

# 12<sup>èmes</sup> JOURNÉES DE RECHERCHES EN SCIENCES SOCIALES JRSS Nantes



**Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'Etat français : Les contrats de ruralité.**

*The renewal of the territorial contractualization of the French State : Rural contracts*

## **Gwénaél DORE**

Consultant

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

[gwenael.dore@yahoo.fr](mailto:gwenael.dore@yahoo.fr)

## **Mohammed CHAHID**

Consultant, Directeur de MATI cabinet-conseil

Professeur associé, Université Clermont Auvergne, UMR Territoires

[mohammed.chahid@univ-bpclermont.fr](mailto:mohammed.chahid@univ-bpclermont.fr)

**Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'Etat français : Les contrats de ruralité.**

***The renewal of the territorial contractualization of the French State : Rural contracts***

**RÉSUMÉ :**

L'Etat français a renouvelé une politique de contractualisation au travers de la mise en place en 2016 de contrats de ruralité, signés avec des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) et des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale à Fiscalité Propre. Ces contrats soutiennent des projets d'investissement dans les territoires. Cette contractualisation, qui renoue avec les ambitions des contrats de pays des années 2000, complète l'accent mis sur les métropoles. Après avoir retracé l'évolution des politiques nationales de contractualisation avec les territoires depuis les années 1960 (1), nous présentons la mise en place générale des contrats de ruralité en 2016 (2), avant de livrer les principaux enseignements d'une enquête qualitative (3).

**MOTS CLEFS :** Contrats, développement territorial, ruralité, intercommunalité

**SUMMARY :**

*The French State has renewed a contractualization policy through the implementation in 2016 of rurality contracts, signed with public establishments for cooperation between local authorities. These contracts support investment projects in the territories. This contractualization, which returns to the ambitions of the country contracts of the 2000s, completes the focus on metropolises. After tracing the evolution of national policies of contractualization with the territories since the 1960s (1), we present the general implementation of rurality contracts in 2016 (2), before delivering the main lessons of a qualitative survey. (3). (JEL : R 51, R 58)*

**KEYWORDS :** *Contracts, territorial development, rurality, intercommuality*

## Table des matières

Introduction.....	4
1 L'évolution des politiques nationales de contractualisation avec les territoires depuis les années 1960.....	4
1.1 Les premiers contrats de Pays (années 1970).....	4
1.2 L'appui généralisé dans les Contrats de Plan Etat-Régions (CPER) 2000-2006.....	4
1.3 D'une approche généralisée à une approche sélective (2006-2013).....	5
1.4 Un volet territorial des CPER obligatoire ciblé (2015-2020).....	6
2 Les contrats de ruralité (2016).....	6
2.1 Cadre général.....	6
2.2 Financements et partenaires.....	7
2.3 Contrats signés.....	10
2.4 Principales thématiques.....	12
2.5 Continuités et ruptures.....	13
3 Une enquête qualitative auprès de 6 contrats de ruralité.....	14
3.1 Une appréciation globalement positive.....	15
3.2 Un temps long de préparation.....	15
3.3 Un partenariat resserré sans réelle participation socioprofessionnelle.....	16
3.4 Un contrat de soutien opérationnel aux projets locaux.....	17
3.5 Le contrat de ruralité, un outil d'aménagement du territoire.....	18
3.6 Les préconisations issues des entretiens avec les acteurs.....	18
Conclusion.....	19

## Liste des figures et tableau

Figure 1 : Montants DSIL par région, 2017 et 2018.....	9
Figure 2 : Portage des contrats de ruralité (début 2018).....	10
Figure 3 : Carte des contrats de ruralité en 2018.....	11
Figure 4 : Les six axes obligatoires des contrats de ruralité.....	12
Figure 5 : Répartition des personnes interrogées.....	14
Figure 6 : Un agenda contraint.....	16
Figure 7 : Bilan financier des 6 contrats de ruralité.....	18

## Y

Tableau 1 : Les fonds mobilisables dans les contrats de ruralité.....	8
Tableau 2 : Les signataires des 6 contrats.....	16
Tableau 3 : Axes absents des contrats en 2017 (en foncé).....	18

## Introduction

Alors que jusque dans les années 1960, l'aménagement du territoire était essentiellement pris en charge en France par un Etat « tutélaire », ce dernier met en place, à partir des années 1970, des incitations contractuelles, en réponse à des problèmes locaux, voire à des initiatives locales, puis cette orientation est suivie par les Régions dès les années 1980 et par l'Europe à partir des années 1990. Si 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), 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). Ainsi, « 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 L'évolution des politiques nationales de contractualisation avec les territoires depuis les années 1960

### 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 présentes en milieu rural, 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. « 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 » (Perrin et alii, 2003). 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 « 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) a renforcé 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 a renforcé l'appui à des territoires de projets structurés en Pays et/ou en Agglomérations (ces dernières ayant été institutionnalisées par la loi Chevènement de 1999

relative à l'intercommunalité) et a généralisé la démarche de contractualisation à un niveau infra-régional. En application de la LOADDT, un Pays ou une Agglomération pouvait 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 ». Ainsi pour la première fois les CPER (Contrats de Plan Etat-Régions) 2000-2006, concordant avec la programmation des fonds structurels européens, ont été construits pour servir de cadre à des contrats de Pays ou d'agglomérations afin d'appuyer la politique d'aménagement du territoire sur « des organisations territoriales présentant une réelle pertinence géographique, économique et sociale » (DATAR/Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 2000).

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 CPER 2000-2006 ont été construits selon deux volets (Daniel 2000) : un volet régional comprenant les investissements structurants et les projets de développement régional, et un volet territorial (Leroy, 2000) visant à financer des programmes de développement local sur des territoires de projet (« contrats d'agglomération » et « contrats de Pays »). 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 à bâtir une charte de développement, préalable à la possibilité d'une contractualisation infra-régionale, et 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). 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 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.

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

Le 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 financière de l'Etat au niveau local paraît en recul et devient sélective, s'apparentant à une forme de « gouvernement à distance » (Epstein, 2005).

Cette mutation s'est inscrite dans un contexte de réduction des capacités budgétaires de l'Etat et d'affirmation de politiques privilégiant la compétitivité (Pôles de Compétitivité à partir de 2004, changement de la dénomination de la DATAR en 2005 par celle de DIACT - Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité du Territoire). A la systématisation de la contractualisation par l'Etat, succède l'attribution de concours financiers sous forme d'appels à projets. Ainsi le label Pôle d'Excellence Rurale (PER) à partir de 2006 (Capt et alii, 2008) attribuait un soutien de 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 (642 PER générés par les appels à projets lancés en 2006 et 2009).

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 relevait davantage de l'effet levier dans la négociation financière entre Etat et Région (en particulier, de la capacité de mobilisation de crédits des conseils régionaux). La nouvelle phase 2007-2013 s'est caractérisé par un recul d'une contractualisation commune de l'Etat en direction des territoires, résultant d'un désengagement de l'Etat (sous l'effet des réductions budgétaires et du primat accordé à la compétitivité) bien plus que d'une sélectivité thématique.

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 (Pays). Cette politique a été poursuivie à la suite des élections régionales de décembre 2015 (Doré, 2018), mais certaines Régions interviennent désormais directement à l'échelle des communautés de communes (Normandie, PACA, Pays-de-la-Loire, avec toutefois la possibilité de prendre en compte des demandes conjointes de communautés organisées en Pays ou en Pôles d'Equilibre Territorial et Rural), ou seulement en faveur de l'investissement en abandonnant le soutien à l'ingénierie (Auvergne-Rhône-Alpes), et une Région (Hauts-de-France) a instauré des « espaces de dialogue » (supra-Pays) pour contractualiser.

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

Toutefois, pour 2015-2020, les CPER comprennent à nouveau un volet territorial obligatoire, « 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 € (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-Alpes pour lesquelles la contractualisation entre l'État, la Région et les territoires couvre l'ensemble du territoire (à travers, respectivement, 4 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).

Ce 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 ainsi que des métropoles associées de plein droit à l'élaboration des contrats (loi MAPTAM de Modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014).

## **2 Les contrats de ruralité (2016)**

### **2.1 Cadre général**

On assiste en France depuis 2016 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 à la suite d'un Comité Interministériel aux Ruralités du 20 mai 2016 et ouverte en priorité à des projets intercommunautaires portés par des Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) 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 pour la période 2017-2020 à l'échelle de PETR ou de communautés de communes ou d'agglomération (voire de communautés urbaines pour la part majoritaire de son territoire comportant des problématiques rurales), sans qu'il n'y ait d'obligation de couverture intégrale du territoire départemental. Cette contractualisation renoue avec les ambitions des contrats de Pays des années 2000.

## 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 par la Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 de Pôles d'Equilibre Territoriaux et Ruraux (PETR) sous forme de syndicats mixtes regroupant plusieurs communautés pour mettre en œuvre un projet de territoire. Début 2018, on comptait 262 Pays et PETR, représentant 70% du territoire et 45% de la population française (ANPP, 2018). L'avenir des Pays se transformant en Pôles (112 au 1/1/2018) est depuis la loi NOTRe (Nouvelle Organisation Territoriale de la République) d'août 2015 fortement conditionné par le nouvel élargissement des intercommunalités à fiscalité propre en résultant. Sur 2017-2018, la baisse de 102 Pays est due dans la majorité des cas, à une fusion avec la nouvelle intercommunalité à la suite des regroupements intercommunaux résultant des nouveaux SDCl (Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale) mis en place en application de la loi NOTRe de 2015.

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 (la notion de « rural » est ici très étendue, puisqu'elle inclut également des petites agglomérations ou des espaces périurbains). Le contrat doit :

- recenser les actions et projets pour chacun des six volets thématiques obligatoires : accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs centres, attractivité du territoire, mobilité, transition énergétique et cohésion sociale ;
- 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 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 l'ensemble des six volets doit 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 doit définir les actions prêtes à être engagées dans l'année et leur plan de financement.

## 2.2 Financements et partenaires

485 contrats de ruralité étaient signés ou en cours de signature au 1<sup>er</sup> octobre 2018, selon le CGET. (Commissariat Général à l'Egalité des Territoires). En 2017, plus de 450 contrats avaient été signés avec une enveloppe de plus de 425 M€ de crédits de l'Etat, dont 145 M€ de DSIL (Dotation de soutien aux investissements locaux). La part de la DSIL initialement réservée à la mise en œuvre des contrats de ruralité pour 2017 était de 216 M€, mais à la mi-2017, l'enveloppe a été réduite par décret d'avance.

Par ailleurs, les contrats de ruralité mobilisent d'autres fonds et dotations d'Etat au-delà de la DSIL : DETR<sup>1</sup> en premier lieu, DGD (Dotation Générale de Décentralisation), FNADT (Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire), Ministère de la Culture, CNDS (Centre National

---

<sup>1</sup> Dotation d'équipement des territoires ruraux, créée par la loi de finances 2011 par fusion de la DDR (dotation de développement rural) et de la DGE (dotation globale d'équipement), pour les communes de moins de 2 000 habitants (et jusqu'à 20 000 habitants pour un potentiel financier ne dépassant pas 1,3 fois le potentiel financier moyen national) et aux EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants ou ne comptant pas de communes de plus de 15 000 habitants, même si la population de l'EPCI est supérieure à 50 000 habitants au 1er janvier 2018.

pour le Développement du Sport), volet territorial du CPER, ADEME, ANAH, ainsi que des financements des Régions et des Départements (notamment au travers des contrats signés avec les EPCI) et des fonds européens (FEDER, LEADER). Il s'agit essentiellement de crédits d'investissement.

Tableau 1 : Les fonds mobilisables dans les contrats de ruralité

Fonds Etat	Fonds européens	Financements des collectivités supra-locales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• DSIL (Préfet région)</li> <li>• DETR (Préfet département)</li> <li>• DGD (Dotation Générale de Décentralisation)</li> <li>• FNADT</li> <li>• Ministère de la Culture</li> <li>• CNDS (Centre National pour le Développement du Sport)</li> <li>• Volet territorial CPER</li> <li>• ADEME</li> <li>• ANAH (Agence Nationale de l'Habitat)</li> <li>• Tout autre fonds porté par les différents Ministères et opérateurs de l'Etat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FEDER</li> <li>• LEADER</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Région</li> <li>• Département</li> </ul>

Réalisation : Auteurs

Cette première génération de contrats doit aller jusqu'en 2020 avec un engagement de co-financement DSIL et DETR dans le budget quinquennal de l'Etat. L'enveloppe globale DSIL est passée de 778,4 M€ en 2017 à 615 M€ en 2018, soit une diminution de plus de 20%, une baisse reconnue par le ministre de l'intérieur : « Pour 2017, le niveau de la dotation n'est pas le même, puisque la part gérée par le ministère de la cohésion des territoires a vu sa ligne passer de 246 millions à 0 million » (Cazeneuve, Jerretie, 2018).

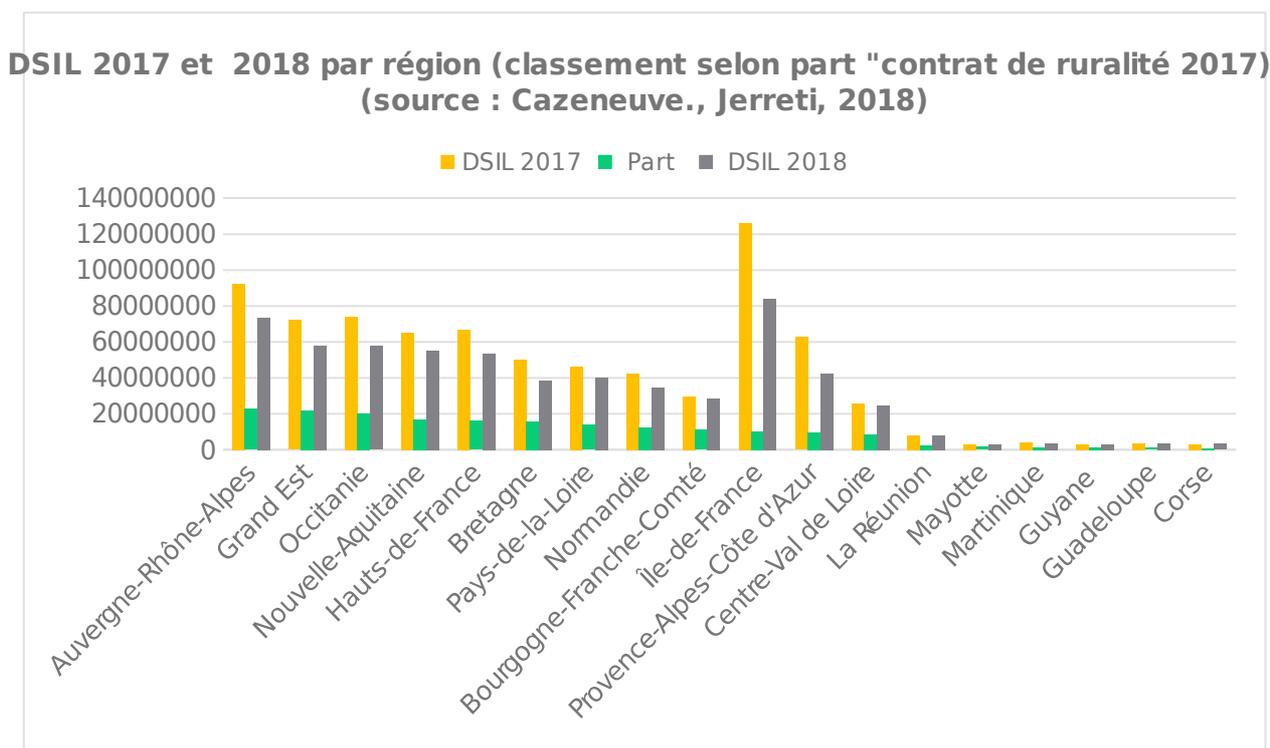
Alors qu'en 2017, les contrats de ruralité disposaient sur le plan national d'une deuxième enveloppe de la DSIL spécifiquement réservée, la DSIL se compose en 2018 d'une enveloppe unique. L'enveloppe 2018 est destinée à soutenir les projets inscrits dans les contrats de ruralité mais aussi des projets s'inscrivant dans les six priorités thématiques suivantes (cf. article 157 de la loi de finances pour 2018) : rénovation thermique, transition énergétique et énergies renouvelables, mise aux normes et sécurisation des équipements publics, numérique et téléphonie mobile, infrastructures en faveur de la mobilité, construction de logements, de bâtiments scolaires ainsi que d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants. Elle finance également les Pactes Etat-métropoles. Le rapporteur au Sénat, B. Delcros (2018), sur le budget de la Cohésion des territoires a regretté l'absence de financement spécifique sur les contrats de ruralité en 2018, partageant l'appréciation de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), selon lequel « la DSIL n'offre pas les garanties d'une enveloppe fléchée ».

L'enveloppe de la DSIL est répartie à l'échelle régionale, selon une clé basée sur l'importance de la population en 2017. Toutefois, pour 2018, une nouvelle clé de répartition entre régions a été introduite par une circulaire ministérielle du 7 mars 2018 et s'articule sur un panachage entre la population totale (pour 65%) et en fonction de la population située en unité urbaine de moins de 50 000 habitants (pour 35%), afin que l'Île-de-France ne soit pas trop avantagée (DSIL passée de 16,2% en 2017 à 13,8% en 2018).

Pour 2017, l'enveloppe de 188,6 M€ affectée par la DSIL aux contrats de ruralité a été répartie entre les régions pour des montants allant de 22,7 M€ (Auvergne-Rhône-Alpes : 12% de l'enveloppe) à 8,6 M€ pour les régions de la France continentale, les autres régions bénéficiant entre 2,4 M€ et 1,2 M€. A noter que la région Centre-Val-de-Loire bénéficie de 4,6% de l'enveloppe (8,6 M€), alors qu'il s'agit d'une région aux caractéristiques plus rurales que l'Île-de-France dotée de 10,2 M€ (5,4%) : en effet, si parmi les nombreuses

approches de la distinction rural/urbain, on reprend le critère de population selon lequel les communes de moins de 10 000 habitants sont à dominante rurale (cf. Dumont, 2016), en 2016, 64% de la population de la région Centre vit dans des communes de moins de 10 000 habitants contre 16% en Ile-de-France<sup>2</sup>, mais cela représente tout de même plus d'habitants en Ile-de-France (1 932 000 habitants) qu'en région Centre (1 694 000 habitants). Si l'on se base sur le critère de la clé de répartition de la DSIL 2018 selon la population située en unité urbaine de moins de 50 000 habitants, la population concernée est (au 1<sup>er</sup> janvier 2018) de 1 508 464 habitants (60,7%, dont 34,5% en communes rurales, hors unités urbaines) en région Centre contre 1 239 907 habitants (10,7%, dont 3,6% hors unités urbaines) en Ile-de-France<sup>3</sup>.

Figure 1 : Montants DSIL par région, 2017 et 2018



Réalisation : Auteurs

Les subventions sont attribuées par la Préfecture de région et 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 ». En 2017, sur une enveloppe disponible d'environ 1,5 million € par département, 650 000 à 700 000 € ont été attribués en moyenne par contrat.

Le conseil régional et le conseil départemental ont été invités également à être signataires des contrats, en lien avec leurs propres dispositifs de contractualisation ou d'appui au développement à cette échelle intercommunale. D'autres partenaires publics sont possibles : opérateurs publics, bailleurs sociaux, chambres consulaires, etc... Ainsi, on constate que la signature des contrats par d'autres partenaires que l'Etat est variable selon les territoires : par exemple, signature par la Région et le Département en Occitanie, référence au contrat de la Région en Bretagne, signature par la Caisse des Dépôts (Bretagne, Charente, Occitanie), signature par les consulaires (PETR Ruffécois, Pays Cœur d'Hérault) et par l'office de tourisme (PETR Ruffécois), voire par le conseil de développement désignant des membres au Comité de Pilotage (PETR Midi-Quercy).

<sup>2</sup> Source : DGCL..

<sup>3</sup> Source : INSEE, Base des unités urbaines 2010 dans la géographie communale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

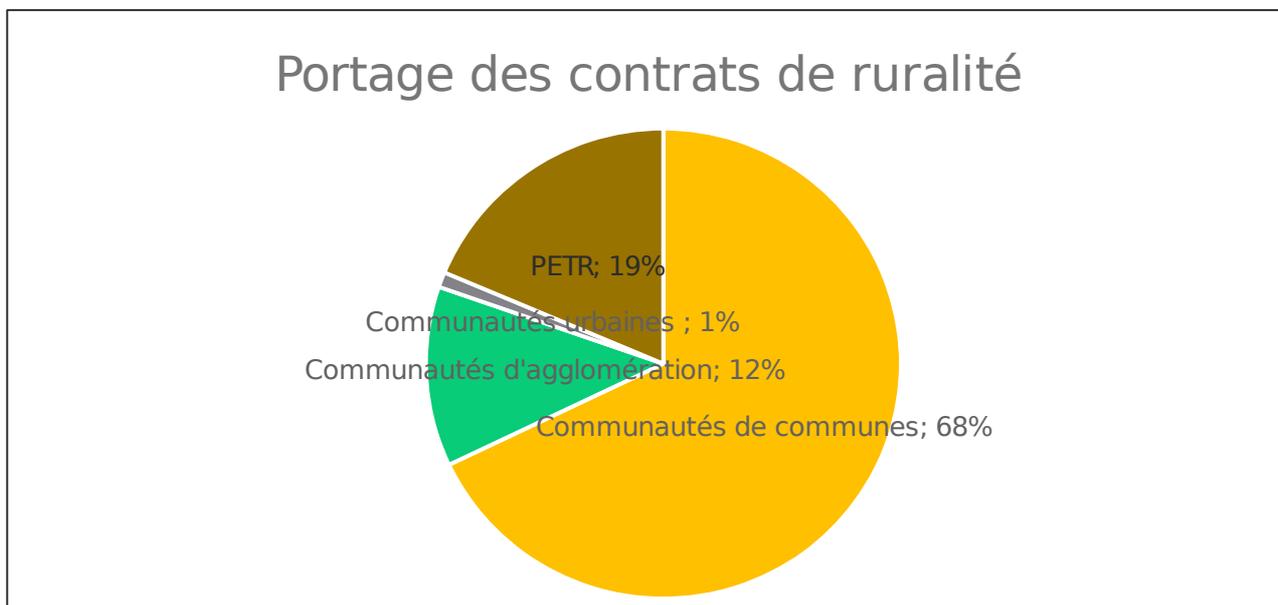


## 2.4 Contrats signés

Début 2018, les contrats avaient été signés localement :

- dans près de 20% des situations, avec des PETER (en particulier en Occitanie, dans l'Est de la France et selon une logique de « grappe » en particulier en Bretagne, dans la Nièvre ou dans les Vosges). Les PETER signataires représentent 42% de la superficie totale des contrats de ruralité (source : CGET), ce qui confirme leur rôle de vaste échelle structurante, et on a pu constater une certaine avance des PETER dans la signature des contrats ;
- pour plus des 2/3, avec des communautés de communes ; ce choix a été privilégié par certaines préfectures de départements, où la plupart des communautés sont signataires : par exemple, Ardennes, Calvados, Charente Maritime (7) en dehors de La Rochelle (département dans lequel un contrat s'étend du Pays de Marennes Oléron aux communautés d'agglomération de Royan et de Rochefort), Ille-et-Vilaine (12), Mayenne (14, un par intercommunalité), Vendée, Indre.... Toutefois, 9% des contrats sont portés par des EPCI à fiscalité propre avec un pilotage du Pays (résultant dans ce cas d'un accord et d'un appui en ingénierie au niveau du Pays, le Pays ne pouvant être officiellement porteur mais seulement co-signataire), notamment dans l'Est de l'Occitanie (Hérault : maintien des Syndicats Mixtes de Pays, ouverts aux Départements, ce qui n'est plus possible dans les syndicats fermés de PETER) ou dans la région Centre.... Au total, 65 % des EPCI à fiscalité propre (816 sur 1 260) sont couverts par des contrats.
- et pour 13%, avec des communautés d'agglomération ou avec 5 communautés urbaines (Caen, Alençon, Le Mans, Le Creusot Montceau, Grand Paris Seine et Oise) constituées de villes moyennes, pôles de centralité. Cette prise en compte de plusieurs villes moyennes (par exemple, PETER Grand Clermont, Communauté d'Agglomération de Tulle) permet une vision plus complète de l'aménagement du territoire, en intégrant une armature urbaine essentielle pour la ruralité.

Figure 2 : Portage des contrats de ruralité (début 2018)



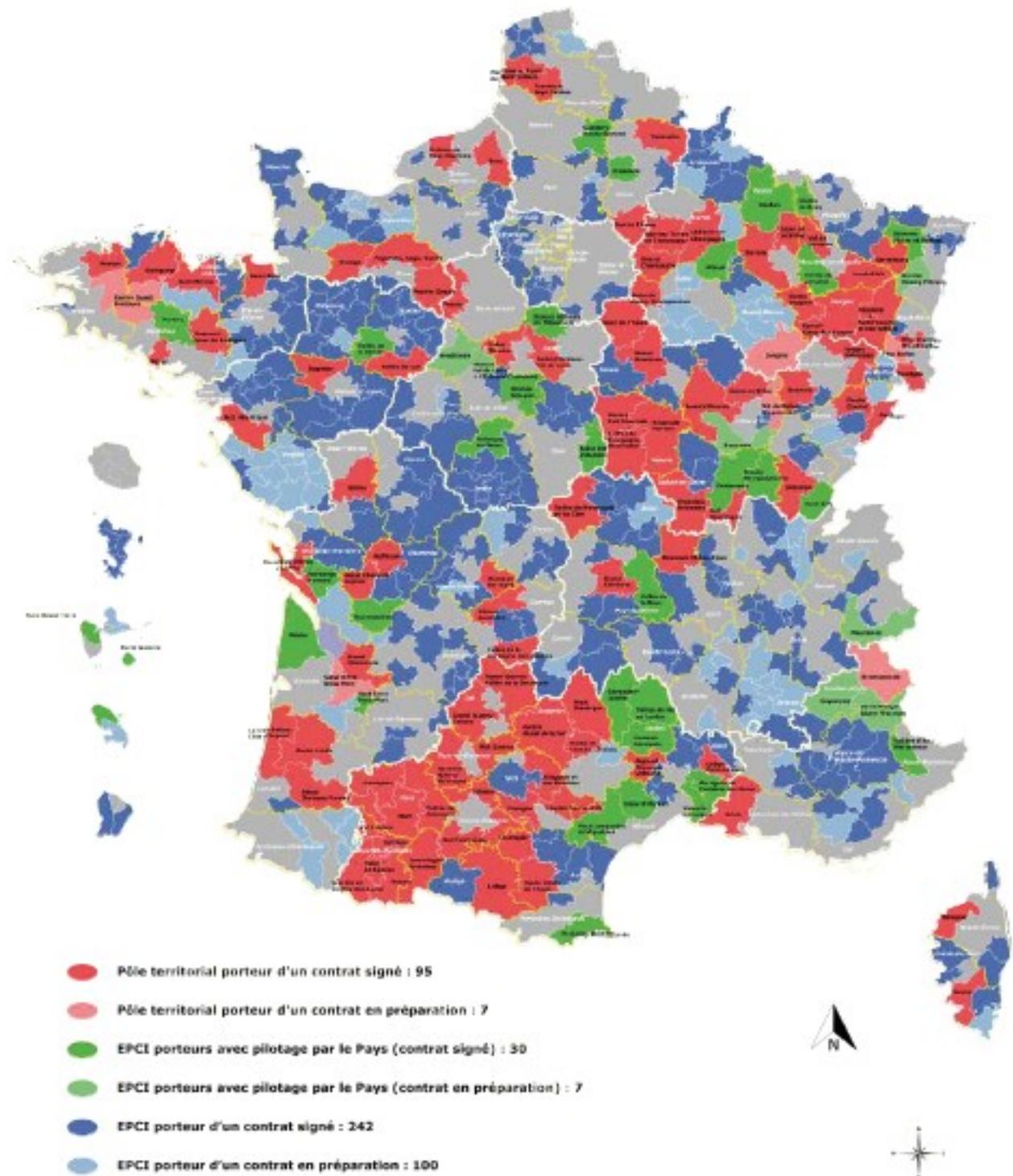
Réalisation : Auteurs

Au 1<sup>er</sup> octobre 2018, un quart des départements est intégralement couvert par les contrats de ruralité (source : CGET). A l'échelle départementale, on compte de un à plus à une dizaine de contrats (notamment, plusieurs départements de l'Ouest) avec parfois une certaine dilution.

La co-signature des Régions varie (bien que toutes au final co-soient financeurs des contrats). En Occitanie, une convergence sur les PETER (en rouge sur la carte) peut être observée : sur 44 contrats signés, la Région en a signé 36. Le Conseil régional des Hauts de France est co-signataire au cas par cas. En

Bretagne, la liberté donnée au préfet de choisir sa maille territoriale (EPCI ou PETR) aboutit dans un certain nombre de cas à une mauvaise articulation avec l'échelon de contractualisation de la Région (Pays ou EPCI à l'échelle du Pays), notamment en Ile-et-Vilaine.

Figure 3 : Carte des contrats de ruralité en 2018



Source : ANPP

## 2.5 Principales thématiques

Ces contrats de quatre ans (2017 à 2020) sont conduits sur la base d'un plan d'actions, répondant à un cahier des charges du CGET axé sur six volets thématiques.

Figure 4 : Les six axes obligatoires des contrats de ruralité



Source : CGET

Différents exemples de mise en œuvre de ces axes thématiques sont donnés ci-après :

- 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 (Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat), 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, espaces de co-working, fab-lab, pépinière d'entreprise, pôle aquatique, tourisme...
- 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, solutions alternatives à la voiture...
- 5) transition énergétique : chaudière bois pour des bâtiments communaux, équipement en bornes électriques dans plusieurs communes, éclairage public...
- 6) cohésion sociale : garage auto-solidaire, bornes d'information, équipements sportifs, écoles de musique, logements adaptés, silver économie.

On constate beaucoup de Maisons de Services et de Santé et d'actions classiques, avec des diagnostics inégalement présents.

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

L'appui à l'ingénierie devait être également possible en 2017 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). Ce taux a été réduit par la loi de finances 2018 (article 157) à 10% : « lorsque la subvention s'inscrit dans le cadre d'un contrat signé avec le représentant de l'Etat, les crédits attribués au titre de cette dotation peuvent financer des dépenses de fonctionnement, de modernisation et d'études préalables, et être inscrits en section de fonctionnement de leur budget, dans la limite de 10 % du montant total attribué au bénéficiaire de la dotation. Dans ce cas, la subvention n'est pas reconductible ». Ceci devrait toutefois permettre de prendre en charge (au moins une partie) des dépenses 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).

## 2.6 Continuités et ruptures

Une certaine corrélation peut être observée entre les alternances gouvernementales et les orientations de la contractualisation publique : abandon des contrats mis en place par les gouvernements de gauche (volet territorial des CPER, 2000-2006), au profit des appels à projets privilégiés par les gouvernements de droite au milieu des années 2000 (642 Pôles d'Excellence Rurale labellisés en deux vagues entre 2006 et 2010), puis retour aux contrats par les gouvernements de gauche au milieu des années 2010. Mais cette analyse doit être nuancée : en effet, les premières contractualisations ont été mises en place par des gouvernements de droite (contrats de villes moyennes mis en place par O. Guichard, ministre de l'Équipement et de l'Aménagement du Territoire de 1972 à 1974, contrats de pays développés à partir de 1976).

Les contrats de ruralité rompent avec la logique des appels à projet qui mettent en concurrence les territoires. Toutefois, les oppositions entre l'appel à projet (avec implicitement une logique de concurrence entre candidats) et le recours au contrat doivent être relativisées : même si le contrat est ouvert à tous, il repose sur la présentation d'un projet par la collectivité (et de fait, un certain nombre de territoires n'ont pas candidaté aux contrats de ruralité).

Un autre parallèle peut être également fait entre les appels à projets PER (Pôles d'Excellence Rurale) et les contrats de ruralité : ils répondent tous les deux à un affichage de l'Etat en faveur des territoires ruraux après une période de mise en valeur des dynamiques métropolitaines (Pôles de Compétitivité lancés en 2004-2005 suivis des Pôles d'Excellence Rurale en 2005-2006, accent mis sur les métropoles au travers notamment de la loi MAPTAM de 2014 suivis des contrats de ruralité initiés en 2016).

Une continuité doit être enfin notée entre les PER et les contrats de ruralité : alors que le volet territorial des CPER prévoyait le financement de l'ingénierie, la politique des PER était centrée sur le soutien à l'investissement et ne prenait pas en compte le financement de l'ingénierie nécessaire à l'émergence et à la conduite de projets, les récents contrats de ruralité ne permettent que le financement à hauteur de 15% (2017) à 10% (2018) des études liées à des projets d'investissement. On se heurte à une opposition notamment du ministère des finances hostile au financement de ces dépenses d'ingénierie, assimilées à des dépenses de fonctionnement, alors que cette ingénierie est indispensable à la détection, à l'élaboration et à la conduite des projets. Le financement de l'ingénierie est en réalité assuré par deux autres politiques de soutien à des projets territoriaux : le programme européen LEADER et les contrats territoriaux financés par les conseils régionaux.

#### 4 Une enquête qualitative auprès de 6 contrats de ruralité

Au printemps 2018, nous avons une enquête qualitative<sup>4</sup> auprès d'un panel de six territoires, choisis en fonction du contexte institutionnel et géographique.

Les contrats étudiés portent sur :

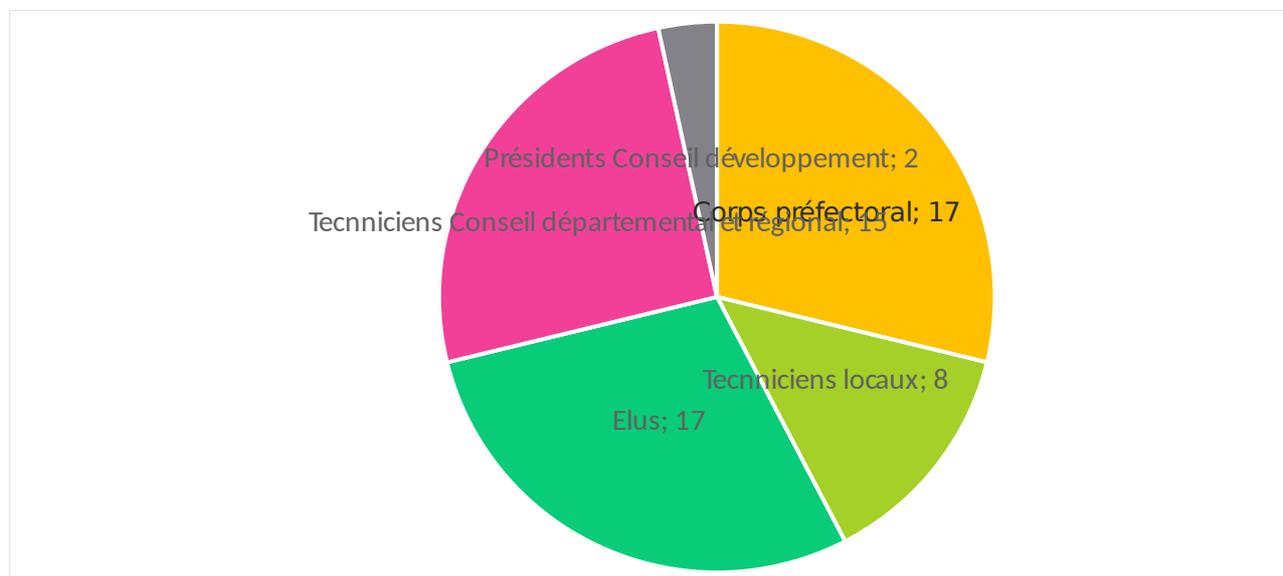
- deux territoires de communautés de communes : Grand Roye dans la Somme en Hauts-de-France (fusion de deux EPCI) et Sancerre Sologne dans le Cher en région Centre-Val-de-Loire (association de deux EPCI),
- trois PETR : Vézère Auvézère en Corrèze en région Grande Aquitaine, Grand Clermont dans le Puy de Dôme en région Auvergne Rhône-Alpes et Pays Tolosan en Haute Garonne (Occitanie),
- et une Communauté d'agglomération récemment constituée autour de la ville de Redon et regroupant des communes d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et de Loire-Atlantique (Bretagne et Pays-de-la-Loire).

Le choix des contrats a été effectué pour disposer d'une diversité de territoires :

- des territoires ruraux : Grand Roye, Sancerre Sologne et Vézère Auvézère,
- une petite agglomération : Redon,
- deux territoires périurbains : Grand Clermont et Tolosan (à proximité de Toulouse).

Au total 59 entretiens qualitatifs ont été conduits avec des responsables de l'Etat (sous-préfet et référent ruralité en préfecture), des élus (président de l'intercommunalité et maires de communes bénéficiaires d'opérations), des partenaires départementaux et régionaux – en proportion équivalente (15 à 17) ainsi que des chefs de projet des territoires et deux présidents de conseils de développement associés (qui n'existaient pas à l'époque dans les communautés de communes).

Figure 5 : Répartition des personnes interrogées



**L'enquête n'avait pas pour but d'examiner les effets économiques des contrats, car l'intervention était trop récente pour être mesurée, mais avait davantage pour objet d'étudier les changements processuels et en termes de gouvernance.** Les questions portaient notamment sur les points suivants :

- la durée d'appel à candidature, la communication de l'Etat, la méthode de sélection des territoires,

4 Enquête menée dans le cadre d'une mission confiée par le CGET : nous remercions N. Delaunay et A. Marty (CGET) pour leur confiance.

- la phase de concertation et les différents acteurs impliqués,
- l'existence d'un projet de territoire,
- la prise en compte des questions d'aménagement du territoire : incidence sur les interactions rural-urbain , équilibre territorial (cohésion interne, réduction des disparités territoriales), répartition des projets entre les différentes communes et Communautés de communes,
- la phase d'écriture des contrats avec les services de l'Etat, les services de l'EPCI ou du PETR et les partenaires du contrat (l'élaboration du contrat a-t-elle été l'occasion d'une véritable réflexion collective ou davantage la reprise de projets déjà existants ?),
- la communication sur la répartition des crédits de l'Etat : existence d'un plan pluriannuel de financement, intégration d'autres sources de financement que la DSIL (DETR, fonds européens, TEPCV, fonds spécifiques, subventions de collectivités...), mise en place d'un comité des financeurs,
- la communication sur la phase de signature,
- les dispositifs de suivi mis en place et les modalités d'association des acteurs non signataires à impliquer dans le plan d'actions,
- l'anticipation du bilan à mi-parcours du contrat fixé à la fin de l'année 2018,
- la mise en œuvre opérationnelle du contrat et le degré d'avancement de cette mise en œuvre (le contrat a-t-il permis d'accélérer et de faciliter certains projets ?),
- le niveau de mise en cohérence avec d'autres dispositifs (Etat : CPER, politiques territoriales des différents niveaux de collectivités territoriales, Fonds européens et lien avec LEADER...),
- la prise en compte du contrat de ruralité par les représentants de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques territorialisées et par les autres collectivités (Département, Région).

#### 4.1 Une appréciation globalement positive

L'enquête révèle un nouveau contrat de l'Etat avec les territoires, à un moment opportun de regroupements intercommunaux issus de la loi NOTRe. C'est l'occasion d'une véritable réflexion collective intégrant des projets existants. C'est également une approche territoriale favorisant le fait intercommunal : en effet, avant d'être retenu par l'Etat, le projet de la commune doit être validé par l'intercommunalité à fiscalité propre. Toutefois, on observe parfois la tendance de l'intercommunalité à laisser au sous-préfet les arbitrages finaux pour ne pas contrarier certains élus, mais il y a une autonomie croissante des élus à maîtriser l'enveloppe accordée par l'Etat.

Le contrat a permis dans certains cas de mieux fédérer des anciens EPCI, ou a apporté une reconnaissance aux PETR (ils sont ainsi légitimés aux yeux des EPCI à fiscalité propre, comme support pour aborder les différents financements, mais ceux-ci doivent souvent s'affirmer davantage sur le plan de la stratégie du territoire).

C'est principalement un outil de dialogue entre les collectivités et l'Etat, soutenu par une animation de proximité des sous-préfets. Pour les territoires, ils offrent une meilleure lisibilité des financements de l'Etat et une opportunité de travailler en collaboration avec ses services. Pour l'Etat, ils permettent une meilleure visibilité des projets du territoire et une meilleure connaissance des interlocuteurs. Sortant d'une relation au coup par coup avec les collectivités, ils sont un instrument d'échange entre les co-financeurs (Etat, Région, Département). Ils sont également perçus comme la prise en compte de la ruralité dans une politique publique dédiée.

Toutefois, ces contrats ont « parfois reproduit les errements qu'ils étaient censés combattre : saupoudrage, illisibilité des critères, manque de visibilité à moyen-terme », et « dans certains départements, les démarches de contractualisation ont été engagées tout azimut, avec des montants faibles mobilisés sur des projets dont le caractère structurant n'est pas probant » (AdCF, ANPP, 2018).

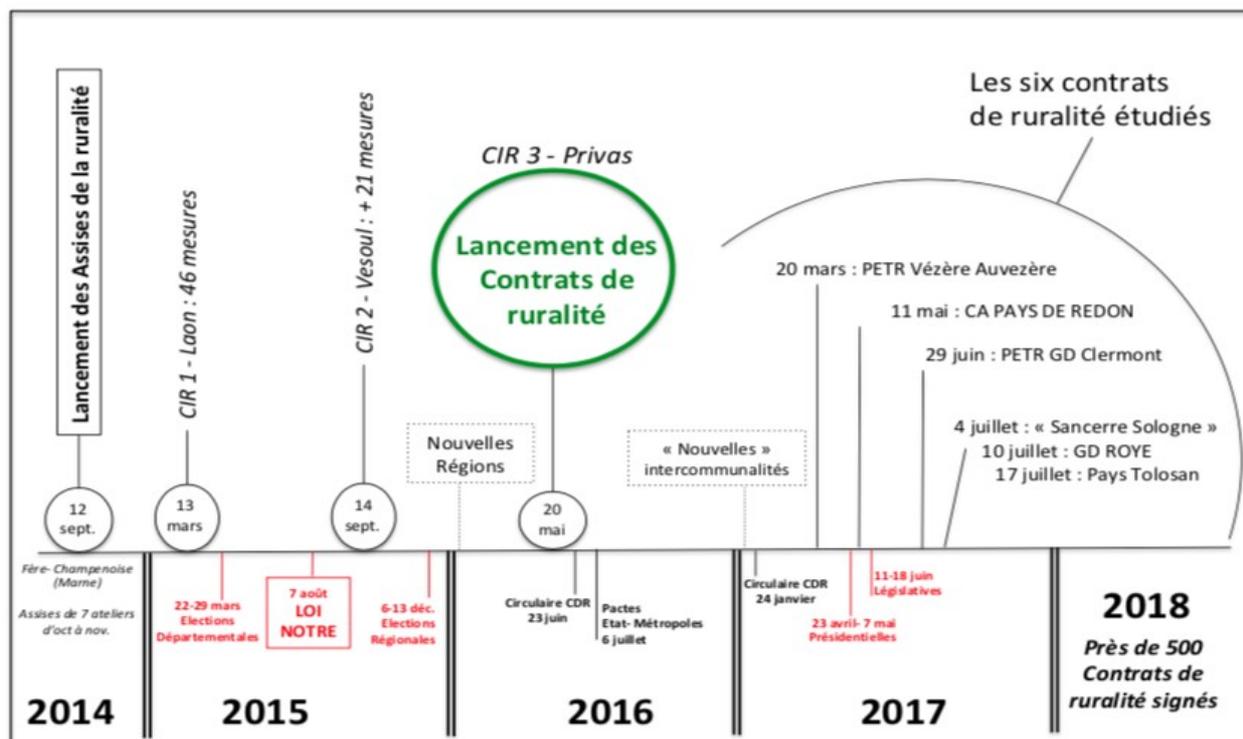
#### 4.2 Un long temps de préparation

La mise en œuvre des contrats de ruralité s'est réalisée dans un contexte très contraint : nouvelles intercommunalités, élections présidentielles et législatives. Néanmoins, de nombreux contrats de ruralité

ont vu le jour avant fin 2017 et au niveau national, en juin 2017, 216 contrats ont été signés dont 67 avec les PETR. Les six contrats étudiés ont été signés entre mars et juillet 2017 et les premières conventions financières vont de mars à novembre 2017.

Le temps de préparation a été le plus chronophage : 2017 a été le temps de la co-construction du contrat (diagnostic du territoire, projets ciblés) avec un démarrage effectif visé avant fin 2017 ; 2018 a été l'année de la mise en œuvre des premières actions et de négociation pour la suite de la programmation.

Figure 6 : Un agenda contraint



Réalisation : Auteurs

#### 4.3 Un partenariat resserré sans réelle participation socioprofessionnelle

Pour les six contrats étudiés, seulement deux Régions (sur six) sont signataires des contrats (Occitanie et Centre-Val-de-Loire), mais toutes sont partenaires indirects en tant que financeurs d'opérations locales. Les Départements sont tous impliqués et presque tous signataires (sauf la Somme). La présence institutionnelle de la Caisse des dépôts est constatée dans un contrat sur deux étudié (Redon, Grand Clermont, Tolosan).

Tableau 2 : Les signataires des 6 contrats

En foncé : conseils régionaux et départementaux signataires d'un contrat

Département / Région	Territoires porteurs du contrat	Autres signataires locaux	Conseil Régional	Conseil Départemental	Caisse des Dépôts et consignations
Puy-de-Dôme/ Auvergne Rhône Alpes	PETR Grand Clermont	Métropole, 3 EPCI et 1 PNR			
Haute-Garonne/ Occitanie	PETR Pays Tolosan				
Ille et Vilaine/ Bretagne	CC/CA Pays de Redon		Partenaire et financeur		

Somme/ Hauts de France	CC Grand Roye		Partenaire et financeur	Partenaire et financeur	
Cher/ Centre Val de Loire	CC Pays Fort, Sancerrois Val de Loire CC Sauldre et Sologne	SM du Pays Sancerre Sologne			
Corrèze/ Nouvelle Aquitaine	CC Vézère- Monédières- Millesources CC Pays d'Uzerche CC Pays de Lubersac- Pompadour (PETR)	SM PNR Millevaches en Limousin			

Réalisation : Auteurs

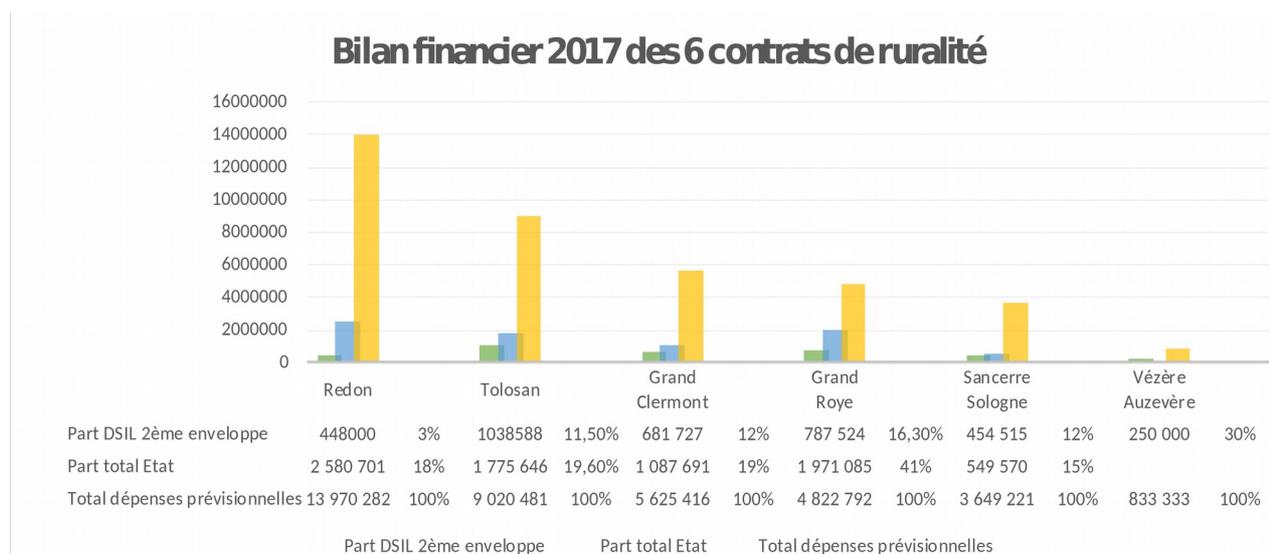
En revanche, on note l'absence des chambres consulaires et des associations. Toutefois, on observe la participation dans deux cas du Conseil de développement au Comité de pilotage du contrat (Redon et Tolosan), d'autres sont invités à la séance de signature ou associés par leurs territoires. Des propositions sont donc à imaginer pour renforcer une démarche qui se veut participative, sachant que les projets actuellement soutenus sont des investissements publics intéressant moins les associations. Le ministère de la cohésion des territoires mène actuellement une réflexion pour renforcer le caractère partenarial des contrats (Delcros, 2018).

#### 4.4 Un contrat de soutien opérationnel et financier aux projets locaux

Les contrats renforcent les projets de territoires, en appuyant la stratégie de développement (en particulier des PETR), en « boostant » des opérations qui n'auraient pas vu le jour ou qui auraient mis du temps à émerger, en offrant un cadre de visibilité de projets aux partenaires pour d'éventuels nouveaux cofinancements et en ouvrant un nouveau focus sur des thématiques jugées moins prioritaires ou nouvelles (exemple de la transition écologique). Mais une des limites des contrats reste son cadre annuel, qui se traduit par l'obligation pour les territoires de négocier chaque année une enveloppe budgétaire avec les différents financeurs.

Sur le plan du soutien financier, la part de la DSIL 2017 (2<sup>ème</sup> enveloppe) va de 3% à 16,3% dans les contrats étudiés. Elle est parfois plus que doublée par les autres financements de l'Etat (cas du Grand Roye : de 16,3% à 41%). Les territoires qui ont une plus grande capacité d'autofinancement sont en général les bénéficiaires privilégiés des subventions de l'Etat : cas de Redon et Tolosan (dépenses totales respectivement de près de 14 M€ et de 9 M€). Mais les autres financements de l'Etat ne sont pas toujours bien articulés avec la DSIL et peuvent être absents (cas de Vézère Auzevère).

Figure 7 : Bilan financier des 6 contrats de ruralité



Réalisation : Auteurs

#### 4.5 Le contrat de ruralité, un outil au service de priorités d'aménagement du territoire

Pour le démarrage en 2017, l'essentiel des contrats est priorisé autour de 3 priorités sur les six : accès aux services publics, revitalisation des centres bourgs, attractivité du territoire. Sont moins bien prises en compte la mobilité/accessibilité, la transition énergétique et la cohésion sociale. Toutefois, la prise en compte de toutes les thématiques devrait s'effectuer sur la durée totale du contrat.

Tableau 3 : Axes absents des contrats en 2017 (en foncé)

Axes thématiques	Grand Clermont	Grand Roye	CA Redon	Pays Tolosan	Sancerre Sologne	Vézère Auzèvere
1/ Accès aux SP						
2/ Revitalisation des bourgs centres						
3/ Attractivité du territoire						
4/ Mobilité et accessibilité						
5/ Transition énergétique						
6/ Cohésion sociale						

Réalisation : Auteurs

En général, la distribution spatiale des projets est relativement équilibrée. Le portage des projets peut être communal, soulignant dans ce cas la ruralité du contrat et affirmant un appui volontaire aux petites communes, mais pour d'autres, ils reposent sur l'intercommunalité, manifestant ainsi la montée en puissance des EPCI post-loi NOTRe (élargissement des périmètres et des compétences).

#### 3.6 Les préconisations issues des entretiens avec les acteurs

Nos principales préconisations sont issues de nos entretiens avec les différents interlocuteurs. Certaines recommandations visent à préparer une nouvelle génération de contrats pour la prochaine mandature municipale (2020-2026).

Les préconisations portent principalement sur la mise en place d'un véritable plan pluriannuel de financement (en s'inspirant de l'approche d'engagements des contrats de plan pour dépasser la contrainte de l'annualité budgétaire), sur une plus grande coordination entre les différents fonds et dotations de l'Etat, notamment DSIL (programmation régionale) et DETR (programmation départementale), sur l'affirmation du caractère interministériel des contrats (à l'instar des contrats de ville) pour mieux mobiliser les différents ministères et agences de l'Etat, sur une mise en cohérence des différentes interventions contractuelles de l'Etat : « cœurs de ville » (en cas de juxtaposition sur un même territoire), transition écologique..., sur une programmation mieux coordonnée des divers financeurs (Etat, Région, Département) au travers de la systématisation d'un comité de financeurs (pour éviter le décalage des décisions des co-financeurs) et sur la recherche en amont d'une association des Régions qui ont leur propre relation contractuelle avec les territoires (unification des comités de programmation et convergence des périmètres).

Par ailleurs, il conviendrait de financer de façon substantielle l'ingénierie au moins la première année (éventuellement dégressif après et incitant à un renforcement de l'ingénierie de l'intercommunalité ou au niveau du PETR/Pays) et en fonction des financements régionaux et départementaux déjà attribués, d'éviter la banalité des contrats et le saupoudrage en soutenant des projets structurants, de soutenir l'expérimentation et de s'inspirer des contrats de ville qui financent des actions (au travers d'un axe « cohésion sociale ») et non exclusivement des investissements. Enfin, il serait important de favoriser l'association des acteurs du territoire autres que les élus, en s'inspirant des démarches du type « budget participatif » et en allant vers la co-construction (choix des équipements, à l'instar de démarches davantage pratiquées par quelques municipalités).

En revanche, il ne ressort pas des entretiens avec les acteurs de préconisations relatives à l'interterritorialité et à la coopération entre les collectivités, contrairement aux rares contrats de réciprocité (Doré, 2017) signés avec des métropoles (Pays du Centre Ouest Bretagne avec Brest, Pays des Portes de Gascogne avec Toulouse).

## **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 cinq communautés du Pays A3V). Certaines communautés d'agglomération comprenant d'importantes composantes rurales peuvent aussi mobiliser l'outil pour appuyer les projets de leurs campagnes périurbaines (AdCF, 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).

En tout état de cause, cette politique de contrat semble devoir être poursuivie et unifiée. En effet, le rapport de S. Morvan (2018) relatif à la création d'une Agence nationale de cohésion des territoires préconise la signature d'un « contrat unique de cohésion territoriale », regroupant notamment les actuels contrats de ruralité, parallèlement aux 222 contrats « Action Cœur de Ville » (2018) en faveur de 222 villes moyennes et petites et les contrats de ville. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) travaille donc sur une nouvelle mouture de contrats territoriaux uniques, des « contrats de cohésion territoriale », portés par la future Agence nationale de cohésion des territoires, qui viendraient remplacer les actuels contrats de ruralité, mais qui pourraient être employés également pour l'ensemble des territoires. « L'idée est de proposer une contractualisation commune à l'ensemble des territoires », non limitée à des projets d'équipements, selon N. Delaunay, responsable du pôle des systèmes territoriaux au CGET (Maire Info, 19 octobre 2018). Si le « contrat de cohésion territoriale » devrait rendre plus lisible la contractualisation existante, néanmoins, des craintes s'expriment à l'égard de la prise en compte des enjeux ruraux et de la dissolution des moyens dans d'autres enjeux territoriaux en l'absence de crédits spécifiquement dédiés, (Delcros, 2018). L'un des objectifs devrait être, selon nous, de rechercher à mieux soutenir les territoires les plus démunis en termes de projets, notamment en termes d'ingénierie, et à ne pas seulement privilégier les territoires les plus dynamiques et disposant d'une forte capacité d'autofinancement.

### Références bibliographiques :

- AdCF, 2017, « Contrats de ruralité. Un déploiement qui s'accélère, une qualité à garantir... », 24/02/2017.
- AdCF, ANPP, 2018, *Vers la deuxième génération des contrats de ruralité, Les propositions des porteurs de contrats*
- Alvergne C., De Roo P., 2008, « Les pôles d'excellence rurale », *Organisation et territoires*, volume 17, n° 1, hiver.
- ANPP, 2018, *Panorama 2018 Pôles territoriaux et Pays 2018*, <https://anpp.fr/wp-content/uploads/2018/10/Panorama-des-pays-2018-2.pdf>
- Capt D., Lépicier D., Aubert F., 2008, « Evolution de la géographie économique et politique des pôles en France », *XLVème Colloque ASRDLF*, Rimouski.
- Cazeneuve J.-R., Jerretie C., 2018, *Rapport de la commission des finances sur le règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, Annexe n° 36, Relations avec les collectivités territoriales*, Assemblée nationale, 13 juin 2018
- Chèrèque 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*.
- Delcros B., 2018, *Annexe Cohésion des territoires - Aménagement des territoires au Rapport général de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée Nationale pour 2019*, Sénat.
- 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.
- Dumont G.-F., « Régions urbaines, régions rurales », *Population & Avenir*, 2016/3, n° 728.
- Doré G., 2008, « L'évolution des volets territoriaux des CPER en France », *XLVème Colloque ASRDLF*. Rimouski.

- 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.
- Doré G., 2017b, « Les contrats de réciprocité », *Colloque de l'Université de Clermont-Ferrand sur Métropoles, villes intermédiaires et espaces ruraux*, novembre.
- Doré G., 2018, *Le renouvellement de la contractualisation territoriale des Régions françaises après les élections de 2015*, <https://anpp.fr>
- Epstein R., 2005, « Gouverner à distance », *Esprit*, novembre.
- Gaudin J.-P., 2004, Article « Contrat », in Boussagnet 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.
- Morvan S., 2018, France territoires. Un engagement au service des dynamiques territoriales, [http://www.maire-info.com/upload/files/Rapport\\_Morvan.pdf](http://www.maire-info.com/upload/files/Rapport_Morvan.pdf)
- 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*, n° 1315.

## Annexe : Répartition de la DSIL en 2017 et en 2018

### RÉPARTITION 2017 DE LA DSIL

Nom région	Population INSEE	Répartition part "métropole"	Répartition part "grandes priorités"	Répartition part "contrats de ruralité"	TOTAL
GAUDELLOUPE	402 119	0	2 689 814	1 100 000	3 789 814
MARTINIQUE	385 551	0	2 578 989	1 400 000	3 978 989
GUYANE	244 118	0	1 632 930	1 200 000	2 832 930
LA RÉUNION	835 103	0	5 586 088	2 400 000	7 986 088
ILE-DE-FRANCE	11 959 807	36 000 000	80 000 347	10 200 000	126 200 347
CENTRE VAL-DE-LOIRE	2 570 548	0	17 194 653	8 600 000	25 794 653
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	2 819 783	0	18 861 811	11 000 000	29 861 811
NORMANDIE	3 328 364	7 400 000	22 263 760	12 600 000	42 263 760
HAUTS-DE-FRANCE	5 987 883	10 600 000	40 053 549	16 000 000	66 653 549
GRAND-EST	5 552 388	13 100 000	37 140 480	21 900 000	72 140 480
PAYS DE LA LOIRE	3 660 852	8 000 000	24 487 806	13 800 000	46 287 806
BRETAGNE	3 258 707	12 600 000	21 797 818	15 800 000	50 197 818
NOUVELLE-AQUITAINE	5 844 177	8 800 000	39 092 286	17 100 000	64 992 286
OCCITANIE	5 683 878	15 800 000	38 020 030	20 400 000	74 220 030
AUVERGNE-RHONE-ALPES	7 757 595	17 700 000	51 891 330	22 700 000	92 291 330
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	4 953 675	19 800 000	33 135 628	9 700 000	62 635 628
CORSE	320 208	0	2 141 903	1 000 000	3 141 903
MAYOTTE	213 897	0	1 430 778	1 700 000	3 130 778
<b>Total</b>	<b>65 778 653</b>	<b>149 800 000</b>	<b>440 000 000</b>	<b>188 600 000</b>	<b>778 400 000</b>

Source : Direction générale des collectivités locales

### RÉPARTITION DE LA DSIL 2018

Nom de la Région	Population INSEE	Montant total DSIL par Région	Part de la Région
ÎLE-DE-FRANCE	12 027 565	84 143 720 €	13,68 %
AUVERGNE-RHONE-ALPES	7 820 966	73 285 675 €	11,92 %
HAUTS-DE-FRANCE	6 006 107	53 439 882 €	8,69 %
NOUVELLE-AQUITAINE	5 879 144	55 182 403 €	8,97 %
OCCITANIE	5 730 753	57 716 224 €	9,38 %
GRAND EST	5 554 694	57 736 195 €	9,39 %
PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR	4 983 438	42 373 835 €	6,89 %
PAYS DE LA LOIRE	3 690 712	40 141 138 €	6,53 %
NORMANDIE	3 335 645	34 782 655 €	5,66 %
BRETAGNE	3 276 543	38 332 539 €	6,23 %
BOURGOGNE-FRANCHE-COMTE	2 820 623	28 504 652 €	4,63 %
CENTRE-VAL DE LOIRE	2 577 435	24 596 426 €	4,00 %
LA RÉUNION	842 767	7 835 280 €	1,27 %
GAUDELLOUPE	400 186	3 603 050 €	0,59 %
MARTINIQUE	383 911	3 817 033 €	0,62 %
CORSE	324 212	3 355 653 €	0,55 %
GUYANE	252 338	2 962 972 €	0,48 %
MAYOTTE	213 897	3 190 668 €	0,52 %