

**Bilan Flash des contrats de ruralité
Enquête CGET Printemps 2018
Résumé**

Le CGET a confié au printemps à deux consultants (Mohammed Chahid et Gwénaél Doré) la réalisation d'une enquête qualitative sur 6 contrats de ruralité. Le résultat de ce travail a été présenté à un groupe miroir composé par les principales associations nationales de la ruralité, au Ministère de la Cohésion des Territoires, le 10 juillet dernier. Les constats de terrain font ressortir la très grande satisfaction des territoires et des services de l'Etat vis-à-vis de ces contrats qui offrent un cadre de dialogue et de planification entre l'Etat et les collectivités. Toutefois, cette enquête fait ressortir l'absence de véritable pluriannualité à ces contrats et de soutien à l'ingénierie. L'enquête est complétée par les préconisations des acteurs rencontrés au sujet de l'avenir et de l'évolution de ces contrats : elle constitue une contribution à l'heure où est envisagée la reconduction de ces contrats après 2020 (cf. article de Localtis du 25/07/2018¹), et une réflexion a été engagée à ce sujet au sein du groupe miroir.

I. Contexte

1) Les financements mobilisés et les contrats signés

En 2017, plus de 450 contrats ont été signés avec une enveloppe programmée en 2017 de plus de 425 M€ de crédits de l'Etat, dont 145 M€ de DSIL (Dotation de soutien aux investissements locaux) dédiée et mobilisant également d'autres fonds et dotations d'Etat). Le contrat de ruralité a vocation à mobiliser des fonds d'Etat (DSIL, DETR, DGD, FNADT, Ministère de la Culture, CNDS, volet territorial du CPER, ADEME, ANAH, ...) ainsi que des financements des Régions et des Départements (notamment au travers des contrats signés avec les EPCI).

Les fonds mobilisables dans les contrats de ruralité

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

¹ Contrats de ruralité : une nouvelle génération devrait être lancée en 2021, 25/07/2018, Emilie Zapalski <https://www.caissedesdepotsdesterritoires.fr/cs/ContentServer?pagename=Territoires/Articles/Articles&cid=1250281482711>

Début 2018, plus des deux-tiers des contrats signés l'étaient :

- avec des communautés de communes (dans certains cas, résultant d'un accord et d'un appui en ingénierie au niveau d'un Pays, le Pays ne pouvant être officiellement porteur mais pouvant être co-signataire),
- dans près de 20% des situations, avec des PETR (avec en plus, quelques PETR en gestation),
- et pour 13%, avec des communautés d'agglomération ou urbaines constituées de villes moyennes, pôles de centralité.

Il est à noter qu'initialement étaient visés « les projets portés par les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) en priorité ainsi que par les établissements publics de coopération intercommunale à une échelle suffisamment vaste », selon la circulaire du Ministre de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité et des Collectivités Territoriales du 24 janvier 2017, relative au Soutien à l'investissement public local.

2) Le panel des territoires étudiés

Le panel de six territoires étudiés a été choisi par le CGET en fonction du contexte géographique et institutionnel. Les contrats étudiés portent sur :

- deux territoires communautaires : Grand Roye (fusion de deux EPCI) et Sancerre Sologne (association de deux EPCI),
- trois PETR (un en milieu rural : Vézère Auvézère et deux en milieu périurbain : Grand Clermont et Pays Tolosan),
- une Communauté d'agglomération récemment constituée (Redon).

Les territoires étudiés

Département / Région	Territoires porteurs du contrat	Autres signataires locaux	Conseil Régional	Conseil Départemental	Caisse des Dépôts	Date de signature
Puy-de-Dôme / Auvergne Rhône Alpes	PETR Grand Clermont	Métropole, 3 EPCI et 1 PNR				29 juin 2017
Haute-Garonne / Occitanie	PETR Pays Tolosan					17 juillet 2017
Ille et Vilaine / Bretagne	CC/CA Pays de Redon		Partenaire et financeur			02 mai 2017
Somme / Hauts de France	CC Grand Roye		Partenaire et financeur	Partenaire et financeur		10 juillet 2017
Cher / Centre Val de Loire	CC Pays Fort, Sancerrois Val de Loire CC Sauldre et Sologne	SM du Pays Sancerre Sologne				4 juillet 2017
Corrèze /	CC	SM PNR				20 mars

Nouvelle Aquitaine	Vézère-Monédières-Millesources CC Pays d'Uzerche CC Pays de Lubersac-Pompadour (PETR)	Millevalches en Limousin				2017
--------------------	---	--------------------------	--	--	--	------



Signataire du contrat

II. Principaux résultats de l'enquête qualitative

1) Un premier bilan globalement satisfaisant

L'enquête révèle un nouveau contrat de l'Etat avec les territoires ruraux, à un moment opportun de regroupements intercommunaux issus de la loi NOTRe. C'est notamment l'occasion d'une véritable réflexion collective intégrant des projets existants. C'est également une approche territoriale favorisant le fait intercommunal (avant d'être retenu par l'Etat, le projet de la commune doit être validé par la communauté de communes) : elle a permis dans certains cas de mieux fédérer des anciens EPCI, ou elle apporte une reconnaissance aux PETR (ils sont légitimés aux yeux des EPCI à fiscalité propre, comme support pour aborder les différents financements, mais ils doivent souvent s'affirmer davantage sur le plan de l'affirmation de la stratégie du territoire.

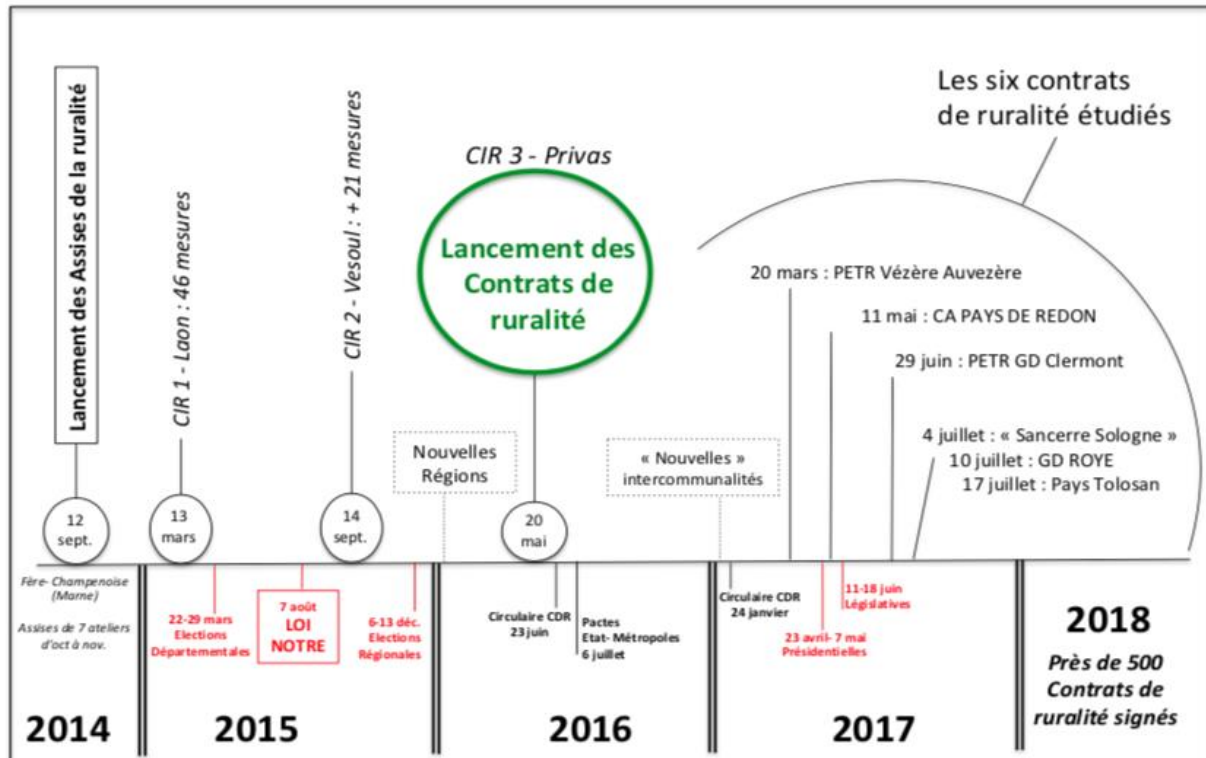
C'est enfin un outil de dialogue, d'un dialogue serein entre les collectivités et l'Etat, soutenu par une animation de proximité des sous-préfets. Pour les territoires, ils offrent une meilleure lisibilité des financements de l'Etat et une opportunité de travailler en collaboration avec ses services. 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 favorisent une analyse croisée des projets du territoire et des politiques nationales. Ils sont un instrument d'échange entre les co-financiers (Etat, Région, Département). Ils sont perçus comme la prise en compte de la ruralité dans une politique publique dédiée.

2) Un temps long de préparation malgré un démarrage sur les chapeaux de roue

Les contrats de ruralité ont été signés dans les temps malgré des délais relativement contraints : la date de signature définitive (pour les contrats étudiés) a été étalée 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 négociation pour la suite de la programmation.

Un agenda contraint pour la mise en œuvre des contrats de ruralité



3) Un partenariat resserré sans réelle participation socioprofessionnelle

Seulement 2 Régions sont signataires (Occitanie et Centre-Val-de-Loire), mais toutes sont partenaires indirects financiers des opérations portées localement. Les Départements sont tous impliqués et presque tous signataires (sauf Somme). La présence institutionnelle de la Caisse des dépôts et consignations est constatée dans un contrat sur deux étudié (Redon, Grand Clermont, Tolosan). 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.

4) Un contrat de soutien opérationnel aux projets locaux

Les contrats renforcent les projets de territoires, en appuyant la stratégie de développement (en particulier 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 des projets aux partenaires pour d'éventuels cofinancements et en ouvrant un nouveau focus sur des thématiques non jugées prioritaires ou méconnues par les acteurs (exemple de la transition écologique). Mais une des limites des contrats reste son cadre annuel...

5) Le contrat de ruralité au cœur de l'aménagement du territoire

Les projets doivent s'inscrire dans les six priorités thématiques suivantes :

- (a) rénovation thermique, transition énergétique et développement des énergies renouvelables,
- (b) mise aux normes et de sécurisation des équipements publics,
- (c) développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou en faveur de la construction de logements,
- (d) développement du numérique et de la téléphonie mobile,
- (e) création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires,
- (f) réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants.

Une boussole pour renforcer le projet de territoire

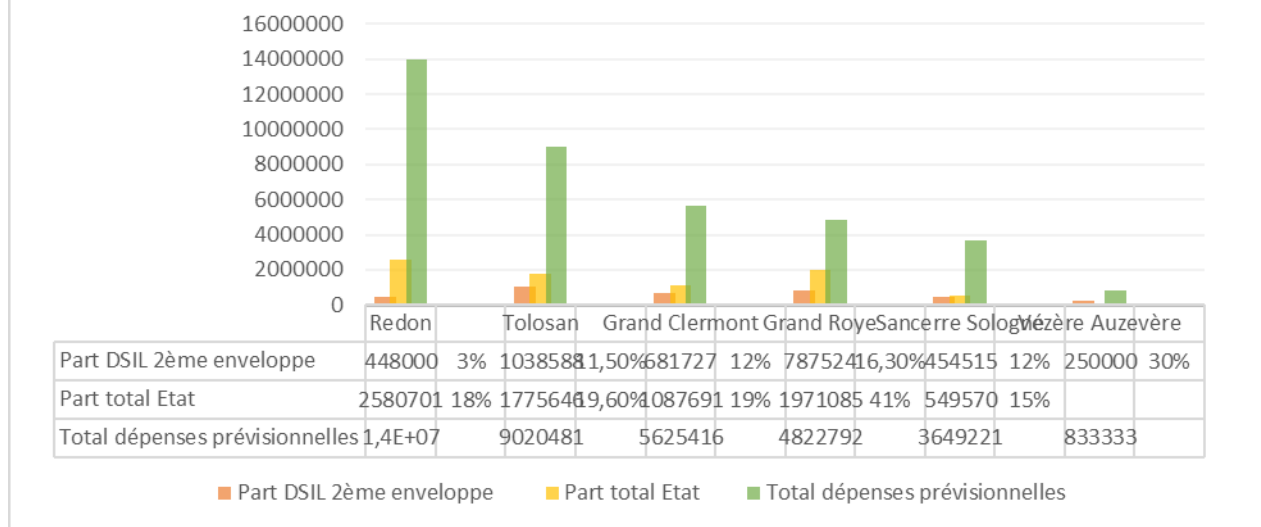


Pour le démarrage en 2017, l'essentiel des contrats est priorisé autour de 3 priorités sur les six : accès aux services publics, revitalisation des centres bourgs, attractivité du territoire. Il convient d'être attentif à la prise en compte de toutes les thématiques sur la durée totale du contrat

Les contrats se situent souvent en aval de la démarche du territoire, c'est-à-dire dans une voie programmatique fléchée. En général, la distribution spatiale des projets est relativement équilibrée. Le portage des projets peut être communal, soulignant la ruralité du contrat et affirmant un appui volontaire aux petites communes, mais pour d'autres, ils reposent sur un portage intercommunal structurant, manifestant la montée en puissance des EPCI post-loi NOTRe

La part de la DSIL 2017 (2^{ème} enveloppe) est souvent doublée par les autres financements Etat, mais pas toujours bien articulée avec les autres financements.

Bilan financier 2017 des 6 contrats de ruralité



III. Quatre pistes d'évolution

Les préconisations s'articulent autour de 4 axes :

1) Donner plus de lisibilité aux contrats de ruralité, en passant à une véritable programmation pluriannuelle

- Garder la philosophie du départ (la force du symbole avant le financement)
- Favoriser une vision et une programmation pluriannuelle (en s'inspirant de l'approche d'engagements des contrats de plan)
- Aller vers un véritable plan pluriannuel intercommunal
- Ne pas noyer les contrats dans la procédure administrative
- Garantir l'engagement du dispositif national jusqu'en 2020
- Reconduire à l'échéance le dispositif : un contrat sur la nouvelle mandature municipale (2020-2026) à anticiper

2) Renforcer la crédibilité des contrats, par une meilleure articulation des financements

- Mieux articuler les financements de l'Etat, notamment DSIL (programmation régionale) et DETR (programmation départementale)
- Mettre en cohérence les différentes interventions de l'Etat : « cœurs de ville » (en cas de juxtaposition sur un même territoire), futurs contrats de transition écologique...
- Affirmer le caractère interministériel des contrats de ruralité (à l'instar des contrats de ville), pour mieux mobiliser les différents ministères et les agences de l'Etat.
- Mettre en place un comité des financeurs pour éviter le décalage des décisions des partenaires co-financeurs (Etat, Région, Département...)
- Rechercher en amont une association des Régions (unification des comités de programmation et convergence des périmètres)

3) Encourager l'innovation et l'expérimentation et viser une plus grande ambition dans les projets

- Eviter la banalité des contrats et le saupoudrage en soutenant notamment des projets structurants
- Favoriser le sur-mesure des contrats : souplesse et dérogation quant à la qualité des projets indispensables au développement du territoire ; soutenir l'expérimentation et prendre en compte des projets atypiques.
- Mieux prendre en compte les spécificités territoriales (petites communes) : non contradictoire avec la recherche de synergies entre projets
- S'inspirer des contrats de ville : financement d'actions (pilier cohésion sociale) et non exclusivement des investissements
- Plaidoyer pour une ingénierie dédiée à la ruralité et des échanges d'expériences

4) Renforcer le dialogue avec le territoire

- Favoriser l'association d'autres acteurs du territoire, des acteurs privés, des habitants ; s'inspirer des démarches de budget participatif, aller vers la co-construction.
- 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), en fonction des financements régionaux et départementaux déjà attribués
- Etre vigilant sur le bilan et l'évaluation à mi-parcours
- Valoriser et communiquer sur l'apport du contrat de ruralité, notamment sur les chantiers, à l'instar de l'Europe et de la Région.