



VERS LA DEUXIÈME GÉNÉRATION DES CONTRATS DE RURALITÉ

Les propositions des
porteurs de contrats
2016-2020

CONTRATS 2021-2027

Une philosophie à préserver

Des financements à pérenniser

**Vers une contractualisation
territoriale générique**

Une gouvernance à conforter



« La première génération de contrats préfigure les relations entre l'État et les territoires que l'ANPP et l'AdCF appellent de leurs vœux. »

- Jean-Luc RIGAUT, Président de l'AdCF.

« Ils dessinent une méthode de travail moderne à même de faire émerger les projets locaux et valoriser les nombreux atouts des territoires. »

- Raymond VALL, Président de l'ANPP.

LES CONTRATS DE RURALITÉ 2016-2020

Ces contrats sont une méthode innovante proposée en 2016 par Jean-Michel Baylet, alors Ministre de l'Aménagement du territoire, pour mettre en œuvre les 104 mesures pour les ruralités issues des Comités interministériels pour les ruralités de Laon (mars 2015), Vesoul (septembre 2015) et Privas (mai 2016).

Conclus pour 4 ans entre les territoires de projet et l'État, ces contrats permettent de soutenir les projets locaux stratégiques portés par les acteurs locaux qui s'inscrivent dans les grandes priorités de l'État. Ils rompent avec la logique des appels à projet qui mettent en concurrence les territoires et assurent la lisibilité et la cohérence de l'action publique sur le moyen-terme. Ils respectent les stratégies locales et les projets de territoire : les contrats de ruralité sont un moyen de réduire la dispersion des aides de l'État.

OÙ EN SOMMES-NOUS ?

Le demi-millier de contrats signés pour la période 2016-2020 atteindront bientôt leur terme. Une nouvelle version de ces contrats est en cours d'élaboration. **L'ANPP** et **l'AdCF** sont pleinement investies dans ce travail depuis de nombreux mois, en lien direct avec le **CGET**, le **Ministère de la Cohésion des territoires** et la **Banque des Territoires**.

Sur la base d'une enquête menée auprès des territoires porteurs de contrats et de l'analyse d'un tiers des contrats signés, **l'ANPP** et **l'AdCF** expriment les attentes des territoires pour la vague 2020-2026 des contrats de ruralité.

UNE PHILOSOPHIE A PRÉSERVER

L'ANPP et l'AdCF avaient pleinement souscrit aux ambitions initiales des contrats de ruralité. Mais avec un déploiement trop hâtif en 2016 et 2017, les contrats de ruralité n'ont que partiellement atteint leur objectif, et ont parfois reproduit les errements qu'ils étaient censés combattre : saupoudrage, illisibilité des critères, manque de visibilité à moyen-terme. **Il faut renouer avec la philosophie initiale des contrats.**

Un bon outil

Le succès des contrats de ruralité est indéniable : les territoires ruraux ont exprimé un intérêt réel pour ce dispositif. Après plusieurs années de disette budgétaire, les contrats de ruralité ont donné le signal d'une **relance de l'investissement public local.**

Un catalyseur de projets locaux structurants et innovants

Les territoires ruraux, de la commune au PÉTR, ne manquent pas de projets : pour les mettre en œuvre, c'est avant tout l'ingénierie qui manque et le « coup de pouce » financier qui permettra de concrétiser un projet et de mobiliser d'autres financeurs (effet levier). Avec une **enveloppe dédiée** et la disponibilité des **référénts ruralité** en mesure de mobiliser les services déconcentrés de l'État pour accompagner les territoires dans la remontée des projets, les contrats de ruralité ont visé juste.

Les projets programmés s'inscrivent dans les grandes priorités de l'État : construction de maisons de services au public, aménagement de centres bourgs, espaces de coworking, aménagement de cheminements piétons, plans climat-air-énergie territoriaux, construction/réhabilitation de complexes sportifs et culturels... Ils témoignent aussi de la **capacité d'innovation des territoires ruraux** : actions de développement de la silveréconomie dans le Pays Sud Gironde, offre de solutions alternatives à la voiture dans le PÉTR du Grand Clermont, plan zéro phyto et réduction des déchets verts dans le PÉTR Val de Saône Vingeanne...

La méthode que les territoires attendaient

Les contrats de ruralité permettent à l'État et à ses opérateurs de concourir directement à la mise en œuvre des stratégies locales et des projets de territoire définis par les acteurs locaux. Ce sont des **contrats intégrateurs** des interventions sectorielles de l'État dans les territoires.

La prise en compte des projets de territoire est le gage d'une plus grande **efficacité des crédits de l'État** : un projet de territoire est par essence concerté et fédérateur ; il permet une forte mobilisation partenariale.

Les territoires ruraux les moins dotés pour répondre aux appels à projet ont une chance de voir leurs projets concrétisés grâce à la **souplesse** attendue des contrats de ruralité : possibilité de financement de l'ingénierie, accompagnement des services de l'État, clause de revoyure à mi-parcours permettraient toutes les adaptations nécessaires.

Le caractère pluriannuel des engagements de l'État doit offrir une **visibilité indispensable** à des projets d'investissement dont les montants, même faibles, sont lourds à porter pour les territoires ruraux et nécessitent la sollicitation de financeurs externes qui doivent être rassurés sur la capacité de ces territoires à mener leurs projets à terme.



65 %

C'est la part des intercommunalités (816 sur 1 260) couvertes par un contrat de ruralité fin 2017.

Ces contrats sont portés par :

- 94 PETR rassemblant 320 communautés ;
- 48 regroupements de communautés à l'échelle de Pays ou de groupements ad hoc (160 communautés) ;
- 336 communautés portent seules un contrat de ruralité.

481

C'est le nombre de contrats de ruralité recensés par le CGET au 26 novembre 2017.

Initialement, seulement 200 signatures étaient envisagées. Devant la réelle appétence des territoires ruraux pour le dispositif, le Gouvernement a décidé l'extension de la phase de contractualisation et a levé les restrictions sur le nombre plafond de contrats.

DES FINANCEMENTS A PÉRENNISER

Des crédits spécifiques étaient prévus pour les contrats de ruralité, avec un détail d'importance pour les territoires ruraux, à savoir la possibilité de financer de l'ingénierie de projet. Le changement de législature a remis en cause ce modèle. **La visibilité budgétaire et la confiance dans les engagements des financeurs sont les conditions essentielles** de la réussite des projets locaux structurants inscrits dans les contrats de ruralité.

En finir avec le saupoudrage

Le saupoudrage des crédits d'intervention divers dans les territoires est une pratique encore trop répandue à laquelle les contrats de ruralité devaient contribuer à remédier. Certes, nombre de communes ne peuvent compter que sur les dotations d'investissement pour lancer des travaux indispensables [réfection et mise aux normes de bâtiments, voirie et réseaux, etc.]. Mais la dispersion de ces fonds n'est pas satisfaisante sur le long terme :

- C'est un pansement sur le faible potentiel financier de certaines petites communes rurales : le saupoudrage n'offre pas de perspectives de long-terme ;
- Cette pratique offre peu de visibilité sur les projets financés et leur réelle plus-value ;

Dans certains départements, les démarches de contractualisation ont été engagées tout azimut, avec des montants faibles mobilisés sur des projets dont le caractère structurant n'est pas probant.

Les contrats de ruralité ne doivent pas être les simples supports du versement de subventions supplémentaires. Ils doivent être une méthode pour la mise en cohérence de l'intervention de l'État dans les territoires.

Des contrats de confiance

La visibilité financière et la prévisibilité des financements sont les conditions premières de tout projet d'investissement. Tout en respectant le principe d'annualité budgétaire, l'État doit être en mesure de garantir la stabilité des financements qu'il engage dans les contrats de ruralité, tant dans leurs montants que dans les règles qui sous-tendent leur octroi.

A défaut d'enveloppe fléchée, il convient a minima :

- De bien définir et stabiliser le périmètre des dotations mobilisables dans les contrats de ruralité : chaque territoire doit savoir ce qu'il est en droit d'attendre en termes de financements de l'État
- D'offrir des garanties sur le montant de ces dotations et leur répartition départementale au moins sur la durée de la mandature ;
- De s'assurer que les préfetures partagent une interprétation commune, univoque et transparente des règles de financement des diverses opérations inscrites aux contrats de ruralité [notamment la distinction entre les types d'ingénierie, entre l'investissement et le fonctionnement, etc.] ;
- De doter l'administration en charge du suivi des contrats d'outils d'évaluation des conventions financières pour se prémunir contre une trop grande dispersion des crédits.



64 %

Des porteurs de contrats sondés par l'AdCF et l'ANPP estimaient que l'enveloppe financière reçue en 2017 n'était pas (ou peu) conforme à leurs attentes initiales.

10 %

C'est, pour chaque contrat, la part de la DSIL qui pourra finalement financer de l'ingénierie d'étude (non reconductible). Initialement, cette part avait été fixée à 15 % dans le projet de loi de finances pour 2017. Elle devait permettre de financer toute l'ingénierie de projet (études et animation).

216 M€

C'est la part de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) initialement réservée à la mise en œuvre des contrats de ruralité pour 2017 (enveloppe fléchée). Ce financement pouvait être abondé par d'autres dotations, en particulier la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) portée à 1 Md € en 2017.

Toutefois, à la mi-2017, l'enveloppe prévue pour les contrats de ruralité est réduite à 150 M€. Une part significative des crédits de paiement et des autorisations d'engagement est supprimée par décret d'avance. Le système des enveloppes fléchées disparaît. Les fonds sont basculés du programme 112 de la mission « politique des territoires » au programme 119, piloté par le Ministère de l'Intérieur et obéissant au principe de fongibilité.

Des inquiétudes sont alors exprimées quant à la pérennité des contrats signés.

UNE GOUVERNANCE A CONFORTER

Les contrats de ruralité 2016-2020 ont permis aux territoires ruraux de renouer leurs liens, parfois distendus voire inexistant, avec les services de l'État déconcentré. **Cette réussite indéniable de la première vague de contractualisation doit être confortée et étendue aux grands opérateurs publics** [Ademe, Anah, ARS, Caf, CNAV, La Banque de France, les consulaires, MSA, La Poste, ...] et privés. La prochaine phase de contractualisation doit donner du temps aux territoires pour penser leurs projets et mobiliser leurs partenaires. La sélection des projets et l'attribution des crédits doit se faire en toute transparence.

Davantage de temps

Pour que ces contractualisations atteignent leur plein potentiel, et c'est une demande récurrente des porteurs de contrats, les territoires ont besoin de davantage de temps de préparation qu'il ne leur en avait été laissé pour la génération 2016-2020 [soit à peu près 6 mois].

- Tous les territoires ne sont pas au même niveau d'avancement de leurs projets de territoire, ni ne disposent de la même ingénierie de projet : il leur faut encore structurer leur stratégie et élaborer les actions qu'ils souhaitent inscrire aux contrats de ruralité.

- La sollicitation et la mobilisation des partenaires est un exercice chronophage : il est pourtant essentiel pour partager les diagnostics territoriaux, coordonner les interventions des acteurs publics et, pour ce qui est des financeurs, conforter l'effet levier des contrats de ruralité.

Davantage de transparence

Essentielle à chaque étape de la contractualisation, la transparence l'est en particulier s'agissant :

- Des calendriers et procédures d'engagement dans le processus contractuel ;
- Des critères de sélection des actions et projets ;
- Des critères d'attribution des dotations à tous les niveaux (entre régions, entre départements, entre territoires de projet,

Laisser la main aux territoires dans la sélection des partenaires

Outre le délai nécessaire aux territoires pour solliciter leurs partenaires potentiels, il convient de laisser l'initiative aux porteurs de contrats (avec si nécessaire l'appui des services déconcentrés de l'État ou la future Agence Nationale de la Cohésion des Territoires).

L'initiative du territoire est gage d'une meilleure mobilisation de la région et du département, dont une certaine réticence a pu être relevée lorsque le contrat de ruralité apparaissait comme un dispositif d'État concurrent des outils contractuels de la région et du département. **L'initiative du porteur de contrat assure également le renforcement des partenariats déjà noués dans les territoires.**

Habitants, société civile et Conseils de développement : quelle place ?

La vague 2016-2020 des contrats de ruralité a laissé peu de place aux consultations, faute de temps. En particulier, les Conseils de développement, en dépit de leur rôle de représentation de la société civile, ont rarement été associés à la démarche.



85 %

N'ont pas mené de concertation avec les habitants.

26 %

Demandent à ce que les règles ne changent pas en cours de dispositif.

43 %

Sont satisfaits de la mobilisation des partenaires (région, département, Caisse des Dépôts, chambres consulaires, ARS, ...).

15 %

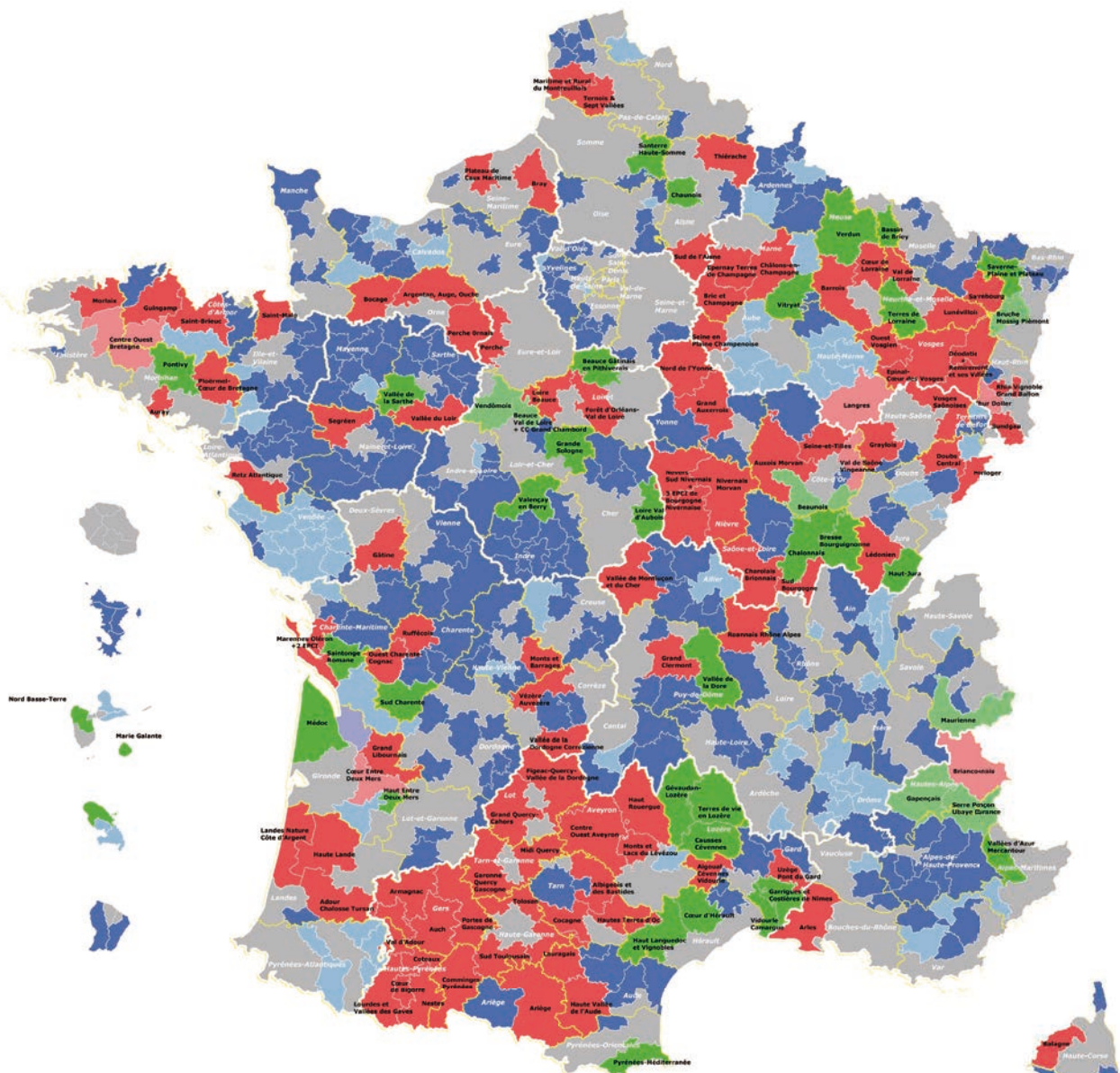
Souhaitent que les préfetures laissent davantage la main aux territoires, en adéquation avec la philosophie initiale des contrats.

53 %

Des porteurs de contrat sondés par l'AdCF et l'ANPP demandent davantage de temps pour élaborer les contrats de ruralité.

VERS UNE CONTRACTUALISATION TERRITORIALE GÉNÉRIQUE

À l'heure où l'État et les territoires souhaitent renouer un pacte de confiance, la dynamique des contrats de ruralité esquisse des voies possibles. Rares sont désormais les politiques nationales qui peuvent être mises en œuvre sans le concours actif des collectivités locales : le tournant contractuel est désormais un acquis. Mais il faut se prémunir contre une multiplication excessive des contrats et garantir l'équilibre et la relation entre État et territoires. **Il faut, pour chaque territoire, un contrat d'objectif et de méthode, pluriannuel et souple, au sein duquel pourront s'insérer les différentes politiques sectorielles de l'État (Santé, Culture, Éducation, Environnement, ...) sous forme de conventions opérationnelles.**



- Pôle territorial porteur d'un contrat signé : 95
- Pôle territorial porteur d'un contrat en préparation : 7
- EPCI porteurs avec pilotage par le Pays (contrat signé) : 30
- EPCI porteurs avec pilotage par le Pays (contrat en préparation) : 7
- EPCI porteur d'un contrat signé : 242
- EPCI porteur d'un contrat en préparation : 100



« Un territoire + un projet + une stratégie = un contrat »

La formule date déjà [Jacques Chérèque, ancien ministre de l'Aménagement du territoire], mais reste d'actualité. **L'ANPP** et **l'AdCF** partagent la conviction que les grandes politiques nationales territorialisées ne peuvent connaître de succès en faisant l'économie d'une stratégie cohérente de développement local.

Quel territoire ?

La **multiplication des périmètres d'intervention de la puissance publique** (tel zonage pour la santé, tel autre à l'Éducation nationale) interdit toute approche transversale des problématiques locales et empêche l'affirmation d'une gouvernance stable en mesure de conduire des stratégies intégrées de développement.

Les dernières réformes territoriales ont affirmé l'intercommunalité et le pôle d'équilibre territorial et rural comme les échelles pertinentes de mise en œuvre des stratégies européennes, nationales et régionales. Ces structures disposent de la gouvernance, des équipes et de la masse critique de population pour piloter des stratégies de développement local.

Quelle stratégie ?

Les acteurs locaux sont désormais familiers de l'exercice des diagnostics territoriaux, des projets de territoire et de la gouvernance multiniveaux. Les territoires se retrouvent pleinement dans les axes obligatoires des contrats de ruralité :

- Accès aux services et aux soins ;
- Revitalisation des centres-bourgs ;
- Attractivité du territoire ;
- Mobilités ;
- Transition écologique ;
- Cohésion sociale [y compris « Culture et Education »].

Ces axes pourraient utilement être conservés à titre indicatif : chaque ministère et/ou opérateur de l'État pouvant, par ailleurs, énoncer ses priorités et s'insérer dans le dispositif contractuel. En effet, la contractualisation territoriale gagnerait à moins prescrire le contenu des politiques mais davantage les méthodes de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

Quel contrat ?

Le « contrat de méthode » que **l'AdCF** et **l'ANPP** appellent de leurs vœux peut s'inspirer des expériences réussies des contrats de ruralité, mais aussi des contrats de ville. La future **Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT)** semble la mieux placée pour en assurer le suivi et l'évaluation. Elle disposera de l'ingénierie nécessaire à l'accompagnement des territoires et de l'autorité suffisante pour s'assurer d'une bonne coordination interministérielle.

LES TERRITOIRES DE PROJET S'EXPRIMENT* :

« Il faut saluer le travail des préfetures qui ont su instaurer un climat de dialogue et de proximité dans le cadre de cette contractualisation. »

« La préfeture a vraiment fait en sorte d'accompagner au mieux les porteurs de projets du territoire. »

« De fortes difficultés rencontrées sur le processus de remontée et d'arbitrage avec les services de la préfeture. »

« L'exercice n'a pas été mené jusqu'au bout : le contrat ne présente pas de plan de financement. L'exercice n'a été fait que dans le cadre de la convention 2017. »

« Les préfetures ont réparti l'enveloppe de manière obscure. Grande déception du territoire. »

« Le contrat de ruralité a conforté des liens qui existaient déjà sur le territoire, mais aussi tissé de nouveaux, notamment avec la Caisse des Dépôts et des Consignations. »

* questions ouvertes, enquête ANPP-AdCF 2017 auprès des porteurs de contrats de ruralité.



L'ANPP a pour objet de susciter des initiatives et de regrouper des moyens en faveur des Pays par un échange permanent d'informations et d'expériences entre les représentants des collectivités territoriales et de leurs regroupements, des entreprises et associations susceptibles de répondre à leurs besoins extrait de la déclaration au Journal Officiel du 31 janvier 1998.

Elle est présidée depuis 2014 par Raymond VALL, par ailleurs Sénateur du Gers.

Créée dès 1997 par quelques Pays pilotes et de grandes entreprises de services publics, l'Association appuie l'expression nationale des Pays, des Pôles d'Equilibre territoriaux et ruraux, des Territoires de projet et de développement, des GAL et de leurs Conseils de développement. Son objet est de fédérer les Territoires de projets, d'être leur porte-parole et de les représenter auprès des pouvoirs publics, de favoriser un échange permanent d'informations entre eux et de mutualiser leurs expériences.

L'Assemblée des Communautés de France (AdCF) est la fédération nationale des intercommunalités.

Elle est présidée depuis le 4 octobre 2017 par Jean-Luc Rigaut, maire d'Annecy et président de la communauté du Grand Annecy.

Depuis sa fondation en 1989, à l'initiative de Marc Censi, l'AdCF promeut la coopération intercommunale et le dialogue territorial.

L'AdCF assure plusieurs missions fixées dans ses statuts : la représentation des intercommunalités auprès des pouvoirs publics nationaux (gouvernement, Parlement, agences nationales...), la participation aux débats sur les évolutions de notre organisation territoriale et des politiques publiques décentralisées. L'AdCF développe une expertise spécifique au service de ses adhérents.

Fédérant près de 1 000 intercommunalités, le réseau de l'AdCF rassemble au total plus de 80% de la population française regroupée en intercommunalité, l'AdCF est leur porte-parole auprès des pouvoirs publics.

CONTACTS

Assemblée des Communautés de France

Maxime Goudezeune
Conseiller Ruralités
T. 06 37 85 48 63
m.goudezeune@adcf.asso.fr
www.adcf.org

Association Nationale des Pôles territoriaux et des Pays

Michael Restier
Directeur
T. 01 40 41 84 13
m.restier@anpp.fr
www.anpp.fr

Deux associations du Pôle Joubert | 22, rue Joubert – 75009 Paris.