

avril 2020

ESS et ruralités

État de l'art

Pratiques de mobilisation des programmes de développement rural et des outils de contractualisation



Introduction

Réalisé dans le cadre d'un projet collectif commandé à l'Ecole urbaine de Sciences Po par l'Avise, cet état de l'art porte sur les outils de contractualisation spécifiques au développement rural et la place de l'économie sociale et solidaire (ESS) au sein de ces contrats.

Ce projet collectif s'inscrit dans la continuité du projet TRESSONS (Territoires ruraux et économie sociale et solidaire, outils et nouvelles synergies) mené par l'Avise et le RTES suite à l'appel à projets Mobilisation Collective pour le Développement rural (MCDR) du Réseau Rural Français et financé par le FEADER. Ce projet de trois ans (2018-2020) a pour objectif d'analyser et renforcer la place de l'ESS dans les territoires ruraux grâce à de nombreux volets d'action (études, outillage, formations, etc.).

Cet état des lieux doit permettre de comprendre et d'analyser les outils de contractualisation à la disposition des institutions et acteurs publics contribuant au développement des territoires ruraux et d'évaluer leur pertinence pour soutenir les projets locaux d'économie sociale et solidaire. Cet état de l'art vise à sélectionner les outils de contractualisation les plus pertinents à approfondir au regard de leur potentiel pour l'ESS, qui feront par la suite l'objet d'études de cas via des enquêtes de terrain afin d'émettre des recommandations sur leur évolution et leur mise en pratique.

L'ESS représente une opportunité majeure pour les territoires ruraux en termes de création de lien social et d'emplois non délocalisables, d'amélioration des conditions de vie des ruraux et d'attractivité des territoires. Elle joue en effet un rôle majeur dans le développement de biens et de services essentiels aux territoires, tels que les commerces de proximité, les soins, la culture, l'alimentation, la mobilité, etc. Les territoires ruraux sont par définition peu denses, moins équipés et moins bien reliés que les villes et les grandes agglomérations. Ces caractéristiques territoriales sont à l'origine d'une carence en initiatives économiques "classiques" : les consommateurs potentiels sont moins concentrés géographiquement, les synergies économiques sont moins importantes et les foyers d'entraide entrepreneuriale moins nombreuses. L'ESS peut donc constituer un levier de développement significatif pour pallier cette carence d'accessibilité aux services en territoire rural grâce à des activités à fort ancrage territorial avec des pratiques d'engagement citoyen et aux externalités positives multiples.

En parallèle, la politique de développement rural, surtout portée par l'Union européenne, est à l'origine de contractualisations conçues spécifiquement à destination des territoires ruraux. Elles permettent de donner accès à des financements fléchés spécifiquement sur ces espaces et de soutenir des initiatives locales territorialisées.

Dans cet état de l'art, nous nous intéresserons uniquement aux outils de contractualisation issus des politiques de développement rural et chercherons à analyser la place que l'économie sociale et solidaire a ou pourrait avoir dans ces cadres.

Sommaire

Introduction	3
Sommaire	5
Définitions.....	7
Méthodologie	10
Acronymes.....	11
Outils de contractualisation.....	13
Programmes de développement rural régionaux - PDRR	15
Programmes LEADER	18
Partenariats Européens pour l'Innovation pour une agriculture productive et durable	21
Contrats de ruralité.....	23
Contrats de Plan Etat-région - CPER	26
Contrats de réciprocité	29
Contrats de Pays.....	32
Chartes des Parcs Naturels Régionaux de France	35
Projets Alimentaires Territoriaux - PAT	38
Territoires à énergie positive pour la croissance verte - TEPCV.....	40
Contrats de transition écologique - CTE	42
Pactes de développement territorial.....	44
Conclusion	46
Glossaire	49
Annexe	53

Définitions

Petit rappel sur l'ESS

En France, c'est la loi du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire dite « loi ESS » qui nomme et délimite les contours de l'ESS comme modèle de développement, comme « un mode d'entreprendre et de développement économique adapté à tous les domaines de l'activité humaine auquel adhèrent des personnes morales de droit ». Elle repose sur trois piliers principaux :

- 1) Un but poursuivi autre que le seul partage des bénéfices
- 2) Une gouvernance démocratique définie et organisée par les statuts, prévoyant l'information et la participation des salariés, des associés et des parties prenantes aux réalisations de l'entreprise
- 3) Une gestion conforme aux principes suivants : les bénéfices sont majoritairement consacrés à l'objectif de maintien ou de développement de l'activité de l'entreprise ; les réserves obligatoires constituées, impartageables ne peuvent pas être distribuées ».

L'ESS englobe quatre familles statutaires (associations, coopératives, mutuelles et fondations) et certaines sociétés commerciales sous conditions.

Nota bene : les terminologies sont loin de faire consensus au sein des réseaux d'acteurs de l'ESS. L'Avisé, constatant que la notion d'entreprise sociale est peu employée ou sujette à interprétations diverses, lui préfère celle d'entreprise de l'ESS.

Et le développement rural ?

Nous avons souvent tendance à définir le milieu rural en négatif des villes : sont ruraux tous les espaces qui ne sont pas urbains. L'espace à dominante rurale fait écho à un ensemble de notions tels que les réseaux, mobilités, services, aménités, convivialités, gestion, accueil des étrangers, emploi, désertification, pollutions, développement local, modes de vie, paysages, nature, etc. L'INSEE définit l'espace rural par l'attractivité en termes d'emploi (« ensemble de communes d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle d'emploi de l'espace rural et par sa couronne », Insee, 2016). Il est cependant important de le considérer comme un espace pluriel : il n'existe pas une ruralité homogène mais des ruralités. En effet, en plus des caractéristiques des territoires en eux-mêmes, les comportements de personnes y résidant peuvent traduire des quotidiens et des niveaux de vie hétérogènes. Ces hétérogénéités s'incarnent notamment dans les déplacements des habitants et dans leur propre « vécu » : un habitant d'un espace dit rural peut avoir des pratiques urbaines mais se définir comme « rural » et vice-versa.

Les premières études du Projet TRESSONS ont mis en valeur la place statistique de l'ESS pour le développement inclusif et durable des territoires ruraux. L'ESS comme le développement rural renvoie

à des politiques publiques plurielles, souvent sectorisées : aménagement du territoire, travail, emploi, santé, et qui relèvent de logiques d'action différentes dans leurs périmètres, dans leurs répartitions des compétences, modalités d'action, ou encore dans les acteurs qu'elles impliquent.

Bien souvent, le développement rural est corrélé au développement urbain ou métropolitain. En effet, la théorie du ruissellement anime encore plus ou moins la philosophie des politiques publiques : le développement urbain permettrait par propagation le développement des milieux ruraux. Cependant, cette conception du développement rural est de plus en plus remise en cause.

Le développement rural désignerait alors la gestion du développement humain et des orientations institutionnelles de façon à améliorer les conditions de vie en milieu rural. Le fait de créer des contrats à destination spécifique des territoires ruraux est encore un processus relativement nouveau.

La politique nationale d'aménagement du territoire s'est d'abord fondée sur des plans visant le développement rural de manière descendante. En effet, la notion de « développement rural » a été introduite par l'Agenda 2000 de mars 1999 pour désigner le deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC)

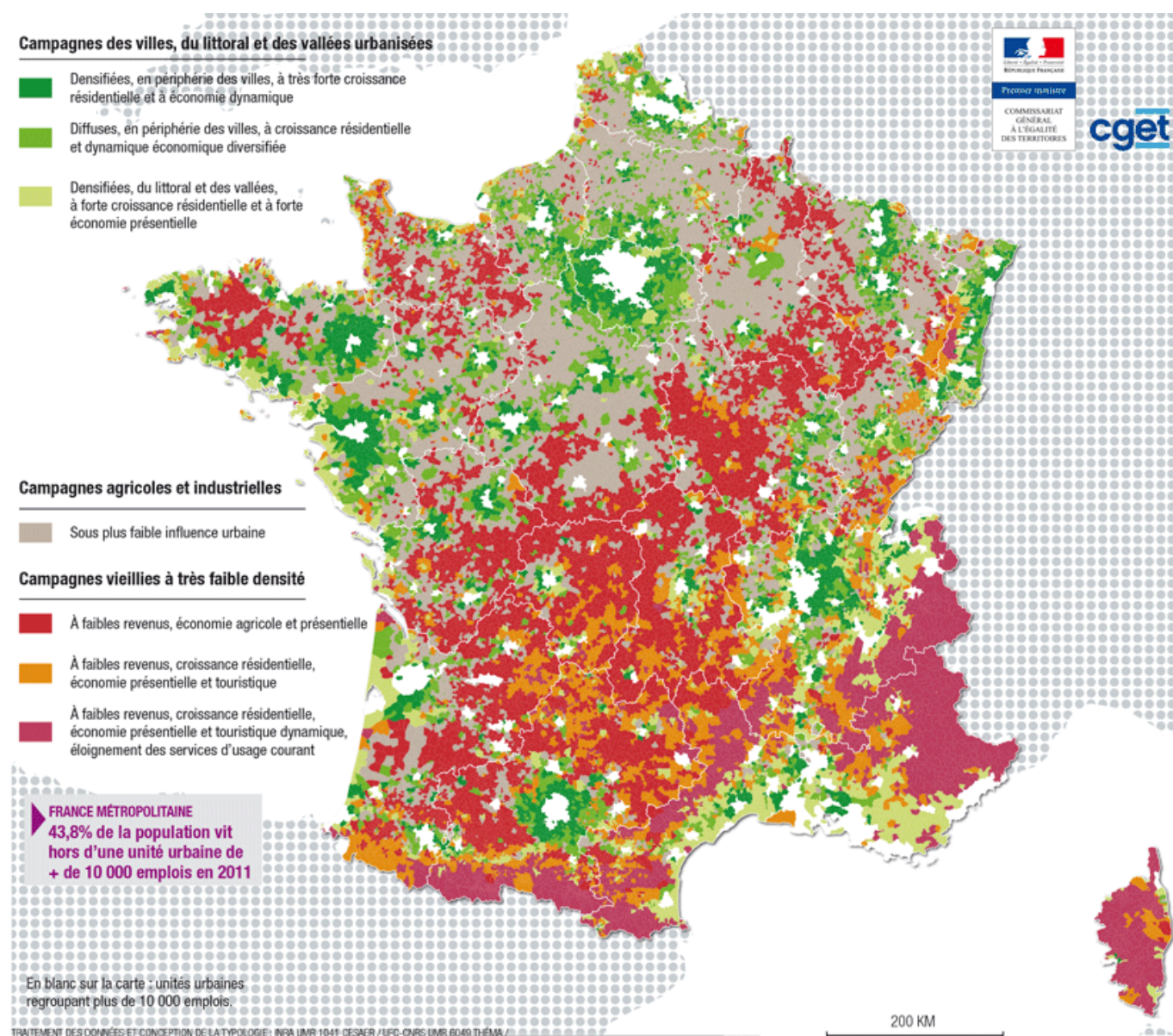


Fig.1 - Les zones rurales en France, 2015

source: ANCT - Lab Innovation et Territoires

de l'Union européenne dont une partie (relativement faible) des financements est dédiée à la participation au développement des territoires ruraux explicitement (et non pas à l'agriculture). Auparavant, ce sont le FIDAR (Fonds d'intervention pour le développement et l'aménagement rural) en 1967 et les contrats de Pays en 1976, ancêtres eux-mêmes du FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire) qui ont amorcé l'implication de l'État dans le développement rural.

Aujourd'hui, les modes d'action publique se veulent davantage ascendants, notamment à travers l'émergence des territoires de projet. En 2005, la loi relative au développement des territoires ruraux dite loi DTR (Loi n°2005-157) a été promulguée. Elle vise à transformer les modes d'intervention de l'État en prenant en compte la pluralité de l'espace rural (des zones rurales traditionnelles à dominante agricole et à faible peuplement jusqu'aux zones périurbaines) et la différenciation.

Alors qu'en 2010, la réforme des collectivités territoriales (RCT) a supprimé les pays, en 2014, la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) a introduit les Pôles d'Équilibre Territorial et Rural (PETR), réinsufflant ainsi une solidarité entre espaces urbains et ruraux.

Les outils de contractualisation

Les outils de contractualisation désignent des dispositifs publics de coopération entre des entités publiques comme privées, par des financements et des programmes concertés. Ils peuvent être considérés comme une boîte à outils : sous divers formats juridiques, le contrat, le programme ou le schéma, les acteurs s'engagent dans une démarche commune d'animation et d'orientation du territoire. Ces outils de contractualisation peuvent correspondre à des démarches plus ou moins coopératives, connaissent des budgets plus ou moins élevés. L'outil est à la fois l'objet du financeur, du gestionnaire et du bénéficiaire : les strates territoriales et les acteurs sont pluriels entraînant parfois des structures complexes.

Sources :

- Chevalier, P., Action locale et développement rural en Europe, Peter Lang AG, Internationaler Verlag der Wissenschaften, 2014.
- Cornu, P., « La géographie rurale française en perspective historique », Géoconfluences, avril 2018.

Méthodologie

Dans le cadre de ce projet, une large gamme d'outils de recherche a été employée afin de mieux cibler la problématique. Une recherche bibliographique a été effectuée, se fondant notamment sur la lecture du cadre juridique et institutionnel français et européen, et sur la littérature grise, produite soit par les acteurs administratifs de l'Etat et de l'UE, soit par des institutions spécialisées dans l'accompagnement de l'ESS ou dans l'action publique en milieu rural. D'autre part, ces recherches ont été alimentées par sept entretiens menés avec des acteurs institutionnels de l'économie sociale et solidaire et de la politique de développement rural en France. A titre indicatif, ont été interrogés des acteurs du RTES, de l'ANCT, de Régions de France, de la Mairie de Paris, de l'ANPP, de l'UNADEL et de la Fédération des Parcs naturels régionaux de France, qui ont permis de tirer une meilleure compréhension et un approfondissement des modalités de financement et de contractualisation des entreprises de l'ESS en milieu rural.

Cette recherche a permis de synthétiser un panorama des outils de contractualisation à la disposition des structures naissantes ou en consolidation de l'économie sociale et solidaire dans divers domaines d'activités spécifiquement implantées dans les territoires ruraux français.

A été pris en compte dans l'analyse un certain nombre de caractéristiques qui permettent de différencier ces outils. Il s'agit d'abord de distinguer ceux qui visent explicitement les territoires ruraux, de ceux qui visent tous les territoires (CPER, CTE) mais qui participent activement au développement des territoires ruraux. Par ailleurs, le choix a été fait de présenter dans cet état de l'art, des dispositifs qui recensent des financements directs et proches des projets. Ainsi, d'autres dispositifs, dont la fonction est d'avantage d'orienter l'action publique tel que le schéma départemental d'accès des services au public (SDAASP) n'apparaissent pas.

Un étiquetage différenciant les strates territoriales existantes, les dynamiques de projet (ascendante ou descendante) et l'origine des fonds mobilisés a été employé pour qualifier les différents outils. Cette catégorisation permet de décrire la complexité des outils mobilisables par les acteurs de l'ESS. Il est important de préciser que ces dispositifs ne peuvent pas être saisis les uns indépendamment des autres – qu'il s'agisse d'une complémentarité de financement ou de différents fléchages de mêmes fonds – c'est pourquoi cette organisation a été préférée. De plus, il faut indiquer que certains outils comme les Chartes des PNR et contrats de Pays, sont des contractualisations permettant la création et la formalisation de nouvelles coopérations territoriales donnant accès à d'autres outils et financements, mentionnés dans cet état de l'art.

Acronymes

ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANPP	Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
CUMA	Coopérative d'utilisation du matériel agricole
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DRAAF	Direction régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DSID	Dotation de soutien à l'investissement des départements
ESS	Economie Sociale et Solidaire
FNADT	Fond national d'aménagement et de développement du territoire
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FESI	Fonds Européen Structurel et d'Investissement
FSE	Fonds Social Européen
GAL	Groupe d'Action Locale
GO	Groupe Opérationnel
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
MAA	Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation
MAPTAM	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
PAC	Politique Agricole Commune

PAT	Projet Alimentaire Territorial
PEI	Partenariats européens sur l'innovation
PETR	Pôle d'Équilibre Territorial et Rural
PIA	Programme des Investissements d'Avenir
PNA	Programme national pour l'alimentation
PNR	Parc Naturel Régional
RCT	Réforme des collectivités territoriales
RDR	Règlement européen n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 relatif au soutien du développement rural par le FEADER, dit Règlement de développement rural
RTES	Réseau des collectivités Territoriales pour une Économie Solidaire
TO	Type d'opération (dispositif d'aide mis en place dans les programmes de développement rural régionaux)
TRESSONS	Territoires ruraux et économie sociale et solidaire, outils et nouvelles synergies
UNADEL	Union Nationale des Acteurs du Développement Local
UE	Union Européenne
ZRR	Zone de revitalisation rurale



Outils de contractualisation

Programmes de développement rural régionaux (PDRR)



Origine des fonds
Europe



Dynamique de projet
Descendante



Échelle
Régionale

Gestion du programme

Régions

Institutions partenaires

Régions et État

Fonds

FEADER

Lien avec autres outils

LEADER et PEI

Budget

11,4 milliards d'euros
sur toute la France

Date de création - Renouvellement

Financement sur la
période 2014-2020

Le FEADER, fonds européen agricole pour le développement rural, est un instrument de financement et de programmation du second pilier de la PAC, dédié au développement rural. Il existe en Europe 118 programmes de développement rural gérés par les régions ou les Etats. En France, une partie de l'enveloppe du FEADER est gérée par les régions, sous la forme de 27 programmes de développement ruraux régionaux, correspondant aux 27 anciennes régions, de métropole et d'outre-mer. L'Etat conserve la gestion de deux programmes mobilisant les fonds du FEADER, l'un dédié à la « gestion des risques et assistance technique » et l'autre spécifique pour le « réseau rural national ».

Ce sont donc les régions, autorités de gestion des programmes de développement rural FEADER, qui redistribuent les fonds européens, sous la forme d'appels à manifestation d'intérêt, dans le cadre de grandes orientations nationales communes à tous les PDRR.

Objectifs - Axes spécifiques

Même si chaque région bénéficie d'une certaine autonomie dans sa politique de développement rural en proposant ses propres appels à projets, ceux-ci doivent s'inscrire dans une des grandes priorités définies par l'Europe pour le FEADER. Celles-ci sont au nombre de six :

- Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture, la production forestière et pour le développement des zones rurales
- Améliorer la viabilité des exploitations agricoles et la compétitivité de tous les types d'agriculture ainsi que la gestion durable des forêts
- Promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire y compris la transformation et la commercialisation des produits agricoles, le bien-être des animaux ainsi que la gestion des risques en agriculture
- Restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes liés à l'agriculture et à la production forestière
- Promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO2 et résiliente aux changements climatiques dans les secteurs agricole, alimentaire et forestier,

- Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales

Pour répondre à ces priorités transversales, 20 mesures thématiques sont proposées par le règlement européen de développement rural, favorisant les investissements dans les domaines agricole, forestier, agroalimentaire, mais aussi du développement de services ou formation en milieu rural. Une mesure est également dédiée au financement des programmes LEADER. Chaque région est ensuite libre de répartir les fonds selon sa stratégie territoriale, à condition d'affecter au moins 30% des financements à la protection de l'environnement, et au moins 5% à des initiatives LEADER.

Modalités de financement et critères de sélection

Chaque (ancienne) région se voit attribuer une enveloppe du FEADER, qui varie selon les territoires. Ainsi les PDRR dont l'enveloppe est la plus élevée sont ceux d'Aquitaine, du Limousin, du Midi-Pyrénées, du Languedoc-Roussillon, d'Auvergne, du Rhône-Alpes et de Bourgogne. La constitution d'un PDRR nécessite en premier lieu, en concertation avec les acteurs locaux, d'effectuer un diagnostic des besoins du territoire, de justifier le choix des mesures du PDRR, puis de décrire le contenu de celles-ci dans le contexte local en accord avec le cadre européen et national. Les régions peuvent choisir de sélectionner ou non toutes les mesures proposées par le RDR, et adaptent le contenu de celles-ci à leurs stratégies locales. Chaque mesure est divisée en sous-mesures, puis en mesures d'aides appelées « types d'opération » (TO). La plupart nécessitent une sélection des opérations, souvent sous la forme d'appels à projets, qu'ils soient permanents ou à des moments ponctuels dans l'année. Les TO doivent définir quels sont les projets éligibles, les modalités d'aide, et les critères de sélection. Pour chaque projet co-financé par le FEADER, un autre financement doit s'effectuer en contrepartie, généralement par l'Etat, la région ou une autre collectivité. Chaque PDRR définit les modalités de financement public des opérations. La part financée par le FEADER est au minimum de 20% du montant de l'opération. Elle peut aller jusqu'à 90% dans les DROM, voire 100% dans des cas particuliers. Son taux maximum est calculé en fonction du niveau de développement du territoire, et est donc différent selon les régions.

Il est à noter que les programmes LEADER sont financés par le FEADER, et donc par les PDRR. La mesure 19 du RDR définit ainsi la nature du soutien qui doit être apporté aux GAL par les régions. Par ailleurs le PEI, partenariat européen pour l'innovation, est également financé par le FEADER : ce sont donc les régions, en France, qui lancent les appels à projets de soutien au PEI.

Pour en savoir plus

- Réseau Rural Français (2016), *Le LEADER en 20 fiches: La mise en œuvre de la politique européenne de développement rural 2014-2020 en France*, Réseau Rural Français, France.
- Réseau Rural Français (2016), *Le LEADER en 20 fiches: Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales*, Réseau Rural Français, France.

La place de l'ESS

Les priorités pouvant concerner les structures d'ESS sont notamment celles visant à favoriser la protection de l'environnement et des pratiques agricoles plus écologiques, en encourageant notamment les circuits courts ou le développement de l'agriculture biologique, même si le terme d'ESS n'apparaît jamais tel quel dans les grandes orientations. Par ailleurs, plusieurs appels à projets visent à favoriser l'investissement dans les CUMA, coopératives d'utilisation de matériel agricole.

Cependant, beaucoup de ces priorités se focalisent sur le milieu agricole, la seule qui mentionne le développement rural hors monde agricole est la suivante : « Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales », et son application repose en grande partie sur la mesure 19, c'est-à-dire le soutien aux programmes LEADER. Le développement rural, en dehors du programme LEADER, se manifeste par la mesure 7 « Services de base et rénovation des villages dans les zones rurales ». En son sein, la sous-mesure 7.4. « Aide aux investissements dans des services de base » pourrait notamment favoriser les structures de l'ESS, par l'accès aux services sociaux, à la culture et aux loisirs, la réhabilitation du bâti ou encore le commerce et l'artisanat de proximité. Cette sous-mesure se traduit par 25 dispositifs d'aide, au sein de 19 PDRR.

Focus sur...

la Bourgogne

561 millions d'euros sont consacrés au programme de développement rural de Bourgogne. Cette région met en place 12 des 20 mesures thématiques proposées dans le cadre du règlement européen de développement rural, mais répondant aux 6 grandes priorités définies par l'Europe. La sixième priorité « Promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique des zones rurales » apparaît comme la plus à même d'intégrer les structures de l'ESS. En Bourgogne, 12 TO s'inscrivent dans le cadre de cette dernière priorité, qui a été divisée par la région en trois grandes thématiques : "transition énergétique", "attractivité économique et résidentielle", et "développement du tourisme dans les zones rurales". Plusieurs appels à projets visent à favoriser la rénovation énergétique du patrimoine bâti mais également le développement d'infrastructures pour les services, valorisant ainsi les bourg-centres dans leur vocation de pôles de centralité. Enfin, des dispositifs d'aide visent à soutenir le développement du tourisme, et notamment les activités écotouristiques dans les territoires ruraux. Sont notamment éligibles à ce dispositif d'aide des associations, situées dans des territoires ruraux spécifiques, comme le PNR du Morvan.

Par ailleurs, le PDRR de Bourgogne attribue 29 millions d'euros aux programmes LEADER, visant à soutenir des projets de territoire axés sur les thématiques de la transition énergétique et de l'accueil des populations en zone rurale.

source: Région Bourgogne - Franche Comté (2019), *France - Rural Development Programme (Regional) - Bourgogne*

Programmes LEADER



Origine des fonds
UE, FEADER



Dynamique de projet
Ascendante



Échelle
Infra-départementale
(PETR, PNR, EPCI,
etc.)

Gestion du programme

Allocation des fonds par
la région, gestion par les
GAL

Fonds

FEADER

Lien avec autres outils

PDRR

Budget

687 millions d'euros
pour 2014-2020, dont
environ 1 à 2 millions
d'euros par GAL

Date de création - Renouvellement

2000 - Renouvellement
à chaque période
de programmation
européenne

Le programme LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale) est un programme pluriannuel ancien imaginé par l'Union européenne à destination des territoires ruraux et qui met en œuvre des méthodes de développement local par les acteurs locaux (DLAL). Le programme LEADER est alimenté par les fonds FEADER et constitue un des piliers de la politique de développement rural européenne. Il complète le premier pilier de la PAC soutenant les marchés et revenus agricoles en Europe. La programmation LEADER 2014-2020 est la cinquième génération de LEADER, apparu en 2000.

Le DLAL repose sur la constitution par les acteurs du terrain de Groupes d'Action Locale (GAL), groupement informel d'acteurs publics et privés ayant pour objectif commun de créer des dynamiques de développement sur leur territoire. Les GAL ne sont pas des entités juridiques en soi et doivent donc s'appuyer sur des structures préexistantes comme des associations locales, des EPCI ou des territoires de projet (Pays, Parc naturels régionaux (PNR)) par exemple. Dans les faits, le recensement des GAL montre qu'ils sont majoritairement constitués autour de Pays (sous toutes leurs formes juridiques), et d'EPCI. Par exemple, en Auvergne, territoire particulièrement bien couvert par le programme LEADER, chacune des 12 structures porteuses d'un projet GAL est soit un PNR, soit un Pays, soit un EPCI. Parallèlement à ces structures porteuses, les comités de programmation des GAL, organes décisionnels du programme, doivent nécessairement être constitués d'au moins 50% d'acteurs privés du territoire.

Le programme LEADER fait partie intégrante des programmes de développement rural régionaux (PDRR) chargés d'assurer la gestion des fonds FEADER au niveau régional (cf. Glossaire). Les structures souhaitant se constituer en GAL doivent se porter candidates auprès de leur région au début de la période de programmation. Une fois reconnus GAL, les partenariats constitués sont autorisés à gérer l'enveloppe préalablement définie par la région dans le cadre du PDRR.

Objectifs - Axes spécifiques

Les GAL déterminent eux-mêmes les axes de développement sur lesquels ils veulent concentrer leurs projets. Ces axes peuvent être plus ou moins larges et plus ou moins nombreux selon les GAL. Certains s'engagent sur des axes relativement précis comme la filière bois, les logements attractifs, les circuits courts alimentaires ou la revitalisation des centres-bourg tandis que d'autres misent sur des concepts plus larges comme la transition énergétique, les services à la population, ou l'économie locale.

Le programme LEADER peut permettre à la fois de toucher des fonds européens et de créer des réseaux et des solidarités nouvelles sur un territoire. C'est le rôle de l'animateur ou l'animatrice du GAL, intermédiaire privilégié entre la structure et les porteurs de projets.

A quoi donnent accès les financements LEADER ?

Le programme LEADER peut financer plusieurs types de frais : travaux, équipements et matériel, prestations externes (frais d'étude, de conseil, diagnostic, etc.), frais de communication, frais de formation, frais de fonctionnement directement liés à l'opération (frais d'organisation d'un événement, etc.).

Les subventions LEADER apportées aux projets sont des co-financements qui nécessitent par ailleurs d'autres sources de financements publics et un apport de la part des porteurs de projet. L'apport minimum est de 20% du coût total pour des entreprises et de 10% du coût total pour les associations. Le taux maximum d'aide publique (LEADER et autres financements publics) ne peut donc pas dépasser 80% du montant total du projet. En moyenne, le financement LEADER représente 64% du montant total du projet. Il est aussi important de noter que les financements sont attribués a posteriori sur justificatif.

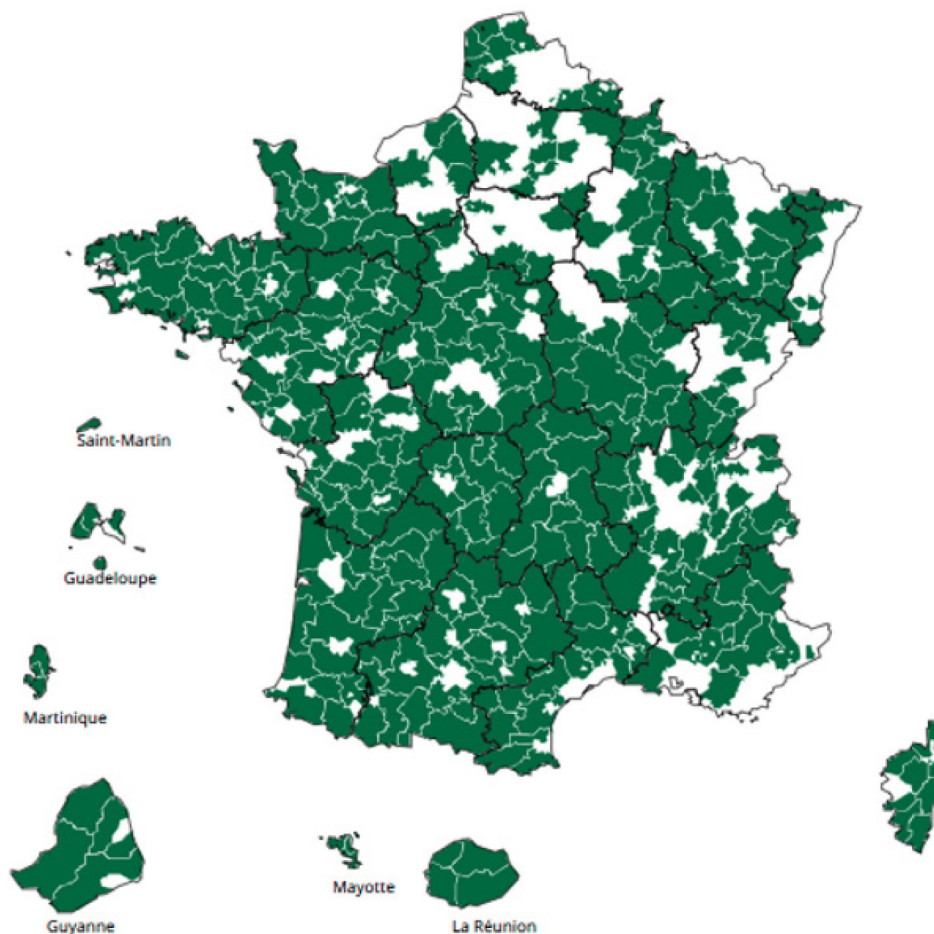


Fig.2 - Carte des GAL pour la période 2014-2020 en France
source : leaderfrance.fr

La place de l'ESS

Le programme LEADER est une porte d'entrée majeure vers les financements et l'accompagnement pour les projets d'ESS dans les territoires ruraux.

D'une part, les fonds LEADER sont exclusivement alloués à des micro-projets y compris des associatifs et sont spécifiquement dédiés au développement des territoires ruraux européens. Ils ne sont pas uniquement centrés sur des structures liées à l'agriculture mais peuvent contribuer à des projets appartenant à des secteurs variés comme le tourisme, les services de proximité ou l'énergie. Ils peuvent concerner des projets de revitalisation de villages par le commerce, d'accès à la mobilité ou d'accueil de jeunes et de seniors. Les structures de l'ESS font donc partie des cibles privilégiées de ce programme. Le DLAL permet à des structures variées de prétendre à des fonds LEADER au titre d'initiatives de développement rural : elles peuvent prendre part au comité de programmation du GAL pour participer aux décisions du programme ou bien candidater par la suite auprès du GAL local pour demander des fonds.

D'autre part, il s'agit d'un outil souple qui s'adapte au projet de territoire et aux contraintes locales. Les axes de développement choisis par le GAL peuvent soutenir plus ou moins directement des projets d'ESS dans certains domaines. Certains Groupes d'Action Locale ont parfois choisi de mentionner l'économie sociale et solidaire dans leur feuille de route, comme c'est le cas pour le GAL des Volcans d'Auvergne porté par le Parc Naturel régional des Volcans d'Auvergne. D'autres ont choisi des appellations plus neutres comme "économie sociale", "économie rurale", "économie de proximité".

Qu'en pensent les professionnels

Même si le programme LEADER est une formidable opportunité pour les projets d'ESS dans les territoires ruraux, certains freins subsistent. La charge administrative permettant d'avoir accès aux fonds est très lourde et nécessite des ressources humaines et financières stables. Les interlocuteurs à ce sujet ont parlé d'un "parcours du combattant". Par ailleurs, les sommes perçues par les projets sélectionnés ne sont pas très élevées par rapport à d'autres sources de financement potentielles (entre 5 000 et 50 000€). De plus, il s'agit d'un co-financement, ce qui peut constituer un frein pour un certain nombre de micro-projets. Pour finir, les versements sont effectués a posteriori sur justificatif, ce qui nécessite une trésorerie suffisamment confortable pour avancer les frais. Pour pallier ces difficultés, les jeunes structures de l'ESS peuvent solliciter des aides à la constitution de dossier ou des aides à l'ingénierie de projet auprès de leur GAL ou de leur PNR par exemple.

Propos recueillis lors des entretiens réalisés - cf. Annexe - Liste des entretiens

Partenariats Européens pour l'Innovation pour une agriculture productive et durable (PEI AGRI)

.....



Origine des fonds
Europe



Dynamique de projet
Ascendante



Échelle
Européenne -
Régionale

Gestion du programme

Régions

Institutions partenaires

Etats membres de l'UE /
partenaires économiques
et associatifs (GO)

Fonds

FEADER
Fonds Horizon 2020

Lien avec autres outils

PDDR

Date de création - Renouvellement

Lancement en 2012 -
Programmation actuelle
2014-2020

Le PEI AGRI fait partie de la programmation 2014-2020 de l'UE en matière de croissance intelligente, durable et inclusive. Il s'agit d'un outil de partenariat entre acteurs du développement des territoires agricoles, qui a vocation de promouvoir l'innovation dans le secteur de l'agriculture et dynamiser les territoires ruraux concernés.

Objectifs - Axes spécifiques

Comme instrument de partenariat, le PEI AGRI vise à mobiliser l'ensemble des acteurs agricoles, tels que les agriculteurs, les chercheurs, les conseillers, les commerciaux, les associations ou les structures ONG, pour réaliser un projet innovant.

La loi définit l'innovation comme étant une idée nouvelle, en matière technologique ou pas, de caractère social ou organisationnel, dont la mise en œuvre est un succès. Dans ce cadre, les objectifs du PEI sont ciblés autour de l'innovation interactive, qui présuppose un caractère à la fois participatif et ascendant : l'idée nouvelle doit donc se développer sur la base des besoins des acteurs du terrain.

Les principaux objectifs poursuivis par le PEI AGRI sont la productivité et la durabilité. Les orientations spécifiques sont déterminées en accord avec les lignes directrices de la stratégie de l'UE « Europe 2020 » et ils sont définis par le règlement (UE) 1305/2013 (Art 55) :

- Un secteur agricole et forestier efficace dans l'utilisation des ressources, économiquement viable, productif, compétitif, à faible taux d'émission, sans effet sur le climat, résilient aux changements climatiques, œuvrant à l'obtention de systèmes de production agroécologiques et travaillant en harmonie avec les ressources naturelles essentielles dont dépendent l'agriculture et la foresterie.
- L'approvisionnement régulier et durable en denrées alimentaires, aliments pour animaux et biomatériaux, y compris existants et nouveaux.
- L'amélioration des procédés destinés à préserver l'environnement, à s'adapter aux changements climatiques et à en atténuer les effets.
- La liaison entre les connaissances et la technologie en matière de recherche de pointe et les agriculteurs, les gestionnaires de forêts, les communautés.

Un réseau PEI est mis en place au niveau européen, national et régional pour favoriser l'échange et faciliter le partage d'expériences et de compétences entre les acteurs intéressés. Le transfert de connaissances à travers ce réseau est obligatoire pour les opérateurs de projets.

Modalités de financement et critères de sélection

Le PEI AGRI est cofinancé par la politique agricole régionale avec le FEADER, et par la politique européenne de la recherche Horizon 2020. Tandis qu'Horizon 2020 soutient des projets multi-acteurs au niveau européen, à l'échelle régionale le PEI AGRI s'articule avec le Programme de Développement Rural Régional et devient opérationnel à travers les Groupes Opérationnels (GO).

Les GO sont mis en place par les acteurs concernés, tels que les agriculteurs, les chercheurs, les conseillers et les entreprises actives dans les secteurs de l'agriculture et de l'alimentation, dans le but de réaliser un projet innovant régional ou transrégional. Chaque GO n'est pas spécifiquement lié à un territoire mais il se constitue pour n'assumer qu'un seul projet d'innovation : lorsque son objectif est atteint, le GO cesse d'exister. En ce qui concerne le fonctionnement du GO, la loi dispose une condition de transparence et oblige le GO à rédiger un plan de projet expliquant les résultats anticipés, et impose également de diffuser ces résultats, notamment par l'intermédiaire du réseau PEI.

La création d'un GO est réalisée dans le cadre des appels à projets lancés par la région. Les critères de sélection reposent à la fois sur les objectifs du projet - ciblés sur des réalisations pratiques - et sur la composition du groupe. Celle-ci doit veiller à combiner de la meilleure façon possible les différents types de connaissances (pratique, scientifique, technique, organisationnelle etc.) des acteurs.

Jusqu'en 2020, les régions prévoient de soutenir plus de 300 GO dans le territoire français.

La place de l'ESS

Le PEI AGRI n'est pas spécifiquement destiné à l'économie sociale et solidaire. Néanmoins, ce dispositif est défini par le règlement (UE) 1305/2013 relatif au FEADER, dont certains articles semblent pouvoir inclure dans leurs objectifs les structures de l'ESS, comme nous l'avons précisé concernant les programmes de développement rural régionaux.

Chaque GO peut définir son propre projet d'innovation, et l'ESS peut être amenée à jouer un rôle dans les stratégies locales, notamment en termes de préservation de l'environnement.

Cependant, la valeur majeure de cet outil réside dans la mise en réseau. Le partage de savoir-faire à travers le réseau PEI peut favoriser le développement de petites structures manquant de moyens et de ressources, et également inciter la coopération entre celles-ci.

Pour en savoir plus

- Commission Européenne (2014), *Guide pour la programmation pour l'innovation et la mise en œuvre du PEI pour la productivité et le caractère durable de l'agriculture*, Version traduite par les services du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt français
- MARTIN Alexandre (2013), *Le Partenariat Européen pour l'Innovation (PEI) : la mise en réseaux comme levier de l'innovation en agriculture*, Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt - Secrétariat Général
- Réseau Rural Français, Plaquette de présentation du PEI
- Règlement No 1305/2013 du Parlement Européen et du Conseil de l'UE

Contrats de ruralité



Origine des fonds
Etat



Dynamique de projet
Descendante



Échelle
Infra-
départementale

Gestion du programme

PETR ou à défaut EPCI

Institutions partenaires

État via préfets de département ; les régions en tant que cheffes de file de l'aménagement ; partenaires économiques et associatifs

Fonds

DSIL (fond principal)
; fonds secondaires : DETR, FNADT – FEDER, FEADER et FSE – Volets territoriaux des CPER

Budget

150 millions du DSIL sur les 216 millions initialement réservés aux contrats de ruralité

Date de création - Renouvellement

Formellement actés le 20 mai 2016
Calendrier 2017 – 2020

Le contrat de ruralité est le pendant du contrat de ville : c'est un contrat avant tout de coordination à une échelle infra-départementale. Il doit permettre d'accompagner la mise en œuvre d'un projet de territoire à l'échelle d'un bassin de vie (de l'espace vécu). Pour cela, le contrat de ruralité coordonne à la fois tous les outils et dispositifs existants pour accompagner le développement des territoires ruraux et les partenaires du territoire. 481 contrats ont été signés jusqu'à aujourd'hui.

Il existe trois échelles de gestion du contrat de ruralité :

- À l'échelle du département, le préfet assure la mise en œuvre du contrat en s'appuyant notamment sur le comité local de suivi des mesures du CIR (comité interministériel aux ruralités).
- A l'échelle régionale, le Secrétariat général pour les affaires régionales assure un suivi des contrats de ruralité. Le préfet de région adresse ainsi un bilan semestriel au Ministère de l'aménagement du territoire et l'ANCT.
- À l'échelle nationale, l'ANCT conduit l'évaluation des impacts territoriaux.

Les projets peuvent être cofinancés par différentes sources au-delà des apports des porteurs de projets et des maîtres d'ouvrage. Le fonds principal est le DSIL. Les fonds secondaires publics sont constitués des DETR, FNADT et des volets territoriaux des CPER à l'échelle de l'État, des FEDER, FEADER et FSE à l'échelle de l'Europe.

Il faut souligner que la dotation a été inégalement répartie entre les territoires.

Les contrats de ruralité ont été signés pour une durée de six ans comprenant une clause de révision à mi-parcours. Toutefois, pour la première génération, les contrats de ruralité couvrent la période 2017 – 2020 pour assurer une cohérence avec les mandats municipaux. Une nouvelle génération des contrats de ruralité doit ainsi être lancée en 2021.

Objectifs - Axes spécifiques

Le contrat de ruralité est un outil de planification pouvant donner accès à plusieurs financements mentionnés ci-dessus.

Une certaine souplesse caractérise le contenu du contrat de ruralité sous réserve de principes fixés par les instructions ministérielles. Il s'articule autour de 6 volets thématiques afin d'assurer une prise en charge transversale et non plus sectorielle.

Fig. 3 - Volets thématiques des contrats de ruralité

Source: Ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité, et des collectivités territoriales, Plaquette de présentation : Le contrat de ruralité : mode d'emploi »



Modalités de financement et critères de sélection

Le PETR ou l'EPCI élabore le projet de territoire en partenariat avec les communes (ou EPCI) qui le composent. Cette co-construction favorise le dialogue et permet d'identifier le PETR comme coordinateur de financements au niveau du projet de territoire.

- Le porteur du contrat (PETR ou EPCI) présente au préfet de département les grandes orientations du projet et un diagnostic des besoins du territoire
- Les préfets officialisent l'engagement des contrats de ruralité
- Le porteur du contrat décline les objectifs en projets concrets et précise le calendrier de mise en œuvre et les financements nécessaires à leur réalisation.

La place de l'ESS

La transversalité et la souplesse du contrat de ruralité offrent plusieurs niches d'insertion pour les projets d'économie sociale et solidaire. C'est surtout dans la manière dont s'empare un territoire du contrat que se joue la place de l'ESS. En effet, le contrat de ruralité finance un projet de territoire, qui selon Michael Restier, directeur de l'ANPP, intègre l'innovation sociale par nature. Ainsi une telle contractualisation concourt à l'avènement de l'ESS. L'ESS peut pleinement s'implanter dans quatre des six volets (cohésion sociale, transition écologique, accès aux services et aux soins et attractivité territoriale).

Pour en savoir plus

- DELCROS Bernard (2019), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les contrats de ruralité*, ANPP
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la Ruralité, et des Collectivités Territoriales, *Le contrat de ruralité : mode d'emploi*
- Préfet de la Haute-Vienne (2016), *Dossier de Presse - Signature du contrat de ruralité de la communauté de communes de Val de Vienne*
- UNADEL (2016-16), *Mise en œuvre des contrats de ruralité, accompagnement par l'UNADEL de 5 territoires ruraux, éléments de synthèses*

Qu'en pensent les professionnels

« *Malgré un bilan à mi-parcours encourageant, les contrats de ruralité ont fait l'objet d'une réforme inadéquate de leur financement* ». En effet, l'arrêt du financement des contrats de ruralité par une enveloppe de crédits dédiés et son transfert vers une enveloppe non contraignante au sein de la DSIL entraîne un manque de transparence.

- Une demande de l'ANPP a notamment été formulée pour éclaircir ces financements. Au lieu d'avoir plusieurs contrats, a été mis en place un contrat unique pour améliorer la visibilité de l'action publique. Plus qu'un nouveau contrat, le contrat de ruralité est un contrat intégrateur fédérateur de plusieurs contrats anciens.
- Régions de France regrette qu'il s'insère encore dans une logique d'affichage.
- Claude Grivel, président de l'UNADEL, a mis l'accent sur le besoin d'ingénierie de développement en zones rurales, en se basant sur l'étude menée par l'Unadel dans cinq territoires ruraux.

« *Le contrat de ruralité, avec toutes ses imperfections liées notamment à une mise en œuvre dans des délais contraints, peut vraisemblablement être retenu comme un outil au service de la ruralité et de ses différentes composantes parce qu'il n'y a pas de territoire sans devenir. A condition de considérer l'outil comme un moyen et un support d'une dynamique de projet et de renforcement du lien entre les acteurs locaux et leurs élus.* » (Mise en œuvre des contrats de ruralité).

Sources :

- Propos recueillis lors des entretiens réalisés - cf. Annexe - Liste des entretiens
- B. Delcros (2019), *Rapport d'information fait au nom de la commission des finances sur les contrats de ruralité*, ANPP

Contrats de Plan Etat-région (CPER)



Origine des fonds
Mixte



Dynamique de projet
Descendante



Échelle
Régionale

Gestion du programme

Régions

Contractualisation entre

Régions et État

Fonds

Fonds propres de l'État, de la région et des collectivités infrarégionales ; Fonds Européens (FEDER, FSE, FEADER) ; financement par autres opérateurs de l'État, BPI France et organismes de recherche.

Budget

Plus de 30 milliards d'euros (dont 5,6 pour le volet « Transition écologique et énergétique » où s'inscrit l'ESS)

Date de création - Renouvellement

6e génération des CPER /
Programmation 2015-2020

Les Contrats de Plan État – région (CPER) font partie de la stratégie de dynamisation des territoires du pays. Ils offrent un cadre de partenariat privilégié entre l'État, les régions et les collectivités infrarégionales. Ils ont vocation à soutenir le développement local et exercer un effet de levier pour le développement régional et l'investissement dans l'avenir par la mise en œuvre de projets structurants.

Objectifs - Axes spécifiques

En articulation avec le programme opérationnel FEDER-FSE et à la suite de la réforme de l'organisation territoriale de la France, la nouvelle (6e) génération de CPER, avec une programmation sur 6 ans (2015-2020), vient répondre aux enjeux contemporains régionaux en assurant un effet de levier aux financements. Le CPER vise à constituer un vrai outil de la politique publique d'égalité des territoires en permettant la création d'une stratégie de développement partagée entre l'État et la région.

Sous le principe de l'investissement local dans l'avenir et dans le cadre des objectifs nationaux (soutien à l'investissement public et à l'emploi, mise en cohérence des politiques publiques et convergence des financements en faveur des projets structurants dans les territoires, développement des territoires les plus vulnérables y compris les territoires ruraux), six volets d'action sont définis :

- Mobilité multimodale
- Enseignement supérieur, recherche et innovation
- Transition écologique et énergétique
- Innovation, filières d'avenir et usine du futur
- Numérique
- Territoire, destiné aux interventions en faveur de l'égalité des territoires

S'y ajoute une priorité transversale partagée par les départements, les métropoles et les intercommunalités qui consiste en l'investissement dans l'emploi.

Modalités de financement et critères de sélection

Les CPER mobilisent des financements autant de la part de l'État que de celle des conseils régionaux, les proportions étant précisées dans le contrat spécifique de chaque région. Au total, le montant alloué à la programmation 2015-2020 s'élève à plus de 30 milliards d'euros. S'y ajoutent les financements des collectivités associées aux projets (départements, métropoles, intercommunalités et communes) dans le cadre des priorités transversales, ceux des fonds européens (FEDER, FSE, FEADER), ainsi que diverses sources de financement issues des opérateurs de l'État (ADEME, Agence de l'Eau), du Programme des Investissements d'Avenir (PIA) par l'intermédiaire de BPI France et des organismes de recherche.

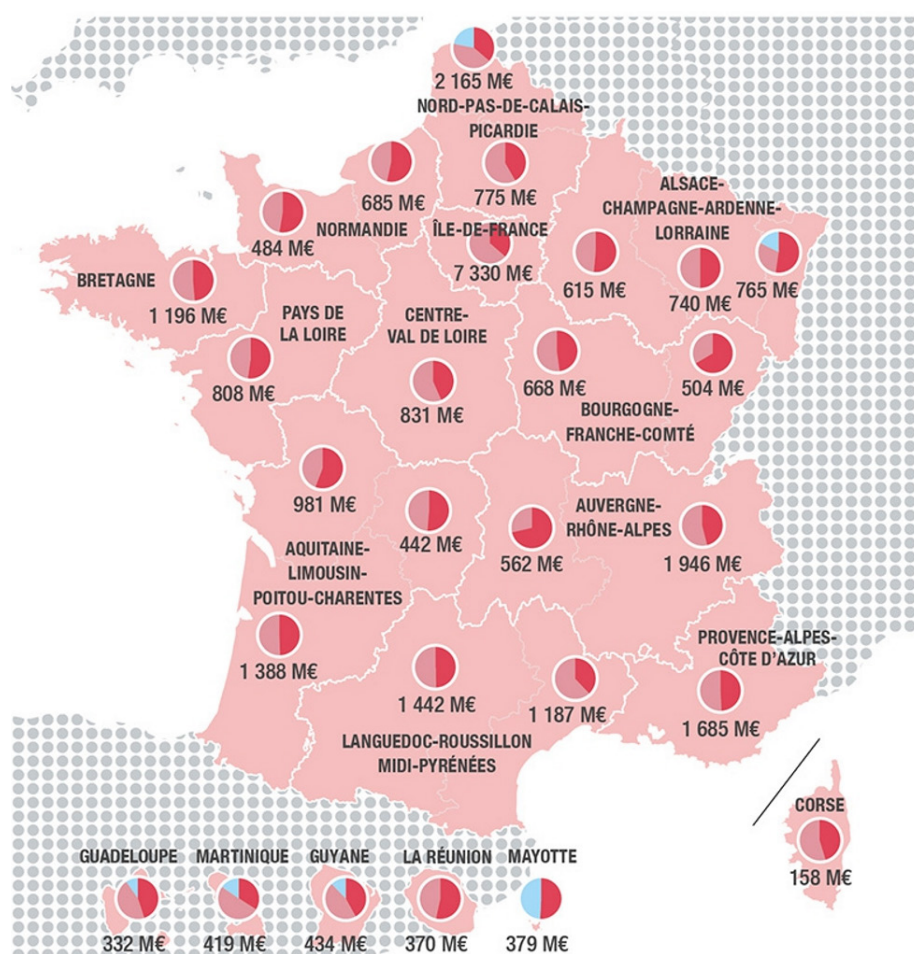
Actuellement, 27 CPER ont été signés sur tout le territoire français. En tant qu'outil destiné à assurer un effet de levier prenant en compte les besoins particuliers de chaque territoire, les modalités spécifiques des CPER sont explicitement décrites dans les Contrats de chaque région.

Néanmoins, les CPER se trouvent toujours en alignement avec les stratégies globales nationales de développement régional. Les projets éligibles aux financements doivent à la fois s'inscrire dans les 6 volets d'actions, et être en mesure de répondre aux critères transversaux définis au niveau national, tels que ceux de l'éco-conditionnalité, de l'égalité homme-femme et de l'emploi.

Le respect de ces critères se situe à deux niveaux :

- l'objet du projet
- les conditions de réalisation du projet

Les porteurs de projets doivent indiquer la conformité des objectifs de leurs projets avec les orientations régionales et nationales, ce qui leur confère le droit de solliciter un financement. Pour cela, il est demandé aux maîtres d'ouvrage de fournir une notice rédigée indiquant de quelle manière le projet répond aux différents critères.



Répartition des montants* contractualisés

État
Région
Collectivités infrarégionales

*En millions d'euros

La place de l'ESS

L'ESS représente un cible important de ce dispositif, étant mentionnée assez souvent dans plusieurs CPER à la fois sur la priorité transversale autour l'emploi et le volet « Transition écologique et énergétique ».

Toutefois, au vu de la nouvelle programmation pour la période 2021-2027 et l'ESS étant une filière d'innovation sociale et entrepreneuriale, la redéfinition de sa place au sein de celle-ci constitue un enjeu majeur, notamment en termes d'innovation structurelle et de cohésion territoriale.

Pour en savoir plus

Site officiel de l'ANCT (2017),
Les Contrats de plan État-région

Fig. 4 - Source: <https://www.cget.gouv.fr/dossiers/contrats-de-plan-etat-region>

la Franche-Comté

Le Contrat de plan État-région Franche-Comté a été signé en 2015 dans l'objectif de formaliser le partenariat entre l'État et la région concernant la compétitivité, la croissance et l'emploi. Il s'agissait également d'accompagner la fusion prévue des régions Bourgogne et Franche-Comté à partir de janvier 2016, ce qui a nécessité une mutualisation stratégique des moyens et la mise en cohérence des politiques de développement.

À cette fin, 504 millions d'euros ont été contractualisés par l'État, la région et les collectivités infrarégionales. Des fonds structurels européens sous la gestion du Conseil régional (FEDER, FSE, PDR et INTERREG) ont été également mobilisés dans le cadre des programmes opérationnels (PO) de la période 2015-2020. Par ailleurs, le CPER a été élaboré en s'appuyant sur les stratégies régionales spécifiques (SRADDT, SRCAE, SRCE, SRDE, SCORAN etc) et en articulation avec d'autres contrats de plan interrégionaux État – région, comme ceux du Massif du Jura, du Massif des Vosges et le Plan Rhône.

De manière globale, le Contrat assure la conformité des stratégies locales, avec les objectifs transversaux nationaux et les six volets d'action prévus. Plus précisément, l'économie sociale et solidaire s'inscrit dans le troisième point du volet « Transition énergétique et écologique » : « Économie circulaire et économie des ressources - Économie circulaire ».

Les projets éligibles au financement doivent correspondre aux caractéristiques suivantes :

- Animation et observation des ressources et des flux à l'échelle régionale, aide à la décision, études d'opportunités et de faisabilité.
- Investissement (nouvelles filières de tri, recyclage, ré-emploi, etc.), prioritairement lorsque l'opération concourt au développement de l'ESS

De plus, sous l'objectif transversal de l'éco-conditionnalité, les critères de sélection des structures de l'ESS sont les suivantes :

- L'inscription du projet dans une réflexion intégrée de long terme
- La priorité est donnée aux projets au sein de zones d'activités préexistantes, ou sur des terrains en renouvellement urbain
- La préférence est accordée aux secteurs bénéficiant d'une desserte multimodale

Sur le CPER de Franche-Comté, l'économie sociale et solidaire bénéficie d'un budget de 2,19 millions d'euros pour la programmation 2015-2020, dont 1,44 millions sont alloués par l'ADEME tandis que 0,75 millions viennent des fonds propres du Conseil régional. Ce montant correspond à 4,4% du budget total prévu pour le volet « Transition énergétique et écologique ».

Contrats de réciprocité



Origine des fonds
Mixtes



Dynamique de projet
Ascendante
(grande autonomie laissée aux acteurs locaux pour s'emparer de cet outil)



Échelle
Infra-départementale
(pays, métropoles)

Gestion du programme

Pays et métropole

Institutions partenaires

Pilotage du CGET

Fonds

Ressources propres des métropoles et des pays concernés - volet territorial des métropoles dans le cadre du Pacte métropolitain d'innovation (DSIL)

Budget

en fonction des territoires

Date de création - Renouvellement

2015

Les contrats de réciprocité ville-campagne sont nés en 2014 à l'issue des Assises des ruralités quelques mois après le vote de la loi sur les métropoles (loi MAPTAM). Le comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 a ensuite décidé l'expérimentation de quatre contrats de réciprocité. Aujourd'hui il en existe cinq - deux contrats prévus dans l'expérimentation ne se sont pas pérennisés (Lyon et Le Creusot) :

- La métropole de Brest et le Pays Centre-ouest Bretagne
- Le territoire métropolitain de Toulouse et le Pays Portes de Gascogne
- La métropole Montpellier-Méditerranée et la communauté de communes Monts de Lacaune
- La métropole de Nantes et le Pays de Retz
- La métropole de Strasbourg et la communauté de commune de la vallée de la Bruche

Il s'agit de dépasser les logiques d'opposition entre les territoires grâce à l'encouragement d'actions de complémentarité et de coopération entre des espaces urbains, périurbains et ruraux. Relevant d'une mesure expérimentale, ils ne sont pas préalablement définis.

Le terme de « contrat » est retenu dans la dénomination mais il fait davantage référence à une convention. Ils ont un principe commun qui consiste à valoriser des « projets fédérateurs dans une logique « gagnant-gagnant » (CIR, 2015) entre ville et campagne. L'intérêt réside dans le fait que tout en formalisant une démarche locale, ils laissent aux collectivités et aux acteurs locaux la liberté de choisir les éléments de complémentarité et d'entraide qu'ils souhaitent développer. Si bien que les acteurs institutionnels s'appuient véritablement voire délèguent certaines actions aux acteurs locaux. Selon Michael Restier, directeur de l'ANPP, « nous ne sommes plus dans la théorie du ruissellement, avec la métropole comme fer de lance, mais dans une co-construction qui s'articule autour de plusieurs thématiques » propres aux territoires.

Objectifs - Axes spécifiques

C'est en fonction des besoins spécifiques des territoires que sont fixées les thématiques des contrats de réciprocité. Elles touchent cependant des domaines communs comme les circuits courts, la télémédecine, l'enseignement à distance, le traitement et la valorisation des déchets, etc.

Modalités de financement et critères de sélection

La méthode d'élaboration est originale par l'implication des forces vives de deux territoires. L'État respecte, en ce sens, deux engagements principaux : (1) pérenniser un cadre souple ; (2) accompagner les premiers projets identifiés. Trois priorités alimentent les contrats de réciprocité :

- Priorité 1 : Garantir à tous l'égalité d'accès aux services
- Priorité 2 : Amplifier les capacités de développement des territoires ruraux
- Priorité 3 : Assurer la mise en réseau des territoires

Le contrat de réciprocité ne génère pas de soutien financier spécifique originellement. Cependant, les projets qui y sont inscrits bénéficient d'une visibilité accrue notamment dans les demandes de subventions sur les crédits de droit commun dont les fonds européens, le volet territorial du CPER ou la DETR. De plus, les métropoles ont accès à un volet territorial du « pacte métropolitain d'innovation » détenant un fonds de 150 millions d'euros dont l'un des objets est justement de renforcer les relations entre les métropoles et ses alentours.

La place de l'ESS

Dans le contrat de réciprocité de Brest-Pays Centre Ouest Bretagne, l'étude de la faisabilité de l'élaboration d'un pôle ESS est citée. La place de l'ESS est assez transversale et relative aux territoires et à leurs stratégies spécifiques.

Pour en savoir plus

- Comité Interministériel aux ruralités (2015), *Nos ruralités: une chance pour la France*
- Ministère de l'Aménagement du Territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales (2017), *Dossier de Presse : Pacte État-métropoles : pour l'innovation et la coopération entre les territoires*, Toulouse
- Brest Pays Centre-Ouest Bretagne, *Contrat de Réciprocité ville-campagne - Retour sur l'expérience de Brest Métropole et du Pays Centre Ouest Bretagne*

Focus sur...

Toulouse Métropole et Pays Portes de Gascogne

Le contrat de Toulouse métropole et du Pays Portes de Gascogne s'articule autour de thèmes spécifiques aux territoires dont notamment :

- La mobilité
- Le développement économique
- Le circuit court
- L'élaboration d'un projet alimentaire de territoire (PAT)
- Faciliter le télétravail
- Stratégie de communication touristique

Selon le sénateur du Gers Raymond Vall, le contrat de réciprocité Toulouse métropole - Pays Portes de Gascogne est exemplaire en termes de coopération et de financement dans la mesure où Toulouse est une des seules métropoles à flécher directement le volet territorial du « pacte métropolitain d'innovation » vers le contrat de réciprocité. Selon Michaël Restier, directeur de l'ANPP, la place de l'ESS est transversale au sein du contrat de réciprocité de Toulouse. Il souligne néanmoins un manque de moyens humains et rappelle que l'ingénierie locale est une réelle nécessité.

source: Toulouse Métropole et Pays Portes de Gascogne (2017), *Contrat de Réciprocité ville-campagne entre Toulouse Métropole et le Pays Portes de Gascogne*

Contrats de Pays



Origine des fonds
Mixte



Dynamique de projet
Ascendante



Échelle
Infra-départementale

Gestion du programme

Syndicat mixte, PETR, association et autres

Fonds

Mixtes (communes membres, départements, Etat, Europe)

Budget

En fonction de territoire

Date de création - Renouvellement

1995

Les contrats de Pays sont des contrats signés entre plusieurs EPCI et/ou communes d'un même territoire afin de créer une structure de coopération fondée sur un projet de territoire commun. En 2019, on recense en France 272 territoires de projet (Pays ou Pôles d'équilibre Territoriaux et Ruraux - PETR), couvrant 62% du territoire métropolitain et environ 47% de la population française, essentiellement en milieu rural. Les périmètres du Pays sont établis en fonction de bassins de vie existants et d'une cohérence géographique, culturelle et économique.

Objectifs - Axes spécifiques

Le contrat de pays est, dans le même esprit qu'une Charte de PNR, l'acte de naissance du Pays qui fonde son projet, fixe ses objectifs et ses moyens et offre un horizon de développement pour le territoire. La création d'un contrat de pays est une démarche ascendante et volontaire, qui permet aux collectivités locales qui le souhaitent de contractualiser afin de se doter de moyens supplémentaires pour un développement territorial cohérent et coopératif. Les objectifs des Pays ne sont pas uniformes et diffèrent en fonction des besoins et des acteurs du territoire mais ils répondent à plusieurs priorités communes :

- Développement économique
- Services à la population
- Transition écologique et énergétique
- Aménagement du territoire
- Numérique

Les Pays sont donc des outils de coopération qui peuvent se fonder sur diverses formes juridiques : PETR depuis la loi MAPTAM (48%), syndicats mixtes (32%), associations (9%) ou plus rarement par conventionnement ou par contractualisation informelle (9%).

Le contrat de Pays est l'outil d'orientation des politiques publiques du territoire. Il naît d'une co-construction entre les EPCI membres et peut contenir des contributions du département, de la région et/ou des acteurs associatifs ou économiques locaux. Si le Pays est inclus dans le périmètre d'un PNR, le contrat de pays doit se mettre en cohérence avec sa Charte. Il doit aussi être compatible avec le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) s'il en existe sur ce territoire. Environ 30% des SCoT existants sont issus d'un Pays.

Modalités et financement

Les budgets des Pays sont alimentés par divers canaux, en moyenne, 52% de leurs ressources proviennent des cotisations de leurs membres, 26% de contractualisations, 12% de fonds européens et le reste (10%) de dispositifs divers. En moyenne, les équipes des Pays comptent 8 salariés (équivalent temps plein). Les Territoires de projets s'organisent autour de trois instances de concertation : d'une part, le comité syndicat ou conseil d'administration (selon le statut juridique) qui réunit les EPCI membres, d'autre part la Conférence des Maires, et enfin le Conseil de développement, qui réunit les forces vives du territoire (associations, entreprises locales, partenaires), en moyenne une soixantaine de membres.

Le contrat de Pays donne accès à diverses sources de financement qui doivent soutenir la mise en œuvre des objectifs décrits. Ces financements peuvent s'inscrire soit dans des programmes nationaux auxquels ont accès tous les Pays soit dans des démarches partenariales particulières et négociées avec le département ou la région, en fonction de leur volonté de soutenir la démarche des Pays.

Les Pays sont éligibles au programme LEADER pour permettre la perception des fonds européens FEADER pour le développement rural. Les Pays peuvent se constituer en GAL seuls ou bien s'associer avec d'autres Pays, comme c'est le cas entre le Pays Loire Val d'Aubois et le Pays Sancerre Sologne au sein du GAL Berry Val de Loire. Les Pays peuvent aussi s'engager dans des contrats de ruralité avec l'Etat (voir p. 23), dans des contrats de réciprocité avec des métropoles ou bien dans des contrats thématiques comme les Plans Alimentaires Territoriaux ou des Contrats de Transition Ecologique. Le contrat de Pays est donc un support qui crée un nouvel outil de coopération donnant accès à divers programmes de financement.

Les démarches partenariales particulières avec les régions ou les départements ne sont pas homogènes. Certaines régions sont très actives et soutiennent les Pays avec des financements et des appuis politiques comme c'est le cas en Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine ou en région Grand-Est, quand au contraire dans les Hauts de France ou en Auvergne-Rhône-Alpes les relations sont moins intenses voire inexistantes en raison de particularités politiques locales.

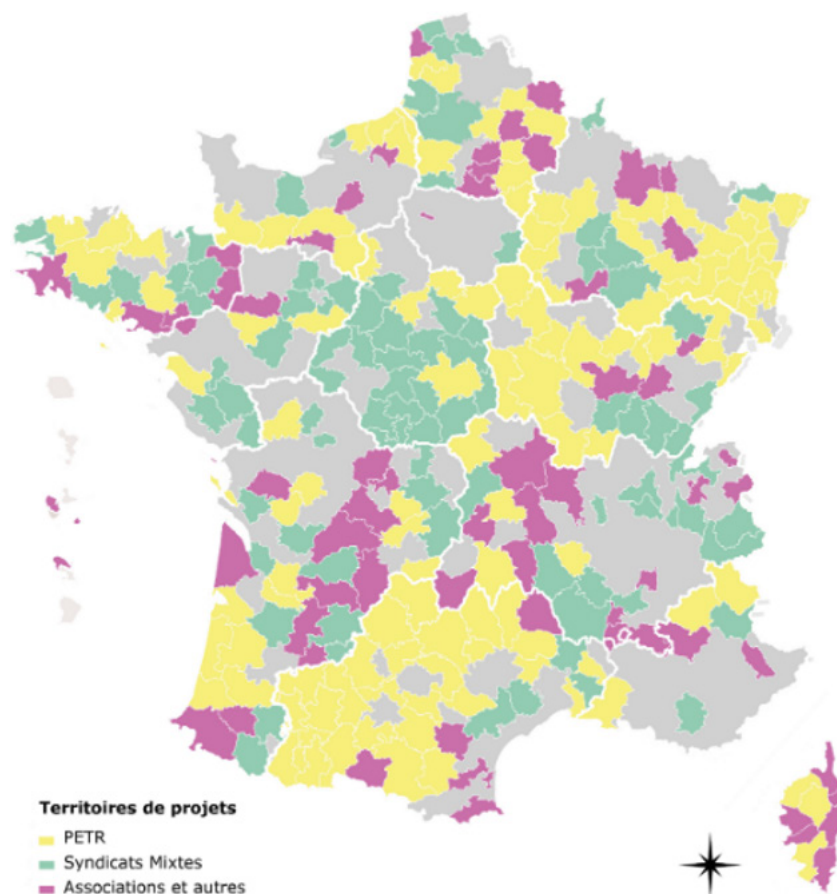


Fig.5 - Source : anpp.fr, 2019

La place de l'ESS

Les contrats de Pays, selon Michael Restier, Président de l'Association Nationale des PETR et des Pays (ANPP) sont par nature promoteurs de l'économie sociale et solidaire qui fait partie des moteurs et des raisons d'exister des territoires de projet. Les Pays ont en effet pour ambition de développer une économie locale et créatrice d'emploi, des réseaux de solidarités et des services répondant à un intérêt commun et améliorant le bien-être des habitants des territoires. En cela, les contrats de Pays sont par nature des outils de coopération territoriale au service de l'Economie sociale et solidaire. Ils appuient donc des projets en émergence grâce à de l'accompagnement en ingénierie ou, souvent mais pas systématiquement, par des aides financières.

L'une des pistes de reconnaissance de l'ESS dans ces contrats pourrait être l'utilisation plus régulière de l'étiquette « ESS » dans les textes fondateurs des Pays comme objectif transversal à tous les domaines dans lesquels les Pays s'engagent pour le développement de leur territoire ou la création d'objectifs de soutien à l'entrepreneuriat social et solidaire pour soutenir les créations d'activité.

Enfin, les structures d'ESS peuvent déjà prendre part au Conseil de développement du Pays auquel ils appartiennent afin de prendre part aux débats qui animent le territoire.

Pour en savoir plus

- ANPP (2019), *Panorama 2019 des Pôles Territoriaux et Pays*
- Entretien avec Michael Restier, Directeur de l'ANPP

Chartes des Parcs Naturels Régionaux de France



Origine des fonds

Mixtes (régions, EPCI et communes membres, Etat, départements)



Dynamique de projet

Ascendante



Échelle

Infra-départementale

Gestion du programme

Syndicats mixtes des parcs naturels

Fonds

Mixtes

Budget

161 millions d'euros pour l'ensemble des PNR en 2015, soit environ 3,15 millions d'euros par parc

Date de création - Renouvellement

Décret de création des parcs en 1967

Les parcs naturels régionaux (PNR), aujourd'hui au nombre de 54 en France, sont des territoires de coopération multi-acteurs rassemblant des communes, EPCI, collectivités et des acteurs de la société civile autour d'un projet de développement territorial ancré dans une dynamique locale de concertation. Les PNR sont pilotés par des syndicats mixtes qui rassemblent les régions, les communes et EPCI membres. Ces syndicats sont créés sur la base du volontariat et dans les limites d'un périmètre territorial défini et bénéficiant d'une cohérence géographique, paysagère et culturelle. Les objectifs des parcs sont surtout centrés autour de la dynamisation du territoire sous les aspects à la fois économiques et sociaux, tout en préservant et valorisant les patrimoines naturels et culturels endémiques.

Le PNR est un label attribué par l'Etat. Les acteurs locaux, pilotés par les régions, décident de se porter candidats au label et de créer et formaliser un projet de territoire commun ; puis la création du parc est validée par décret du Premier Ministre. Les PNR dépendent aujourd'hui du Ministère de la Transition écologique et solidaire. Ils sont gérés par une équipe d'une trentaine d'agents.

Les actions menées par les PNR sont définies dans la Charte des parcs. Ce document qui rassemble à la fois un document écrit et un plan, pose les bases des valeurs et des axes de développement du parc naturel. Il est créé par un collège d'acteurs diversifiés, qui rassemble à la fois les membres publics du syndicat mixte mais aussi des acteurs privés, associations, habitants et professionnels du territoire. La création d'une charte de parc met environ 10 ans à être rédigée. A l'issue de cette période de concertation, et suite à la validation du document par le Premier Ministre, le parc peut être créé. La durée de vie de la Charte est de 15 ans. S'engage alors la révision de la Charte, elle aussi en concertation avec un panel d'acteurs du territoire, pour une durée d'environ 4 ans. La révision de la Charte, de ses objectifs, axes de travaux et moyens d'action débouche sur le renouvellement du label PNR.

Les financements

Les fonds dont disposent les parcs sont mixtes, majoritairement alimentés par des fonds régionaux (42%). Le reste du budget de

La place de l'ESS

Les Parcs naturels régionaux s'appuient sur les forces vives territoriales en partenariat avec les acteurs privés et publics afin de construire des projets de valorisation et de dynamisation des territoires ruraux. En cela, ils constituent un outil partenarial essentiel pour les projets d'économie sociale et solidaire se trouvant dans leur périmètre. Plusieurs dispositions permettent aux entités privées et associatives de prendre part à la vie et aux décisions du parc, et parfois de bénéficier de fonds ou d'aide à l'ingénierie de projet.

La rédaction de la Charte est un enjeu crucial pour le soutien aux dynamiques d'ESS dans les territoires. Même si les PNR valorisent naturellement l'économie locale à fort ancrage et impact sur les territoires, les Chartes peuvent accentuer la valorisation des démarches d'ESS. En cela, la participation à la rédaction coopérative de la Charte d'un Parc peut permettre d'orienter les axes stratégiques de travail vers le soutien à l'économie sociale. La Charte étant le document stratégique qui fonde l'action des Parcs, il est essentiel de regarder de près les orientations choisies par les participants.

Outre les orientations décidées dans leur Charte, les Parcs peuvent apporter des aides financières ou d'ingénierie de projet à travers des appels à projets. Même si cet outil n'est pas investi par tous les Parcs en France, il permet sur certains territoires d'avoir accès à des financements directs, à des aides à la constitution de dossier ou bien à des aides à l'ingénierie de projet. Dans le PNR du Pilat, le Parc a par exemple décidé d'accompagner plusieurs projets d'ESS dans leur démarche de crowdfunding en leur offrant un appui précieux dans la stratégie et la mise en œuvre de la communication autour de leur campagne de financement participatif.

Les structures de l'ESS peuvent aussi participer aux programmes d'actions ou dans une moindre mesure aux conseils scientifiques des Parcs pour financer certaines de leurs activités, en fonction du domaine économique dans lequel elles exercent. Par exemple, la participation aux Opérations de Restructuration de l'Artisanat et du commerce (ORAC), programme proposé dans plusieurs Parcs et pouvant aider à l'émergence de projets de commerce et d'artisanat de l'ESS.

Certaines structures notamment associatives peuvent par ailleurs signer des conventions spécifiques et établir des relations contractuelles privilégiées avec les Parcs, leur donnant droit par exemple à des avantages en nature comme des mises à disposition de locaux ou de ressources humaines dans le respect du cadre législatif du ANCT qui considère ces pratiques comme des subventions en nature régies par des règles spécifiques.

Pour en savoir plus

- Site officiel de Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France
- Entretien avec Eric Brua, Directeur de la Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France

Projets Alimentaires Territoriaux (PAT)



Origine des fonds
Mixte



Dynamique de projet
Ascendante



Échelle
Infra-départementale
(collectivités territoriales,
EPCI, territoires de
projet, GAL ...)

Gestion du programme

Coordination entre
acteurs locaux

Institutions partenaires

Possibilité d'être reconnu
par l'Etat via l'appel à
projets, ou par la région

Fonds

Possibilité de mobiliser
des fonds publics et
privés : l'appel à projets
PNA du ministère
(financement par la
DRAAF et l'ADEME), les
crédits des collectivités
(ressources propres),
les crédits du FEADER
(en particulier initiatives
LEADER) ou du FEDER
par exemple

Budget

Pour l'appel à projets
2019 du PNA, 1,3
millions d'euros
consacrés aux PAT

Date de création - Renouvellement

2014

Les projets alimentaires territoriaux ont été créés en 2014, et figurent à l'article 39 de la loi pour l'alimentation, l'agriculture et la forêt. Il est question de planifications locales initiées par les différents acteurs d'un territoire, à la fois producteurs, transformateurs, distributeurs, collectivités locales et consommateurs, visant à développer l'agriculture et la qualité de l'alimentation sur les territoires en question. Il s'agit d'une élaboration concertée d'un plan cohérent sur un périmètre géographique visant à mettre en relation les acteurs du territoire, à reterritorialiser et relocaliser la production et l'approvisionnement alimentaire, sensibiliser les populations locales à l'alimentation durable et enfin valoriser et structurer les filières de production et de transformation locales. Ce dispositif peut être reconnu de diverses manières par l'Etat et les collectivités.

Objectifs - Axes spécifiques

Les PAT peuvent élaborer des actions dans les six domaines suivants :

- l'économie alimentaire ;
- le culturel et la gastronomie ;
- la nutrition et la santé ;
- l'accessibilité sociale ;
- l'environnement ;
- l'urbanisme et l'aménagement du territoire.

Cependant, il s'agit de projets qui sont co-construits par les acteurs du territoire : il n'y a pas réellement de grandes orientations nationales relatives au contenu des PAT. Il s'agit de construire des partenariats entre acteurs planificateurs (collectivités territoriales, EPCI, Etat), acteurs de la chaîne de valeur (producteurs, transformateurs, organismes de distribution et de commercialisation), acteurs facilitateurs (organismes de recherche, de conseil et d'accompagnement, financeurs...) et acteurs consommateurs (associations, citoyens...). Les territoires qui proposent ces PAT ne répondent pas à une définition juridique unique, il peut s'agir de collectivités, d'EPCI, de territoires de projet ou de GAL. De même, ils peuvent être territoires ruraux mais aussi métropoles, il peut s'agir de construire des liens alimentaires entre une agglomération et les territoires ruraux qui l'entourent par exemple, dans le cadre de contrats de réciprocité. Par conséquent, les stratégies

sont multiples, et le développement rural n'est pas forcément au centre de cet outil. Cependant, le dispositif vise à développer l'agriculture et une alimentation de qualité, ce qui peut contribuer au développement de territoires ruraux.

Modalités de financement et critères de sélection

La notion de PAT recouvre des réalités très différentes, tant au niveau de l'échelle territoriale, de la gouvernance, que de la définition juridique. Il convient alors de dresser une typologie des différents PAT existants.

Depuis 2014, un appel à projets est lancé tous les ans par le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, dans le cadre du PNA (Programme National pour l'Alimentation). En 2019, deux millions d'euros étaient associés à cet appel à projets, dont 1,3 million d'euros pour soutenir les nouveaux PAT. Les projets lauréats sont ensuite soutenus par le MAA, via la DRAAF, par le Ministère de la transition écologique et solidaire, via l'ADEME, et par le ministère de la cohésion des territoires. La DRAAF vise notamment à accompagner les territoires en favorisant la mise en relation des acteurs porteurs de projets.

Cependant des PAT peuvent être constitués sans bénéficier de cet appel à projets. Un dispositif de reconnaissance officielle des PAT a été mis en place par le MAA en 2017, attribuant le label « Projet alimentaire territorial reconnu par le Ministère de l'agriculture », pour une durée de 3 ans, sous réserve d'une dizaine de critères. Certains PAT restent informels, mais aspirent à la labellisation par le MAA. Ceux-ci peuvent être soutenus par la région, leur permettant de bénéficier également d'un financement de la DRAAF et de l'ADEME.

Aujourd'hui, 24 PAT sont labellisés par le ministère, tandis que 26 restent en cours d'élaboration.

En dehors de l'appel à projets du ministère dans le cadre du PNA, il n'existe pas de financements spécifiques aux PAT. Les territoires concernés peuvent alors mobiliser leurs propres ressources, les crédits des collectivités, ou encore les crédits des fonds européens. En effet, certains territoires à l'origine de PAT étant des GAL, des initiatives LEADER peuvent contribuer au financement de ces PAT. Il est également possible pour les territoires de mobiliser des financements privés.

La place de l'ESS

Les PAT visent un objectif transversal, répondant à des enjeux économiques, environnementaux, mais aussi sociaux. Les PAT peuvent constituer une opportunité pour les structures de l'ESS touchant au domaine agricole et alimentaire grâce notamment à la mise en réseau, à la création de nouveaux débouchés, à la structuration des filières locales ou parfois à l'obtention de financements ou cofinancements. Le PAT est donc un outil sectoriel qui peut, en fonction des dynamiques locales de réseau, contribuer au développement des structures de l'ESS touchant à l'alimentation au sens large. Parmi les six grands principes structurant l'action des PAT, on retrouve également la notion d'accessibilité sociale, et donc de justice sociale et alimentaire. Les structures de l'ESS œuvrant dans ce domaine peuvent donc être concernées par l'élaboration d'un PAT.

Articulation avec d'autres outils

Les PAT constituent avant tout un dispositif visant à coordonner un ensemble d'initiatives locales, dans le cadre d'une stratégie de territoire pour l'alimentation locale. Ces actions locales peuvent donc s'inscrire également dans d'autres outils de politique publique : schéma de cohérence territoriale (SCoT), pôle territorial de coopération économique, plan régional d'agriculture durable, plan régional pour l'alimentation, contrat de bassin, programme régional de développement rural (financé par le FEADER), charte de parcs naturels régionaux, agenda 21 local, stratégie touristique, contrat de ruralité, contrat de réciprocité, contrat de santé local, Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), etc. L'articulation avec ces différents outils peut notamment aider à financer les actions des PAT.

Pour en savoir plus

- DRAAF Auvergne (2015), *Guide : Repères et outils pour construire votre Projet Alimentaire Territorial*
- Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (2017), *Plaquette : Construire son projet alimentaire territorial*

Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV)



Origine des fonds
Mixte



Dynamique de projet
Ascendante



Échelle
Infra-départementale
(Pays, PNR, EPCI, commune)

Gestion du programme

Territoire concerné
(Pays, PNR ou EPCI ou commune)

Fonds

80% fonds de l'État et
20% auto-financement

Budget

Entre 500 000 et 2
millions d'euros par
territoire

Date de création - Renouvellement

premier appel à projets
en 2014 et premières
conventions financières
signées en mai 2015

Un territoire à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV) est un territoire d'excellence de la transition énergétique et écologique qui est établi et agit sous l'objectif de minimiser les besoins énergétiques de ses habitants, des constructions, des activités économiques, des transports, des loisirs.

Objectifs - Axes spécifiques

Les TEPCV proposent un modèle de « croissance verte » avec l'intention de créer un effet de levier dans les territoires, concernant les domaines de l'économie et de l'emploi. En effet, ce modèle de développement promeut la création et le soutien à l'emploi « non délocalisable » dans les domaines d'action prioritaires ci-dessous, au nombre de six.

- La réduction de la consommation d'énergie
- La diminution des pollutions et le développement des transports propres
- Le développement des énergies renouvelables
- La préservation de la biodiversité
- La lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets
- L'éducation à l'environnement

Modalités de financement et critères de sélection

Tous les EPCI, communes, Pays et PNR peuvent s'engager en tant que TEPCV. Les TEPCV sont financés par les fonds de l'État sous la forme de subventions à un maximum de 80% de leurs dépenses. La collectivité doit apporter les 20% restants en mobilisant ses fonds propres. La subvention peut être cumulée avec d'autres financements publics (DTER, subvention régionale etc.), mais en sont exclus les projets qui bénéficient déjà d'un financement de l'État (ADEME, tarifs de rachat énergies renouvelables par exemple).

Pour pouvoir être éligibles au financement, les projets doivent agir au sein d'au moins un des domaines d'action prioritaire: consommation

énergétique, transports propres, énergies renouvelables, biodiversité, gestion des déchets, ou encore éducation à l'environnement.

En septembre 2014, un appel à projets « Territoires à énergie positive » a été lancé par le Ministère en charge de l'Energie et de l'Ecologie à destination des collectivités. 212 collectivités, parmi 528 candidatures, ont été désignées tandis que les premières conventions financières ont été signées en mai 2015. Aujourd'hui, plus de 500 collectivités sont engagées en tant que TEPCV.

La place de l'ESS

Le TEPCV se focalise sur les questions énergétiques et écologiques, et est moins transversal que d'autres outils, comme le CTE. Par conséquent, ne proposant pas de volet "social" il ne s'adresse pas spécifiquement aux structures de l'ESS. En revanche, certaines structures de l'économie sociale et solidaire qui promeuvent un modèle éco-responsable peuvent être considérées comme favorables à la croissance verte. Par exemple, une entreprise ESS qui participe à un circuit court d'alimentation peut correspondre au cinquième objectif des TEPCV "La lutte contre le gaspillage et la réduction des déchets" et pourrait être par conséquent éligible au financement.

Pour en savoir plus

- Site officiel du Ministère de la Transition écologique et solidaire - Territoires à énergie positive pour la croissance verte
- Site officiel des Territoires à énergie positive pour la croissance verte

Focus sur...

le Pays Terres de Lorraine

Lauréats de l'appel à projets de l'Etat en 2015 dans une démarche de « Territoires à énergie positive pour la croissance verte », le Pays Terres de Lorraine et quatre communautés de communes se sont engagées dans l'objectif de la transition écologique et énergétique autour des thématiques de développement durable. Ils s'engagent ainsi à répondre à plusieurs objectifs dont la réduction de la consommation énergétique, la promotion des mobilités alternatives, la préservation de la biodiversité et l'éducation environnementale.

Mobilisant 1,7 million d'euros et aujourd'hui piloté par un comité de suivi, le projet a suscité un engagement fort de la part des citoyens et l'émergence de nombreux projets locaux de développement durable. Parmi eux, nous pouvons retenir celui de la rénovation de 70 parcs d'éclairage public, de la rénovation énergétique de 28 bâtiments communaux et le déploiement d'un réseau de bornes de recharge électriques en accès grand public. Dans ce cadre, l'ESS semble avoir trouvé un terrain approprié pour associer les habitants et les acteurs publics et privés sous l'objectif commun du développement durable.

sources : Pays Terres de Lorraine, *Bilan Programme Global TEPCV - Nos collectivités locales engagées dans la transition énergétique* (2019), *Territoires d'innovation sociale - Monographie de Pays Terres de Lorraine*

Contrats de transition écologique (CTE)



Origine des fonds
Mixte



Dynamique de projet

Co-construction (entre Etat, collectivités, et acteurs du territoire, entre public et privé)



Échelle

Infra-départementale (EPCI, pays, syndicats, départements ...)

Contractualisation

L'Etat et un territoire local (pas défini juridiquement)

Fonds

Mixtes (privé, public – dont Etat, collectivités locales) – financements publics déjà existants que l'Etat a la capacité de mobiliser

Budget

661 millions d'euros

Date de création - Renouvellement

Première expérimentation en 2018, puis élargissement en 2019 avec un AMI (appel à manifestation d'intérêt)

Le contrat de transition écologique, lancé en 2018, vise à traduire les engagements environnementaux de la France au niveau local. Il s'agit de structurer la transformation écologique de certains territoires, autour de projets locaux. Le contrat est signé entre l'Etat et un territoire local, qu'il s'agisse d'un EPCI à fiscalité propre, d'un syndicat mixte, d'un PETR ou d'une collectivité territoriale, comme le département de la Corrèze. Il ne s'agit pas à proprement parler d'un outil de développement rural, même si la plupart des territoires concernés sont ruraux. Aujourd'hui 80 territoires ont signé un CTE, représentant ainsi 111 EPCI, 3254 communes et un peu plus de 7 millions d'habitants.

Objectifs - Axes spécifiques

Même s'il ne se conçoit pas comme un outil de développement rural, les objectifs visés par le contrat de transition écologique peuvent s'avérer pertinents dans l'aménagement des territoires ruraux. Ce dispositif vise à promouvoir le développement de l'emploi par la transition écologique ; la mobilisation des acteurs publics et privés du territoire ; et l'accompagnement à la reconversion industrielle des territoires. Plusieurs axes peuvent être mobilisés en fonction des spécificités des territoires, qu'il s'agisse des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, des mobilités, de la ruralité, de l'économie circulaire, de l'urbanisme, ou encore de la biodiversité.

Selon Emmanuelle Wargon, secrétaire d'Etat au ministère de la transition écologique, l'idée est de travailler de façon transversale, en intégrant des problématiques comme l'économie sociale et solidaire ou la souveraineté alimentaire des territoires. Au terme des 18 premiers mois d'expérimentation, plus de 400 actions ont été menées dans ces domaines, en fonction des projets proposés par les territoires concernés.

Modalités de financement et critères de sélection

En 2018, 19 territoires pilotes ont été choisis pour mener une première expérimentation du dispositif. En mars 2019, un appel à manifestation d'intérêt a été lancé pour sélectionner de nouveaux projets. 130 territoires ont candidaté, et 61 ont été retenus, au vu de la maturité des projets proposés, témoignant d'intentions concrètes d'actions.

Une fois signé, le CTE fixe un programme d'actions sur 3 ou 4 ans, avec des engagements à respecter et des objectifs de résultats. Ce contrat est alors mis en œuvre par le territoire qui l'a signé, avec le soutien de l'Etat, et potentiellement d'autres collectivités comme la région, ou des organismes comme l'ADEME.

En plus d'apporter un soutien politique et une ingénierie à ces projets de territoire, l'Etat mobilise des financements publics déjà existants (ceux de l'Ademe, de la Banque des Territoires, ou du Grand Plan d'Investissement), qui provoquent un effet catalyseur susceptible de mobiliser d'autres financements, notamment venant du privé (entreprises et financements bancaires). Au total, 50% du budget des contrats de transition écologique est financé par le privé. Un quart vient des territoires signataires (communes, intercommunalités ou syndicats mixtes) tandis que le reste se partage entre l'Etat, la région, le département et l'Europe.

La place de l'ESS

Contrairement aux TEPCV (territoires à énergie positive – croissance verte), le contrat de transition écologique poursuit une dimension transversale, qui intègre notamment le développement de l'économie sociale et solidaire. Les territoires étant très libres de mener les projets qui leur semblent les plus adaptés à leurs spécificités, ce n'est pas tant dans les grandes orientations du ministère, que l'ESS peut se manifester, mais plutôt dans les actions concrètes mises en place par les territoires. Le dispositif étant néanmoins très récent, il est encore difficile de déterminer la place exacte prise par l'ESS dans ces actions. Une articulation avec d'autres dispositifs – comme l'initiative « French Impact » qui a été intégrée dans le CTE de la Communauté d'Agglomération de Grasse – peut également renforcer la place de l'ESS dans certains territoires.

Pour en savoir plus

- BOEDEC Morgan (2019), « Contrats de transition écologique : une nouvelle vague est lancée », *La banque des territoires* (sur ligne)
- GARRIGUES Arnaud (2019), « Le contrat de transition écologique : un outil pour consolider et financer des projets », *La gazette des communes* (sur ligne)
- Site officiel des Contrats de Transition Ecologique

Articulation avec d'autres outils

Le contrat de transition écologique ne peut pas être envisagé sans prendre en compte les autres outils de développement du territoire avec lesquels il s'articule. Ainsi, des liens peuvent être noués entre les CTE et les contrats de ruralité, ou bien les territoires d'industrie. Le programme « Action Cœur de Ville » ou « French Impact » dans le domaine de l'ESS, peuvent aussi intégrer des volets du CTE. Les territoires signataires d'un CTE peuvent aussi être des GAL, ce qui permet d'articuler programme LEADER et projets de transition écologique, tout en favorisant la mobilisation de fonds européens.

Par ailleurs, les CTE doivent s'articuler avec les outils des collectivités, notamment les PCAET des intercommunalités et les SRADDET des régions : les CTE sont néanmoins des outils opérationnels, pensés pour financer des projets concrets, contrairement aux schémas qui relèvent de la planification. Il s'agit de faire en sorte que les outils s'articulent sans se superposer pour autant.

Cette articulation entre différents outils peut créer des confusions, ce qui en constitue une des limites : selon Claude Grivel, président de l'UNADEL, les financements apportés par le CTE sont parfois utilisés pour des actions de développement rural, parce que les financements du contrat de ruralité ne suffisent pas. Dans la pratique, les financements apportés par ces contrats semblent ainsi faire l'objet de manœuvres pour les adapter aux spécificités locales.

Propos recueillis lors des entretiens réalisés - cf. Annexe - Liste des entretiens

Pactes de développement territorial



Origine des fonds
Mixte



Dynamique de projet
Collaborative



Échelle
Départementale ou régionale

Contractualisation

Département ou région

Institutions partenaires

ANCT

Fonds

DETR et DSIL

Budget

Rélatif aux territoires

Date de création - Renouvellement

Nièvre : février 2019
Ardennes : mars 2019
Creuse : avril 2019

Le pacte de développement territorial est le fruit d'une démarche inédite dans laquelle l'État s'engage aux côtés des acteurs locaux à accompagner les projets et à mobiliser les moyens nécessaires permettant de redynamiser un territoire départemental ou régional ciblé. Il comprend un ensemble d'engagements réciproques entre les différents acteurs locaux destinés à offrir une offre "cousue main" adaptées aux atouts, aux besoins et aux fragilités du territoire ciblé. Il participe ainsi au décloisonnement de l'action publique dans la mesure où il s'élabore grâce à la concertation des acteurs locaux (élus, entreprises, associations, etc.) qui produisent un diagnostic territorial partagé. Le pacte de développement territorial se constitue comme une feuille de route stratégique comprenant des fiches-action et des fiches-projet adaptés aux spécificités du territoire.

Aujourd'hui, il s'inscrit dans la lignée de cinq pactes territoriaux : deux pactes régionaux, Pays de la Loire et Bretagne, ainsi que trois pactes départementaux, Nièvre, Ardennes et Creuse.

Objectifs - Axes spécifiques

L'objectif d'un tel contrat est d'engager le renouveau d'un territoire par la revalorisation de son potentiel. Il s'insère dans une démarche dynamique qui a vocation à s'enrichir au regard de projets portés par le territoire pour changer concrètement le quotidien de ses habitants.

Nous pouvons citer dès lors quelques exemples de priorités mises en œuvre dans le cadre de ces contrats. Les acteurs de la Creuse ont souligné l'importance de soutenir l'emploi, les entreprises et les activités économiques innovantes ; offrir aux habitants les conditions de bien-vivre ensemble par l'élaboration des solutions transversales. La Nièvre, quant à elle, a retenu les impératifs de préservation de ses espaces naturels, de prendre en compte la forte tradition industrielle de son territoire, d'améliorer son maillage routier et ferroviaire et d'impulser la dynamique d'innovation locale portée par les collectivités, les acteurs économiques et associatifs.

Modalités de financement et critères de sélection

Parmi les pactes de développement territorial récemment conclu par l'État se dégage tout de même une méthode unique. Les travaux autour du pacte se poursuivent grâce au déroulement de réunions deux fois par trimestre par le comité directeur et par semestre par le comité politique pour valider l'avancement des projets et en faire émerger de nouveaux.

Le montant des fonds est relatif à chaque pacte selon l'ampleur des projets à mettre en œuvre. Néanmoins, le principal fonds est étatique auquel s'ajoutent les fonds européens, régionaux et départementaux.

Focus sur...

le Pacte de développement territorial pour la Nièvre

Le pacte Nièvre a pour objectif de mettre en cohérence les différents dispositifs de contractualisation existants, que sont les CPER, le contrat de ruralité, le contrat de ville et les programmes « action cœur de ville » et « territoire d'industrie ». Il comporte à cet égard, quatre orientations principales : (1) Revitaliser le territoire ; (2) Donner sa chance à la jeunesse nivernaise ; (3) Renforcer l'ambition des filières structurantes du département ; (4) Valoriser l'attractivité touristique et culturelle. Pour la réalisation du pacte, la somme totale de 5 millions d'euros de subventions supplémentaires a été transférée au département. Dans les fiches-actions élaborées dans le plan, trois d'entre elles pourraient ouvrir de manière pertinente la porte à l'ESS : l'action n°7 - Développer un pôle d'excellence « Adaptabilité des situations de vie aux enjeux d'une société inclusive », l'action n°18 « Accompagner les projets de développement, d'activité et citoyenneté » comportant notamment un appel à projet pour les « projets considérés viables et répondant aux enjeux du territoire » ou l'action n°19 sur la filière agricole.

le Pacte Ardennes

L'objectif central du Pacte Ardennes est d'élaborer un ensemble d'engagements réciproques de tous les acteurs du territoire et de faire des Ardennes un territoire « pilote » de nombreux dispositifs nationaux. Il comprend quatre orientations principales : (1) Mobiliser et renforcer les compétences des Ardennais ; (2) Construire une valorisation d'excellence du patrimoine ardennais, bâti et naturel ; (3) Faire prendre de l'avance aux filières économiques face aux mutations en cours ; (4) Accentuer les conditions de bien-vivre dans les Ardennes. Il est géré à trois niveaux grâce à un pilotage du préfet des Ardennes, un comité directeur et un comité de pilotage. Le pacte a un budget total d'environ 5,6 millions d'euros.

La place de l'ESS se lit notamment dans la promotion de l'économie locale et circulaire qui s'appuie sur l'insertion par l'activité économique. L'interprétation du développement durable comme « véhicule financier » permet de penser une place importante de l'ESS dans les orientations du pacte. « Il faut dépasser la vision restrictive du développement durable environnemental et l'aborder par ses dimensions sociales et économiques. Une priorité spécifique à l'économie sociale, riche en retombées locales » est donc à l'affiche. Par ailleurs, sur le plan agricole, la volonté de développer la filière agricole ardennaise et en son sein les circuits courts, les filières « bio », et des modes de production et de distribution écoresponsable offre une autre niche d'insertion pour l'ESS.

sources: Pacte Nièvre (2019), *Pacte de développement territorial pour la Nièvre*
Pacte Ardennes (2019), *Dossier de Presse - Pacte Ardennes*
Pacte Creuse (2019), *Plan particulier pour la Creuse*

Conclusion

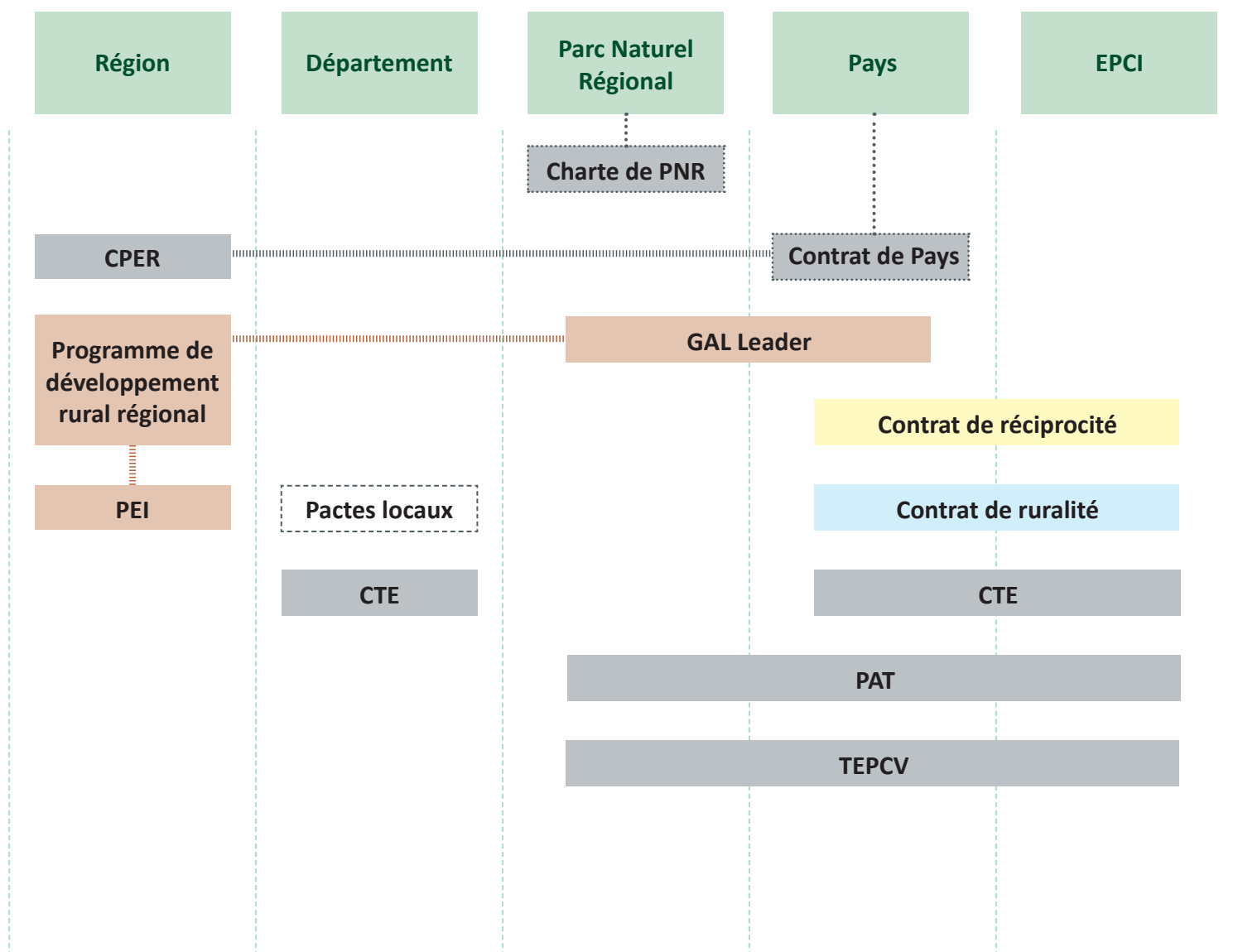
Le panorama des outils de contractualisation spécifiques aux territoires ruraux montre leur potentiel d'action pour l'appui aux entreprises de l'ESS. Véritables opportunités de développement dans ces territoires peu denses, l'ESS peut se saisir de ces dispositifs dédiés au développement rural pour assurer leur émergence ou leur consolidation.

A plusieurs reprises, les interlocuteurs, lors des entretiens réalisés, ont déploré un manque de visibilité, de lisibilité et l'enchevêtrement de ces différents outils. Plusieurs d'entre eux ont fait part de leur volonté de pousser les pouvoirs publics centraux à clarifier les politiques publiques à destination des territoires ruraux.

Au cours de la recherche, une mutation dans les logiques de l'action publique a été constatée, passant progressivement d'une logique de plan appliqué à l'ensemble du territoire à une logique d'appels à projets, de labellisation et de financements individualisés sur des projets spécifiques. Les conséquences de cette mutation sont surtout de l'ordre de l'accessibilité aux programmes d'accompagnement et aux fonds pour les bénéficiaires potentiels. En effet, la logique d'appel à projets et de labellisation sous-tend nécessairement une mise en concurrence des porteurs de projets pour espérer être sélectionné et potentiellement bénéficier de fonds limités. Ceci implique donc que les acteurs maîtrisent parfaitement les mécanismes et les codes politiques, financiers et administratifs. En résulte, dans beaucoup de cas, un grand besoin d'accompagnement des gestionnaires de fonds et bénéficiaires potentiels pour le financement de leurs projets (parmi eux, dans les territoires ruraux, des élus de petites communes ou des porteurs de micro-projets aux ressources humaines limitées) et une nécessaire montée en compétences des intermédiaires pour faire face à cette complexité.

De manière générale, une multiplication illisible des outils et des plans à destination des territoires ruraux pourrait engendrer la concentration des candidatures autour de quelques acteurs compétents et ayant les moyens de répondre aux appels à projets au détriment des micro-projets à fort impact mais manquant d'accompagnement, ce qui pourrait, à terme, réduire la force d'impact de ces financements sur le développement rural.

L'état de l'art des outils de contractualisation réalisé consigne les grandes caractéristiques des outils et la place réelle ou potentielle de l'ESS en leur sein. Cependant, la recherche a permis de constater que le traitement de chaque outil sur le terrain dépend de la capacité des acteurs du territoire à s'en saisir, parfois du portage politique proactif ou réticent notamment à l'échelle régionale, et des caractéristiques des territoires, plus ou moins enclins à développer des initiatives innovantes. Cette disparité dans la concrétisation des outils sur le terrain a rendu parfois complexe l'établissement de règles et de conclusions générales sur les outils étudiés. Finalement, si en effet certains outils sont plus pertinents que d'autres pour le développement de l'ESS en milieu rural, il n'en demeure pas moins que c'est in fine la façon dont les acteurs de terrain s'emparent de ces outils qui détermine leur capacité à soutenir les projet d'ESS.



Origine de fonds:

- fonds propres
- fonds de l'Etat
- fonds de l'Union Européenne
- fonds mixtes
- en fonction du territoire

Glossaire

ZRR - Zone de revitalisation rurale

Régime temporaire d'exonération fiscale pour certaines entreprises :

Créées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Pour être classé en ZRR, l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI) doit avoir une densité de population inférieure ou égale à 63 hab/km² et un revenu fiscal par unité de consommation médian inférieur ou égal à 19 111 €. 13 902 communes composant 456 intercommunalités sont classées en ZRR.

Exonérations possibles sur:

- une exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés ;
- une exonération de contribution économique territoriale (CET) pour cinq ans maximum : contribution foncière des entreprises CFE et contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties et une exonération de taxe d'habitation ;
- une exonération sur les cotisations sociales en qualité d'employeur ;
- une exonération de cotisations patronales d'assurances sociales et d'allocations familiales pour l'embauche du premier au cinquantième salarié. Cette exonération d'une durée d'un an maximum est totale pour une rémunération horaire inférieure ou égale à 150 % du Smic puis décroît de manière dégressive et s'annule pour une rémunération égale ou supérieure à 240 % du Smic.

FONDS

DETR - Dotation d'équipement des territoires ruraux

Fusion de la Dotation Globale d'Équipement (DGE) des communes et de la Dotation de Développement Rural (DDR).

Créée en 2011.

Concours financier destiné aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui réalisent, en qualité de maître d'ouvrage ou non, des travaux d'investissements s'inscrivant dans le cadre de projets structurants pour le département.

En 2019, montant de 1,046 milliards d'euros.

S'applique aux communes :

- dont la population n'excède pas 2 000 habitants dans les départements de métropole et 3 500 habitants dans les départements d'outre-mer ;
- dont la population est supérieure à 2 000 habitants dans les départements de métropole (3 500 habitants dans les départements d'outre-mer) et n'excède pas 20 000 habitants dans les départements de métropole (35 000 habitants dans les départements d'outre-mer) et dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 1,3 fois le potentiel financier par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements de métropole et d'outre-mer dont la population est supérieure à 2 000 habitants et n'excède pas 20 000 habitants.

S'applique aux EPCI:

- Dont la population n'excède pas 50 000 habitants (métropole et départements d'outre-mer) ;
- Dont le territoire est d'un seul tenant et sans enclave ;
- Qui n'ont pas de communes membres de plus de 15 000 habitants.

S'applique aussi :

- aux EPCI éligibles en 2010 à la DGE des communes ou à la DDR,
- aux syndicats mixtes de moins de 60 000 habitants composés d'EPCI et de communes,
- aux syndicats de communes de moins de 60 000 habitants
- aux communes nouvelles dont au moins une ancienne commune était éligible à la DETR ou dont la formation s'est faite par regroupement de toutes les communes d'un même EPCI

L'attribution des subventions relève du préfet de département.

DSID - Dotation de soutien à l'investissement des départements

Issue de l'ancienne dotation globale d'équipement aux départements (DSID depuis 2019)
296 millions d'euros en autorisations d'engagement et 150 millions d'euros en crédits de paiements (en 2019):

- 77% est destinée au soutien de projets d'investissement portés par les départements, la métropole de Lyon, et les collectivités de Corse, de Guyane, de Martinique et de Saint Pierre et Miquelon.
- 23% de la DSID est attribuée directement aux départements en fonction de critères de péréquation.

L'attribution des subventions relève du préfet de région.

DSIL - Dotation de soutien à l'investissement local

Créé en 2016.

Enveloppe unique et déconcentrée, de 570 millions d'euros, ouverte par la loi de finances initiale pour 2019

Toutes les communes, tous les EPCI à fiscalité propre, et tous les PETR peuvent demander à bénéficier d'une subvention au titre de cette dotation.

La DSIL peut financer les contrats signés entre le représentant de l'Etat et une collectivité éligible (contrats de ruralité, pactes Etat-métropole, etc.).

Six familles d'opération éligibles à un financement :

- Rénovation thermique, transition énergétique, développement des énergies renouvelables
- Mise aux normes et sécurisation des équipements publics
- Développement d'infrastructures en faveur de la mobilité ou en faveur de la construction de logements
- Développement du numérique et de la téléphonie mobile
- Création, transformation et rénovation des bâtiments scolaires
- Réalisation d'hébergements et d'équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants

L'attribution des subventions relève du préfet de région.

FNADT - Fond national d'aménagement et de développement du territoire

Créé en 1995, modifié en 2010. A vocation à soutenir, en investissement comme en fonctionnement, les actions qui concourent à mettre en œuvre les choix stratégiques de la politique d'aménagement et de cohésion des territoires:

- Une section nationale, qui relève du ministre en charge de l'aménagement du territoire.
- Une section locale, contractualisée : regroupe notamment les crédits portés aux CPER.

Annexe

LISTE DES ENTRETIENS

Patricia ANDRIOT	Autorité de gestion du Réseau Rural National au Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation - Entretien le 14 novembre 2019
Jamila JAAIDANE	Coordinatrice des politiques de développement économique au sein de CGET - Entretien le 22 novembre 2019
Jérémie SUISSA	Directeur du Cabinet d'Antoinette GUHL, Adjointe en charge de l'économie sociale et solidaire, l'innovation sociale et l'économie circulaire à la Mairie de Paris - Entretien le 22 novembre 2019
Pascal GRUSELLE et Julie GOURDEN	Conseiller affaires européennes, aménagement du territoire et outre-mer et Conseillère Europe et contractualisations à Régions de France - Entretien le 26 novembre 2019
Michael RESTIER	Directeur de l'équipe technique de l'ANPP - Entretien le 5 décembre 2019
Claude GRIVEL	Président de l'Unadel - Administrateur territorial (Grand Est) - Entretien le 6 décembre 2019
Eric BRUA	Directeur de la fédération des parcs régionaux de France - Entretien le 12 décembre 2019

Projet collectif dans le cadre du Master Stratégies Territoriales et Urbaines

Sous la direction de :

Cécile LECLAIR

Enquête et rédaction :

Oriane LOUVEAU, Pinelopi PAPPA, Zoé RAIMBAULT, Maud REYMOND

Coordination :

Bérengère DAVIAUD (Avisé)

Tutrice :

Sarah RUSSEIL

Mise en page :

Pinelopi PAPPA

© Avisé, avril 2020 - 18, avenue Parmentier - 75011 Paris / www.avise.gr

Source de l'image : <https://www.bourgognefranche-comte.com/>

