et d'infrastructures (circulaire préparatoire du premier ministre, 1999).

Selon la recommandation du rapport de l'ancien ministre de l'aménagement du territoire, J. Chérèque (1998), et les consignes d'une circulaire du premier ministre en 2000, les contrats 2000-2006 ont été construits selon deux volets (Daniel 2000) :

- un volet régional comprenant les investissements structurants, projets d'équipement ou d'actions (y compris interrégionales et transfrontalières) concourant au développement de l'ensemble de l'espace régional,
- un volet territorial (Leroy, 2000) visant à financer des programmes de développement local sur des territoires de projet (politique de "contrats d'agglomération" et de "contrats de Pays").

Ainsi pour la première fois, les CPER ont été construits pour servir de cadre à des contrats de Pays et des contrats d'agglomérations afin d'appuyer la politique d'aménagement du territoire sur "des organisations territoriales présentant une réelle pertinence géographique, économique et sociale". Les contrats de villes sont intégrés dans les CPER et doivent représenter le volet de cohésion sociale des contrats d'agglomérations, mais ils ont été signés antérieurement, en 1999 et l'objectif d'une structure en "oignon" (Demazière, 2005) est loin d'avoir été atteint. En application de la LOADDT du 25 juin 1999, un Pays ou une agglomération peut être un cadre infra régional de contractualisation avec l'Etat sous réserve d'adopter préalablement une "charte du territoire" (projet d'agglomération ou charte de Pays), conçue comme un "projet de développement stratégique répondant à des exigences de qualité" (DATAR/Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 2000) et préparée en liaison avec les acteurs socioprofessionnels et associatifs du territoire au sein d'un "conseil de développement". Afin de permettre aux territoires de se doter d'une organisation et d'un projet compatible avec les nouvelles orientations en matière d'aménagement et de développement du territoire, il était prévu que ces contrats puissent être signés jusque fin 2003, date ensuite repoussée à fin 2004 puis au 30 juin 2005.

Le financement des projets de territoires intervenait sous deux formes :

- l'appui à l'ingénierie, dans le cadre de " conventions d'objectifs ", pour aider les territoires à impliquer les acteurs et bâtir une charte de développement, préalable à la possibilité d'une contractualisation infra-régionale, en particulier dans les régions dans lesquels les processus d'organisation territoriale étaient encore peu avancés (exemple du Languedoc-Rous-

sillon, où cette formule a été utilisée par le SGAR² entre 2000 et 2006 face à la faiblesse des crédits d'ingénierie de la Région et en réponse à des initiatives de Départements en conflit avec la Région),

la contractualisation sur un ensemble d'actions, dans le cadre de "contrats territoriaux", dès lors que les territoires s'étaient dotés d'une Charte (Pays ou Parcs) ou d'un Projet (Agglomérations).

Si dans le premier cas, il s'agissait du côté de l'Etat, de faire intervenir le FNADT (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire, géré par la DATAR), en revanche, pour le financement des actions, il s'agissait de mobiliser les lignes budgétaires des différents ministères et différents dispositifs nationaux.

L'objectif affiché par le gouvernement était de consacrer environ 25% de l'enveloppe de chaque CPER en faveur du volet territorial, mais le chiffre final a été tributaire des négociations menées dans chaque région (sous l'égide de Préfets parfois peu enthousiastes à réduire ainsi leur pouvoir discrétionnaire ultérieur), ainsi que de la capacité de convaincre les différents ministères à y inclure différentes lignes ministérielles pouvant être territorialisées avec la crainte de perdre une marge de manoeuvre pour des projets à venir. La liste détaillée de ces différentes lignes n'avait fait l'objet au niveau central que d'une liste indicative, présentée lors d'une réunion interministérielle du 23 novembre 1999, et il était nécessaire, région par région, d'examiner comment ce tableau était repris dans le CPER au titre du volet territorial et selon quel caractère plus ou moins contraignant des règles de mise en œuvre (dans de nombreux cas, il s'agissait d'un simple fléchage, voire d'affichage de la localisation d'infrastructures régionales). A cet égard, en matière de globalisation des financements, le Rapport de J. Chérèque (1988) au Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement proposait d'aller plus loin en créant un Fonds National des Contrats Etat-Région décliné en un Fonds Régional d'Aménagement du Territoire et regroupant les crédits des différents ministères.

1.3. D'une approche généralisée à une approche sélective (2006-2013)

Ce volet territorial des CPER 2000-2006 a pu être interprété comme une façon pour l'Etat de "reprendre la main", considérant que "le développement des relations contractuelles entre collectivités structure la régulation du système local" (Portal, 2006). Mais depuis le milieu des années 2000, l'intervention de l'Etat paraît en recul et devient sélective, s'apparentant pour certains à une forme de "gouvernement à distance" (Epstein, 2005). Cette mutation s'inscrit dans un contexte de réduction des capacités budgétaires de l'Etat et d'affirmation de politiques privilégiant la compétitivité : pôles de compétitivité et pôles d'excellence rurale³ à partir des années 2004-2005 (Capt et alii, 2008), changement de l'intitulé du Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement

2 SGAR : Secrétaire Général aux Affaires Régionales, en charge notamment dans les Préfectures de Région de la gestion des CPER et des Fonds structurels européens.

3 Le label Pôle d'Excellence Rurale (PER) était attribué par l'Etat à un projet de développement économique situé sur un territoire rural et fondé sur un partenariat entre des collectivités locales et des entreprises privées. Les appels à projets lancés en 2006 et 2009 ont généré 642 PER.

du Territoire – CIADT - par celui de Comité Interministériel d'Aménagement et de compétitivité du territoire –CIACT -, de la dénomination de la DATAR en 2005 par celle de DIACT - Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire (avant de revenir en 2009 à DATAR - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale), et des CPER, de Contrats de Plan Etat-Régions à Contrats de Projets Etat-Régions 2007-2013 (avant un retour la dénomination de Contrats de Plan Etat-Régions pour la période 2015-2020). A la systématisation de la pratique de la contractualisation par l'Etat, succède le développement de l'attribution de concours financiers sous forme d'appels à projets, favorisant la concurrence des territoires.

Ainsi après avoir fortement soutenu l'organisation des territoires au travers d'un volet territorial au sein des CPER 2000-2006, l'Etat s'est donc orienté vers une approche sélective dans le cadre du volet territorial des CPER 2007-2013 (Doré, 2008). Le resserrement thématique dans les CPER 2007-2013 et l'accent mis sur les investissements au détriment de l'ingénierie (de conception et de conduite de projet) perçue négativement (Alvergne, De Roo, 2008) ont conduit à privilégier l'affichage de mesures sectorielles, dont au final la répartition au sein du volet territorial ou du volet régional relève davantage de l'effet levier dans la négociation financière entre Etat et Région (en particulier, capacité de mobilisation de crédits des conseils régionaux).

De plus, au-delà de la disparité des montants financiers affichés selon les régions, le volet territorial des CPER 2007-2013 était loin de se traduire par une approche de contractualisation infra-régionale, et pouvait parfois se réduire à une simple localisation d'investissements ou se restreindre à une contractualisation séparée de l'Etat contrairement à l'approche partenariale Etat/Région de l'esprit de la loi de 1982 instaurant les CPER. Il était ainsi possible de constater combien la distinction volet territorial et hors volet territorial pouvait être artificielle et que le soutien à l'ingénierie pouvait être sous-estimé à la suite des nouvelles orientations de l'Etat à partir du milieu des années 2000. La nouvelle phase 2007-2013 se caractérisait ainsi par un recul d'une contractualisation commune de l'Etat et de la Région en direction des territoires, résultant d'un désengagement de l'Etat bien plus que d'une sélectivité thématique. Si sur 2007-2013, 14 régions comportaient des interventions territoriales de l'Etat (conventions, appels à projets), le partenariat Etat-Région (signature commune de contrats avec les territoires) n'aurait existé que dans seulement 6 régions. Dans 8 régions, les conventions territoriales ont été signées par l'Etat seul, parallèlement aux contrats des conseils régionaux, et 6 régions au volet territorial n'ont pas fait l'objet d'une contractualisation infra-régionale (dans ces régions, les mesures n'étaient "territoriales" qu'au travers de leur localisation géographique). Ainsi, l'Etat s'est désengagé sous l'effet des réductions budgétaires et du primat accordé à la compétitivité : aussi, le volet territorial des CPER 2007-2013 s'est réduit.

Figure 1 : Volet territorial des CPER (2007-2013) : le retrait de l'Etat (estimation de l'auteur)

Source : Doré, 2008

En revanche, au travers d'une enquête menée auprès de toutes les Régions de la France métropolitaine (Doré, 2014), nous avons pu établir la quasi-généralisation des pratiques de contractualisation infrarégionale des conseils régionaux et leur apport en ingénierie aux territoires organisés à une échelle inter-communautaire, au moins jusqu'en 2015, car à l'issue des élections régionales de décembre 2015, certaines Régions passées d'une majorité de gauche à une majorité de droite ont décidé soit de supprimer leur politique de contractualisation avec les Pays ou leur équivalent, à l'instar de la nouvelle Région Auvergne-Rhône Alpes, ou de contractualiser directement avec les communautés de communes, à l'instar des Pays de la Loire ou de la Normandie (ces Régions pouvant toutefois prendre en compte des demandes conjointes de communautés organisées en Pays ou en Pôles d'Equilibre Territorial et Rural).

1.4. Un volet territorial des CPER obligatoire ciblé (2015-2020)

Toutefois, pour 2015-2020, les CPER comprennent à nouveau un volet territorial obligatoire, contrairement à la précédente génération, "ciblé sur un nombre limité, et variable selon les régions, de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale" (territoires éligibles à la politique de la ville avec intégration dans les CPER des futurs contrats de ville, territoires vulnérables subissant des restructurations économiques, territoires confrontés à un déficit de services publics...). Ce volet territorial des CPER 2015-2020 est chiffré à 3,6 Milliards d'euros (1,7 milliard de l'Etat, dont 600 millions du Fonds National pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (FNADT), et 1,9 milliard des Régions (CGET, 2015). A l'exception des régions Auvergne et Rhône-Alpes⁴ pour lesquelles la contractualisation entre l'État, la Région et les territoires couvre l'ensemble du territoire (à travers, respectivement, quatre conventions départementales et 16 conventions et contrats territoriaux), les partenaires régionaux s'engagent au cas par cas à une contractualisation avec des territoires infrarégionaux : cependant, douze conseils régionaux inscrivent dans le volet territorial leurs politiques contractuelles avec les territoires infrarégionaux. L'ingénierie développée peut être généraliste ou spécialisée sur des problématiques spécifiques (littoral, transfrontalier, etc.). L'appui financier ou opérationnel à l'ingénierie est souvent réservé en priorité aux territoires les moins dotés (par exemple, les territoires fragiles en Franche-Comté).

Le volet territorial ne comprend donc pas forcément un partenariat contractualisé avec les organisations territoriales au-delà des contrats de ville et des contrats de revitalisation des centres-bourgs. Seulement, comme le prévoit la loi de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, les Régions qui ont vu certaines de leurs communautés urbaines devenir métropoles ont été tenues d'inclure un volet métropolitain dans le CPER, et les métropoles, au même titre que les départements, ont été associées de plein droit à l'élaboration des contrats.

4 Toutefois, en 2016, la nouvelle Région Auvergne-Rhône-Alpes a annoncé la fin du financement des contrats passés avec les territoires.

2. Les contrats de ruralité (2016)

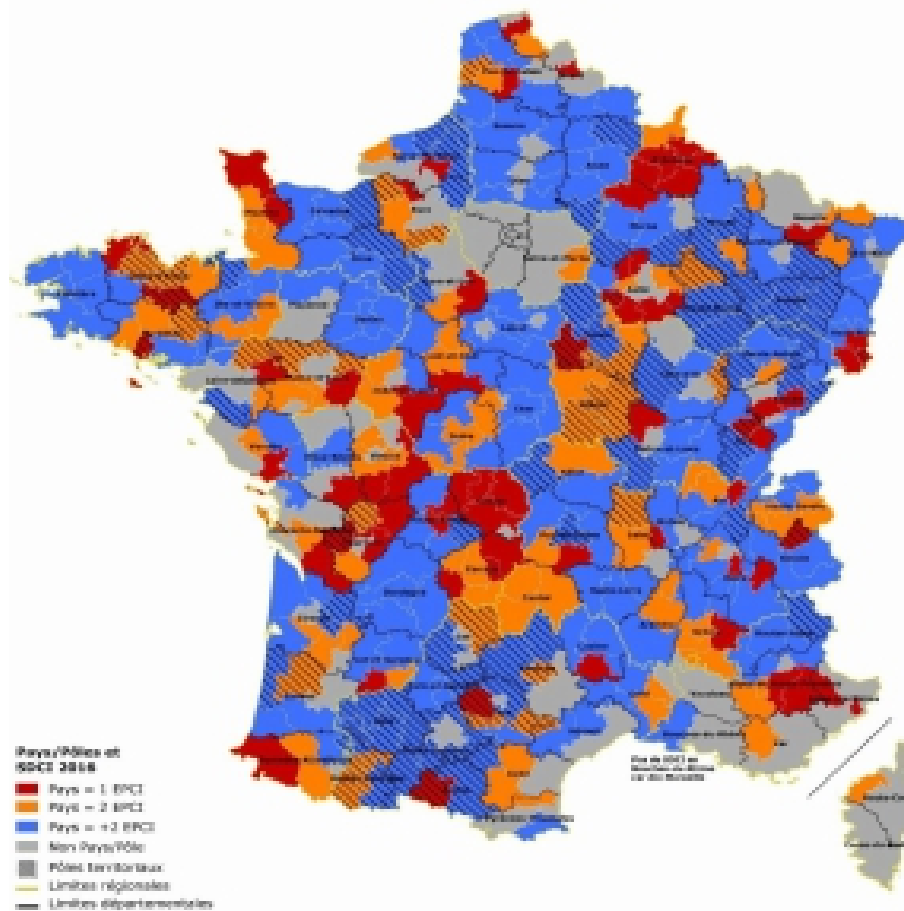
2.1. Cadre général

On assiste en France au retour d'une politique de contractualisation de la part de l'Etat au travers d'une politique de contrats de ruralité, parallèlement aux pactes signés entre l'Etat et les métropoles. Cette politique a été engagée en 2016 à la suite du Comité Interministériel aux Ruralités du 20 mai 2016 et ouvert en priorité à des projets intercommunautaires - portées notamment par des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux ou des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre (EPCI-FP) à une "échelle suffisamment vaste", précisait une circulaire ministérielle du 24 Janvier 2017. Les contrats doivent donc être signés à l'échelle des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) ou des intercommunalités (communautés de communes ou communauté d'agglomération ou urbaine avec une part majoritaire de son territoire avec des problématiques rurales), sans qu'il n'y a pas d'obligation de couverture intégrale du territoire départemental. Cette contractualisation renoue avec les ambitions des contrats de pays des années 2000. La décision prise par l'Etat en 2016 de promouvoir des contrats de ruralité à l'échelle privilégiée intercommunautaire, notamment des PETR, devrait permettre de renforcer cette échelle de coopération et de compléter l'accent mis sur les métropoles. Ils constituent une sorte de pendant " rural " aux soutiens affichés en direction des métropoles (pacte Etat-métropoles).

Encadré : communautés, Pays, PETR

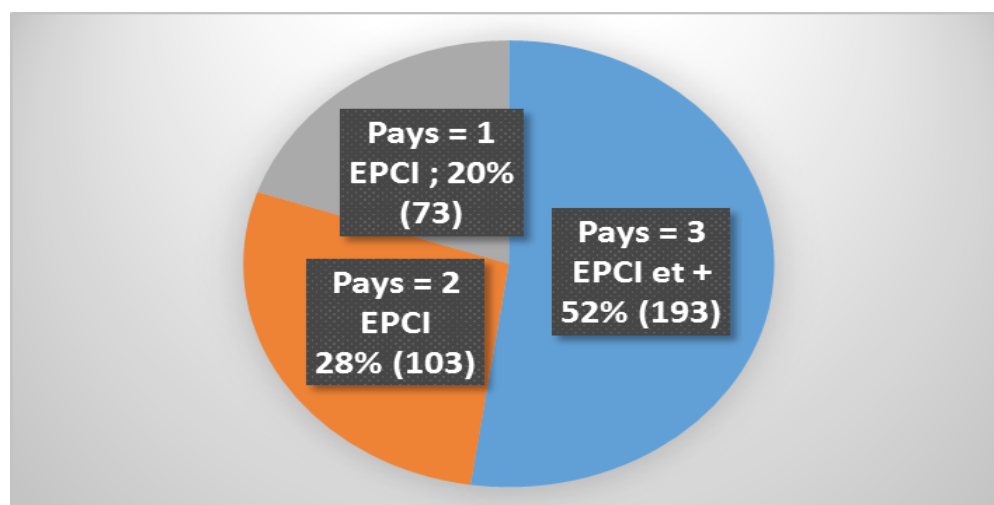
Alors que les communautés sont des regroupements de communes reposant sur une mise en commun de compétences et des ressources fiscales, les Pays regroupent quant à eux plusieurs communautés autour de projets de développement, selon la LOADDT (Loi d'Orientation d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire), dite Loi Voynet (Doré, 2013). Les Pays ont retrouvé une certaine légitimité avec la création de Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) avec la Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) de 27 janvier 2014 visant à créer un syndicat mixte regroupant plusieurs communautés pour mettre en œuvre un projet de territoire.

Carte 1 : L'évolution des Pays et Pôles au terme des SDCI 2016



Source : Réalisation ANPP

Figure 2 : Nombre d'EPCI par Pays après fusions / extensions au terme des SDCI 2016



On peut noter une nette augmentation de la forme PETR, au détriment des autres formes juridiques, notamment associative. En effet, en 2017, les Pays optent de manière significative pour la forme syndicale (PETR : 38%, Syndicat Mixte fermé : 16%, Syndicat Mixte ouvert : 17%) au détriment de la forme associative (21%), GIP (2%) et informelle (6%). Mais l'avenir des Pays se transformant en Pôles est désormais fortement conditionné par le nouvel élargissement des intercommunalités à fiscalité propre, au travers des nouveaux Schémas Interdépartementaux de Coopération Intercommunale (SDCI) de 2016 résultant de la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) d'août 2015.

Début 2017, on comptait 282 Pays et PETR, représentant 70% du territoire et 45% de la population française. En 2017, la baisse de 82 Pays (réduction de plus de 20%) est due dans la majorité des cas, à une fusion avec la nouvelle intercommunalité suite aux regroupements intercommunaux, à la suite des nouveaux SDCI (ainsi dans les Côtes d'Armor, trois Pays sur six). A la faible évolution de la composition des Pays en EPCI-FP issue des SDCI de 2012-2013 (nombre moyen d'EPCI par Pays de 5,6 avant les SDCI à 4,4 après), succède ainsi une évolution plus substantielle dans les SDCI de 2016. D'un recensement effectué par l'ANPP sur 369 Pays/Pôles, il se dégageait les évolutions suivantes prévues au 1^{er} janvier 2017 (cf. carte 1 et figure 2) : plus de 20% des Pays au périmètre superposé à celui d'un seul EPCI-FP, ce qui rend superflue l'organisation de deux structures sur un même périmètre, 28% correspondant à 2 EPCI-FP, et 52% comptant plus de 2 EPCI-FP. Ainsi, environ près de 80% des Pays/PETR resteraient encore utiles pour fédérer plusieurs communautés autour d'un projet de territoire de masse critique.

Les contrats de ruralité, élaborés sur la base d'un projet de territoire, sont destinés à soutenir des projets d'investissement dans les territoires ruraux. Les contrats devaient être élaborés avant la fin 2016 et signés avant le 30 juin 2017 (afin de pouvoir engager les crédits 2017). Le contrat de ruralité doit recenser les actions et projets pour chaque volet thématique, préciser les calendriers prévisionnels de réalisation (actions prioritaires, projets à engager par année, développement de nouveaux projets à moyen terme), identifier les moyens nécessaires pour les réaliser, et recenser et mettre en valeur les actions déjà en cours des signataires, et pour l'Etat notamment les mesures locales des comités interministériels aux ruralités. Le nombre et la nature des actions à inscrire dans chaque volet dépendent des initiatives et projets prévus pendant la durée du contrat. Il n'est pas attendu que toutes les actions soient en état de pouvoir être engagées dès la première année du contrat mais que l'ensemble des volets puisse faire l'objet d'une ou plusieurs actions concrètes au cours de la période du contrat. Chaque début d'année, une convention financière entre les signataires devrait définir les actions prêtes à être engagées dans l'année et leur plan de financement.

2.2. Financements et partenaires

Pour l'Etat, dans la loi de finances 2017, une enveloppe de 216 millions d'euros⁵ est dédiée aux contrats de ruralité au sein du Fonds de Soutien à l'Investissement Public Local (FSIL) afin de

⁵ Enveloppe réduite à 150 millions d'euros au cours de l'été 2017 par le gouvernement, ce qui impacte l'ampleur des projets

compléter les crédits de droit commun. Il s'agit prioritairement de crédits d'investissement. L'enveloppe est répartie à l'échelle régionale, les subventions sont attribuées par la Préfecture de région. Le dispositif est coordonné par le SGAR (Secrétariat Général aux Affaires Régionales), qui "arrête la liste des projets à soutenir en priorité, en fonction des problématiques locales, sur la base, s'ils l'estiment appropriée, d'une sélection préalable opérée par les préfets de départements". Sur une enveloppe disponible d'environ 1,5 million € par département, 650 000 à 700 000 € sont attribués en moyenne par contrat.

Pour l'Etat, c'est un outil permettant de coordonner divers dispositifs et moyens existants pour le développement local : Dotation de Soutien à l'Investissement Public local (DSIL), Dotation d'Equipement des Territoires Ruraux (DETR), Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC)...

Le conseil régional et le conseil départemental sont invités également à en être signataires, en lien avec leurs propres dispositifs de contractualisation ou d'appui au développement à cette échelle intercommunale. D'autres partenaires publics sont possibles, intervenant sur le territoire ou souhaitant intervenir, en inscrivant leurs actions et apports dans le contrat : établissements publics (dont chambres consulaires), bailleurs sociaux, opérateurs publics, etc.,... Ainsi, on constate la signature des contrats par d'autres partenaires que l'Etat, variable en fonction des cas : par exemple, signature par la Région et le Département en Occitanie, référence au contrat de la Région en Bretagne, par la Caisse des Dépôts (Bretagne, Charente, Occitanie), par les consulaires (PETR Ruffécois, Pays Cœur d'Hérault) et par l'office de tourisme (PETR Ruffécois), par l'Agence Régionale de Santé (Pays Cœur d'Hérault), voire le conseil de développement désignant des membres au Comité de Pilotage (PETR Midi-Quercy). Seraient particulièrement mobilisées les Régions Bretagne, Bourgogne-Franche Comté, Grand Est, Hauts de France...

Ainsi le contrat a vocation à mobiliser les financements des signataires pour les projets inscrits, dans le cadre des compétences de chacun :

- les crédits d'Etat (DETR, FNADT des volets territoriaux des CPER, fonds de soutien au numérique, fonds de soutien à l'investissement public local),
- les crédits et subventions proposés par les collectivités territoriales (Départements et Régions),
- les crédits des communes et EPCI concernés (maîtres d'ouvrage des projets),
- les fonds européens structurels d'investissement (FEDER, FSE, FEADER).

4.3. Contrats signés et principales thématiques

40 contrats avaient été signés en 2016, et en mars 2017, plus de 90 contrats de ruralité avaient été conclus. En juin 2017, 250 contrats avaient été signés et 483 contrats sont attendus fin 2017 (alors qu'on attendait initialement entre 200 et 250), concernant tous les départements.

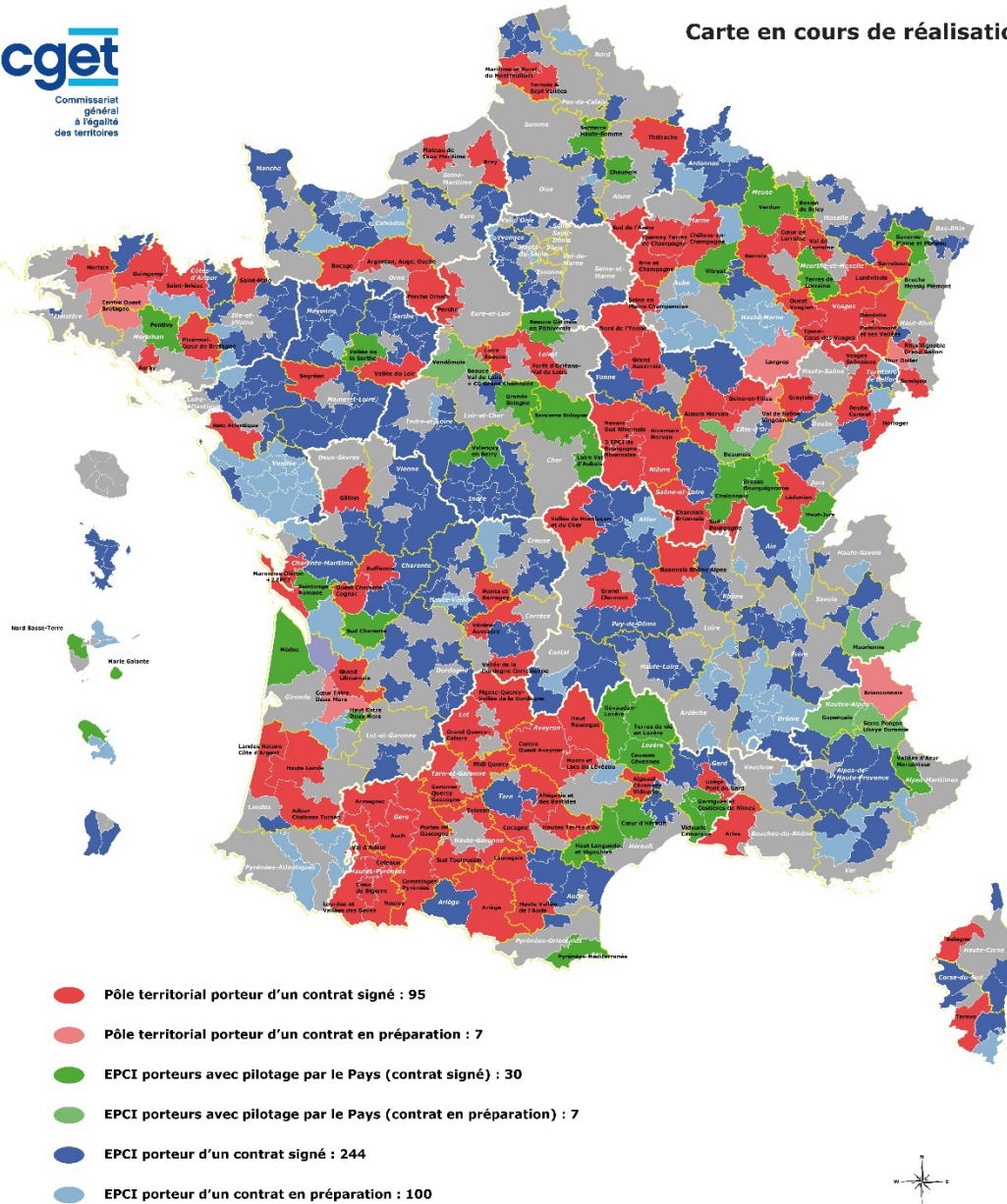
Carte 2 : La signature des contrats de ruralité



Pays / Pôles territoriaux et Contrats de ruralité au 26/11/2017



Carte en cours de réalisation



Source : Réalisation ANPP

Les signataires locaux des contrats de ruralité mi-2017

Sur les contrats signés fin novembre 2017 (cf. Carte), 95 concernent des PETR (en particulier, en Occitanie, selon une logique de " grappe ", dans la Nièvre et en Bretagne), et 7 sont en préparation avec des PETR. 30 sont portés par des EPCI à fiscalité propre (EPCI-FP) avec un pilotage du Pays : Est Occitanie (Hérault : maintien des Syndicats Mixtes de Pays, ouverts aux Départements, ce qui n'est plus possible dans les PETR), Centre..., et 7 autres cas de ce type sont en préparation. 244 ont été signés par des EPCI-FP (des grands et des petits...), et 100 sont en préparation avec des EPCI-FP. On constate une avance des PETR et des Pays dans la signature des contrats.

Le choix des communautés de communes (EPCI-FP) a été privilégié dans certains départements, où tous les EPCI-FP sont signataires : Ardennes, Charente Maritime (7) sauf La Rochelle, département dans lequel un contrat s'étend du Pays de Marennes Oléron aux communautés d'agglomération de Royan et de Rochefort, Mayenne (14, un par intercommunalité), Vendée.... Au total, 780 EPCI-FP (dont plusieurs regroupés) seraient signataires d'un contrat. A noter la prise en compte de plusieurs villes moyennes (PETR Grand Clermont, Communauté d'Agglomération de Tulle), ce qui permet une vision plus complète de l'aménagement du territoire, en intégrant une armature urbaine essentielle pour la ruralité.

La plupart des contrats de ruralité comporte un diagnostic sous la simple forme d'un tableau synthétique AFOM (Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces). Parfois, le diagnostic vise à permettre l'identification des projets des communes (exemple : PETR Pays de Gâtine).

Ces contrats de quatre ans (2017 à 2020) sont conduits sur la base d'un plan annuel d'actions, répondant à 6 volets thématiques, dont différents exemples sont donnés ci-dessous :

- 1) accès aux services et aux soins : notamment maisons de services, maisons de santé, animateurs de santé, mise en accessibilité des bâtiments publics...
- 2) revitalisation des bourgs centres : OPAH, différentes opérations de réhabilitation de bâtiments anciens ou d'animation (salles des fêtes), maintien d'un commerce de proximité...
- 3) attractivité du territoire : économie, artisanat, Maison de Produits de Pays, numérique, téléphonie mobile, télétravail, co-working, fab-lab, pépinière, tourisme, pôle aquatique...
- 4)** mobilité et accessibilité : étude sur le déploiement d'une offre de transport à la demande dans l'ensemble du territoire, co-voiturage, plate-forme de mobilité, équipement de véhicules électriques...
- 5) transition énergétique : projets d'équipement de chaudière bois pour des bâtiments communaux, équipement en bornes électriques dans plusieurs communes, éclairage public...
- 6) cohésion sociale : garage auto-solaire, bornes d'information, équipements sportifs, écoles de musique, logements adaptés...

D'autres thématiques spécifiques ou particulièrement importantes pour le territoire peuvent être ajoutées, en complément.

On constate ainsi beaucoup de Maisons de Services et de Santé et de classicisme, avec des diagnostics inégalement présents.

L'appui à l'ingénierie devrait être également possible à hauteur de 15% des crédits attribués : "Par dérogation, une partie des crédits [...] peut financer des dépenses de fonctionnement non récurrentes, notamment relatives à des études préalables, et être inscrite en section de fonctionnement de leur budget, dans la limite [...] de 15 % du montant total de la subvention" (article 141 de la loi de finances 2017). Ceci devrait permettre de prendre en charge des dépenses d'ingénierie d'animation du contrat de ruralité (contractuel de droit privé ou public), mais la plupart des préfetures ne mettent pas en œuvre cette disposition, préférant une interprétation restrictive (préférence pour des études et non pour l'animation du territoire).

Conclusion

L'analyse des premiers contrats de ruralité indique qu'ils peuvent constituer un outil pour relancer les dynamiques de projets de territoires et les investissements locaux. Ils invitent à une remise en cohérence des financements disponibles du côté de l'Etat mais aussi d'autres partenaires (Régions, Départements, Agences, Caisse des Dépôts). C'est une démarche pluriannuelle utile pour les territoires qui veulent s'engager dans un véritable programme coordonné d'investissement de territoire, à l'échelle du bassin de vie. Il peut s'agir d'un levier intéressant pour redynamiser les démarches de projet de territoire, soit en soutenant un ancien Pays constitué désormais sous la forme d'un Pôle d'Equilibre Territorial et Rural (PETR), soit en fédérant autour d'un projet de nouvelles communautés de communes résultant de fusions (ex. : communauté de communes Alpes Provence Verdon, fusion de 5 communautés du Pays A3V). Certaines communautés d'agglomération comprenant d'importantes composantes rurales peuvent également mobiliser aussi l'outil pour appuyer les projets de leurs campagnes périurbaines, selon l'Assemblée des Communautés de France (AdCF, 24/02/2017). Mais le sentiment prévaut malgré tout d'un grand classicisme des actions (sans doute au demeurant nécessaires) et d'une préparation rapide (liste d'opérations, effet d'aubaine, et non projet de territoire)... Ainsi le contrat serait "réactivé sur le principe du sur-mesure, tout en perdant sa force globale (De Roo, Manesse, 2016), même si "la contractualisation doit être la méthode centrale de l'aménagement du territoire" (Maurey, de Nicolay, 2017).

Références bibliographiques :

- AdCF, 2017, "Contrats de ruralité. Un déploiement qui s'accélère, une qualité à garantir...", 24/02/2017.
- Alvergne C., De Roo P., 2008, "Les pôles d'excellence rurale", *Organisation et territoires*, volume 17, n° 1, hiver.
- ANPP, 2017, Panorama des Pôles territoriaux et des Pays 2017, <http://anpp.fr/wp-content/uploads/2016/03/Panorama-des-Pays-2017.pdf>
- Capt D., Lépicié D., Aubert F., 2008, "Evolution de la géographie économique et politique des pôles en France", Colloque ASRDLE, Rimouski.
- Chérèque J., 1998, "Plus de région et mieux d'Etat", rapport au Ministre de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement.
- Commissariat Général à l'Égalité des Territoires (CGET), 2015, *Première analyse du volet territorial des Contrats de Plan Etat-Région 2015-2020*, novembre

Daniel J.-C., 2000, *Rapport d'information fait au nom de la Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le volet territorial des contrats de plan Etat-région*, Assemblée nationale.

DATAR/Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 2000, *Guide méthodologique pour la mise en œuvre des Pays*.

Demazière C., 2005, "Les contrats d'action publique", in Bonnard M., *Les collectivités territoriales en France*, Les notices, La Documentation Française.

De Roo P., Manesse J., 2016, "Le territoire, matrice de la contractualisation", in Cercle pour l'aménagement du territoire, 2016, *La DATAR, 50 ans au service des territoires*, La documentation Française.

Doré G., 2008, "L'évolution des volets territoriaux des CPER en France", XLVème Colloque ASRDLF.

Doré G., 2013, "Les territoires de projets entre intégration institutionnelle et démarches de développement durable", in Carrière JP., Demazière C., Petrea R., Filimon L. (ed.), 2013, *La mise en oeuvre du développement territorial durable : déclinaisons franco-roumaines*, L'Harmattan.

Doré G., 2014, "La contractualisation territoriale des régions françaises", *RERU (Revue d'Economie Régionale et Urbaine)*, n°1-2014.

Epstein R., 2005, "Gouverner à distance", *Esprit*, novembre.

Gaudin J.-P., 2004, Article "Contrat", in Boussaguet L ; et alii, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po.

Leroy M., 2000, *La logique financière de l'action publique conventionnelle dans le contrat de plan Etat-région*, L'Harmattan.

Marcou G., 1994, " Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques ", in Némery J.-C., *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Economica.

Maurey H., de Nicolay L.-J., 2017, *Rapport d'information sur l'aménagement du territoire*, Sénat.

Perrin D., Malet J., 2003, *Les politiques de développement rural*. Rapport de l'instance d'évaluation présidée par D. Perrin, Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du plan, La Documentation Française.

Portal E., 2006, "La gouvernance contractuelle des territoires : acteurs et enjeux", in Portal E., Leroy M., *Contrats, finances, territoires*, L'Harmattan.

Rolland P., 1979, " Les contrats de pays ", *Revue de Droit Public*, 1315.