Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français : les contrats de ruralité

The renewal of the territorial contractualization of the French state

Gwénaél Doré et Mohammed Chahid

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/7060>

DOI : 10.4000/economierurale.7060

ISSN : 2105-2581

Éditeur

Société Française d'Économie Rurale (SFER)

Édition imprimée

Date de publication : 30 septembre 2019

Pagination : 103-118

ISSN : 0013-0559

Référence électronique

Gwénaél Doré et Mohammed Chahid, « Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français : les contrats de ruralité », *Économie rurale* [En ligne], 369 | Juillet-septembre, mis en ligne le 01 janvier 2021, consulté le 07 janvier 2021. URL : <http://journals.openedition.org/economierurale/7060> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/economierurale.7060>

Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français : les contrats de ruralité

Gwénaél DORÉ¹

Consultant, Chercheur associé, UMR SAD-APT
(AgroParisTech), Équipe Proximités
gwenaël.dore@yahoo.fr

Mohammed CHAHID

Consultant, Directeur de MATI cabinet-conseil, Professeur associé,
Université Clermont Auvergne, UMR Territoires
mohammed.chahid@uca.fr

L'État français a renouvelé une politique de contractualisation au travers de la mise en place en 2016 de contrats de ruralité signés avec des intercommunalités. Cette contractualisation complète l'accent mis sur les métropoles et soutient des projets d'investissement. Après avoir rappelé l'évolution des politiques nationales de contractualisation avec les territoires depuis les années 1960, les auteurs présentent la mise en place des contrats de ruralité en 2016, avant de livrer les principaux enseignements d'une enquête qualitative.

MOTS-CLÉS : *contrats, développement territorial, ruralité, intercommunalité*

The renewal of the territorial contractualization of the French state

The French State has renewed a contractualization policy through the implementation in 2016 of rurality contracts signed with public establishments for cooperation between local authorities. This contractualization complements the emphasis placed on the metropolises and supports investment projects. After recalling the evolution of national policies of contractualization with the territories since the 1960s, the authors present the implementation of rurality contracts in 2016, before delivering the main lessons of a qualitative survey.

KEYWORDS: *contracts, territorial development, rurality, intercommunality (JEL: R 51)*

A lors que, jusque dans les années 1960, l'aménagement du territoire était essentiellement pris en charge en France par un État « tutélaire », ce dernier met en place, à partir des années 1970, des incitations contractuelles, puis cette orientation est suivie par les régions dès les années

1980 et par l'Europe à partir des années 1990. Mais c'est surtout à partir des années 1980 que la politique française d'aménagement du territoire (Marcou, 1994) a été transformée par l'approche combinée de la décentralisation et de la contractualisation (lois de 1982). Dans un contexte où la multiplication des pouvoirs résultant de la décentralisation bouleverse l'approche hiérarchique de l'action publique, « le domaine de l'aménagement du territoire a été pionnier dans la mode de gouverner par contrat » (De Roo et Manesse, 2016).

1. Article du même auteur : (avec) Lépicié D., Abdoul D. (2014). Pays et intercommunalité, quelles conséquences de la réforme des collectivités territoriales ? *Économie rurale*, n° 344, novembre-décembre 2014.

Des « contrats d'action publique » (Gaudin, 2004), se distinguant tant des contrats privés que des contrats administratifs, ont donc été expérimentés à partir des années 1970, puis se sont généralisés dans le cadre de la décentralisation à partir des années 1980, avant d'être systématisés dans les années 1990. Ainsi, la contractualisation publique s'est affirmée « comme une manière de "recoudre" les morceaux d'une action publique redistribuée et d'articuler entre eux des niveaux diversifiés de responsabilité, allant de la commune à l'État, sans faire appel aux classiques rapports de tutelle » (Gaudin, 2004).

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

1. Les premiers contrats de villes moyennes et de pays (années 1970)

Après les contrats de villes moyennes (1973), les premiers contrats de pays (1975) pour les espaces ruraux (Rolland, 1979) soutenaient des Plans d'aménagement rural (PAR) et visaient à prendre en compte l'ensemble des activités du milieu rural sur la base d'une concertation avec les élus locaux, autour d'un projet de développement. Ils « ont permis aux élus locaux de faire l'apprentissage de la coopération intercommunale » (Perrin et Malet, 2003).

2. L'institutionnalisation des territoires de projets (1990-2005)

Après l'adoption de la loi ATR (Administration territoriale de la République) de 1992 instituant des communautés de communes et de ville et la mise en place des premiers contrats de ville (1994), la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 (loi Pasqua) a renforcé la tendance à la coopération en milieu rural en institutionnalisant la notion de pays,

suscitant l'apprentissage d'une coopération à une échelle territoriale plus large que les communautés (souvent réduites initialement à l'échelle cantonale). La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 (loi Voynet) a généralisé l'appui à des territoires de projets structurés en pays et/ou en agglomérations (ces dernières ayant été institutionnalisées par la loi Chevènement de 1999 relative à l'intercommunalité) et a généralisé la démarche de contractualisation dans les Contrats de plans État-régions (CPER) à un niveau infrarégional pour la période 2000-2006.

3. D'une approche généralisée à une approche sélective (milieu des années 2000)

À partir du milieu des années 2000, l'intervention financière de l'État au niveau local paraît en recul, dans un contexte de réduction de ses capacités budgétaires, de politiques privilégiant la compétitivité et d'appels à projets (ainsi les pôles d'excellence rurale à partir de 2006, Alvergne et de Roo, 2008) et s'apparente à un « gouvernement à distance » (Epstein, 2005). L'État s'est orienté vers une approche sélective dans le cadre du volet territorial des CPER 2007-2013 (Doré, 2008). Par ailleurs, s'est quasi généralisée la contractualisation infrarégionale des conseils régionaux (Doré, 2014) et leur apport en ingénierie aux territoires organisés. Toutefois, pour 2015-2020, les CPER comprennent à nouveau un volet territorial obligatoire, ciblé sur un nombre limité de territoires justifiant un effort particulier de solidarité nationale mais n'induisant pas forcément un partenariat contractualisé avec les territoires.

L'évolution des politiques de contractualisation de l'État en France avec les territoires depuis les années 1970 peut être résumée ainsi (*figure 1*).

Figure 1. Historique des contractualisations de l'État

Source : les auteurs.

Les contrats de ruralité (2016)

1. Cadre général

L'État est revenu récemment à une politique de contractualisation au travers d'une politique de contrats de ruralité depuis 2016 et de contrats « Action cœur de ville » en faveur des villes moyennes depuis 2018, parallèlement aux pactes État-métropoles (lancés en 2016). Les contrats de ruralité sont ouverts sur 2017-2020 en priorité à des projets intercommunaux portés par des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ou des Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre² à une « échelle suffisamment vaste » (circulaire ministérielle

du 24 janvier 2017) et sans obligation de couverture intégrale des territoires départementaux.

Ces contrats de ruralité, élaborés sur la base d'un projet de territoire, soutiennent des investissements dans les territoires ruraux (la notion de « ruralité » est ici très étendue, puisqu'elle inclut également des petites agglomérations ou des espaces périurbains). Les contrats recensent les projets pour chacun des six volets thématiques obligatoires (pas forcément engagés dès la première année mais au cours du contrat), précisent les calendriers de réalisation (priorités, année) et identifient les moyens nécessaires, avec une convention financière annuelle.

2. Financements et partenaires

Au 1^{er} octobre 2018, 485 contrats de ruralité étaient signés ou en cours de signature selon le CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires). Dès 2017, plus de 450 contrats avaient été signés avec plus de 425 M€ de crédits de l'État, dont une part de DSIL (Dotation de soutien aux investissements locaux) initiale de 216 M€ en autorisations d'engagement (réduite à 145 M€ à la mi-2017).

Par ailleurs, les contrats mobilisent d'autres dotations de l'État au-delà de la DSIL (tableau 1) : Dotation d'équipement

2. Alors que les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles) réunissent plusieurs communes autour d'une mise en commun de compétences et des ressources fiscales, les PETR (Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux) créés par la loi Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 sont des syndicats mixtes regroupant plusieurs EPCI à fiscalité propre pour mettre en œuvre un projet de territoire. Ils constituent en quelque sorte la prolongation des pays consacrés par la loi d'orientation d'aménagement et de développement durable du territoire de 1999 (Loi Voynet).

Tableau 1. Les fonds mobilisables dans les contrats de ruralité

Fonds État	Fonds européens	Financements des collectivités supralocales
<ul style="list-style-type: none">• DSIL (Dotation de soutien aux investissements locaux, Préfet région)• DETR (Dotation d'équipement des territoires ruraux, Préfet département)• DGD (Dotation générale de décentralisation)• FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire)• Ministère de la Culture• CNDS (Centre national pour le développement du sport)• Volet territorial CPER (Contrat de plan État-Régions)• ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)• ANAH (Agence nationale de l'habitat)• Tout autre fonds porté par les différents ministères et opérateurs de l'État	<ul style="list-style-type: none">• FEDER (Fonds européen de développement régional)• FEADER (Fonds européen agricole de développement rural)• LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale)	<ul style="list-style-type: none">• Région• Département

Source : les auteurs.

des territoires ruraux (DETR) en premier lieu, Dotation générale de décentralisation (DGD), Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT), ministère de la Culture, Centre national pour le développement du sport (CNDS), volet territorial du CPER, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), Agence nationale de l'habitat (ANAH). Ils mobilisent également des financements des régions et des départements et des fonds européens : Fonds européen de développement régional (FEDER), Fonds européen agricole de développement rural (FEADER) le plus souvent *via* le programme LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale).

Ces contrats courent jusqu'en 2020 avec un engagement de cofinancement DSIL et DETR dans le budget quinquennal de l'État. L'enveloppe globale DSIL a été réduite de 778,4 M€ en 2017 à 615 M€ en 2018, soit une diminution de plus de 20 % reconnue par le ministre de l'Intérieur : « Pour 2017, le niveau de la dotation n'est pas le même, puisque la part gérée par le ministère de la Cohésion des territoires a vu sa ligne passer

de 246 millions à 0 million » (Cazeneuve et Jerretie, 2018). En 2018, 455 M€ de crédits d'État (DSIL, DETR, FNADT, autres ministères) ont été mobilisés pour ces contrats (source : CGET).

Alors qu'en 2017, les contrats de ruralité disposaient d'une deuxième enveloppe de la DSIL spécifiquement réservée, la DSIL se compose depuis 2018 d'une enveloppe unique qui soutient les projets des contrats mais aussi des projets relevant de six priorités thématiques : rénovation thermique, transition énergétique, sécurisation des équipements publics, numérique et téléphonie mobile, mobilité, ainsi que logements, bâtiments scolaires, hébergements et équipements publics rendus nécessaires par l'accroissement du nombre d'habitants. La DSIL finance également les Pactes État-métropoles. Aussi, le rapporteur au Sénat, B. Delcros (2018), sur le budget de la Cohésion des territoires a regretté l'absence de financement spécifique sur les contrats de ruralité en 2018.

Pour 2017, l'enveloppe de la DSIL dédiée aux contrats de ruralité a été répartie entre les régions de la France continentale pour des montants allant de 22,7 M€

(Auvergne-Rhône-Alpes : 12 % de l'enveloppe) à 8,6 M€, les autres régions bénéficiant entre 2,4 M€ et 1,2 M€.

La DSIL était répartie entre les régions selon l'importance de la population en 2017, une clé aménagée pour 2018 (circulaire ministérielle du 7 mars 2018) par un panachage entre la population totale (pour 65 %) et la population située en unité urbaine de moins de 50 000 habitants (pour 35 %), afin que l'Île-de-France ne soit pas trop avantagée (DSIL passée de 16,2 % en 2017 à 13,8 % en 2018). Les montants de la DSIL pour 2017 et 2018 sont présentés ci-dessous (figure 2).

Ainsi, par exemple (cf. tableau 2), la région Centre-Val-de-Loire a bénéficié en 2017 d'une enveloppe moindre (8,6 M€, 4,6 % de l'enveloppe nationale) que l'Île-de-France (10,2 M€, 5,4 % de l'enveloppe), alors qu'il s'agit d'une région aux caractéristiques plus rurales : en effet, si parmi les nombreuses approches de la distinction rural/urbain, on reprend le critère de population selon lequel les communes de moins de 10 000 habitants sont à dominante rurale (cf. Dumont, 2016), en 2016, 64 % de la population de la région Centre vit dans des communes de moins de 10 000 habitants contre 16 % en

Figure 2. Montants DSIL par région, 2017 et 2018

Source : les auteurs.

Tableau 2. Comparaison de la dotation du Centre-Val-de-Loire et de l'Île-de-France

	Dotation	Communes de moins de 10 000 habitants (2016). Source : DGCL.	Population située en unité urbaine de moins de 50 000 habitants. Source : INSEE, 1/1/2018.
Centre-Val de Loire	4,6 % de l'enveloppe (8,6 M€)	64 % de la population, 1 694 000 habitants	1 508 464 habitants (60,7 %, dont 34,5 % hors unités urbaines)
Île-de-France	5,4 % de l'enveloppe (10,2 M€)	16 % de la population, 1 932 000 habitants	1 239 907 habitants (10,7 %, dont 3,6 % hors unités urbaines)

Source : les auteurs.

Île-de-France³, bien que cela représente un peu plus d'habitants en Île-de-France (1 932 000 habitants) qu'en région Centre (1 694 000 habitants). Toutefois, si l'on se base sur le critère de la clé de répartition de la DSIL 2018 selon la population située en unité urbaine de moins de 50 000 habitants, la population concernée est (au 1^{er} janvier 2018) de 1 508 464 habitants (60,7 %, dont 34,5 % hors unités urbaines) en région Centre contre 1 239 907 habitants (10,7 %, dont 3,6 % hors unités urbaines) en Ile-de-France⁴ (mais il n'existe plus en 2018 d'enveloppe spécifique pour les contrats de ruralité).

Les subventions sont attribuées par le préfet de région qui arrête la liste des projets sur la base, s'il l'estime appropriée, d'une sélection préalable opérée par les préfets de départements. Les conseils régionaux et les conseils départementaux ont été invités également à être signataires des contrats. D'autres partenaires publics sont possibles : opérateurs publics, bailleurs sociaux, chambres consulaires, etc. Ainsi, on constate que la signature des contrats par d'autres partenaires que l'État est variable : par exemple, signature par la région et le département en Occitanie, référence au contrat de la région en Bretagne, signature par la Caisse des Dépôts (Bretagne, Charente, Occitanie), signature par les chambres consulaires (PETR Ruffécois, Pays Cœur d'Hérault) et par l'office de tourisme (PETR Ruffécois), voire par le conseil de développement désignant des membres au Comité de pilotage (PETR Midi-Quercy).

3. Les contrats signés

En 2018, les 485 contrats (*figure 3*) avaient été signés localement (*figure 4*) :

3. Source : Direction générale des collectivités locales, ministère de l'Intérieur (DGCL).

4. Source : INSEE, Base des unités urbaines 2010 dans la géographie communale en vigueur au 1^{er} janvier 2018.

- dans 20 % des cas avec des PETR (en particulier en Occitanie, dans l'Est de la France et selon une logique de « grappe » en particulier en Bretagne, dans la Nièvre ou dans les Vosges), représentant 42 % de la superficie totale des contrats (source : CGET), ce qui confirme leur rôle de vaste échelle structurante, et on a pu constater une certaine avance des PETR dans la signature des contrats ;
- pour les 2/3, avec des communautés de communes, choix privilégié par certaines préfectures de départements où la plupart des communautés sont signataires. Toutefois, 9 % de ces contrats sont portés par des EPCI à fiscalité propre avec un pilotage du pays (résultant d'un appui en ingénierie au niveau du pays, le pays ne pouvant être officiellement porteur mais seulement cosignataire), notamment dans l'Est de l'Occitanie (Hérault : maintien des syndicats mixtes de pays, ouverts aux départements, ce qui n'est plus possible dans les syndicats fermés de PETR) ou dans la région Centre. Au total, 65 % des EPCI à fiscalité propre (816 sur 1 260) sont couverts par des contrats ;
- et pour 13 %, avec des communautés d'agglomération ou avec 5 communautés urbaines (Caen, Alençon, Le Mans, Le Creusot Montceau, Grand Paris Seine et Oise) constituées de villes moyennes, ce qui permet une vision plus complète de l'aménagement du territoire, en intégrant une armature urbaine essentielle pour la ruralité (exemple : Communauté d'agglomération de Tulle).

Au 1^{er} octobre 2018, un quart des départements est intégralement couvert par ces contrats (source : CGET). Par exemple, la totalité de la Charente Maritime est couverte en dehors de l'agglomération de La Rochelle, département dans lequel 7 contrats ont été signés (un contrat s'étend du pays de Marennes Oléron aux

communautés d'agglomération de Royan et de Rochefort). 10 contrats et plus ont été signés dans 8 départements situés

principalement à l'Ouest de la France, avec parfois une certaine dilution (19 en Vendée, 14 en Ile-et-Vilaine, 12 en

Figure 3. Carte des contrats de ruralité fin 2017

Figure 4. Portage des contrats de ruralité (début 2018)

Source : les auteurs.

Calvados, 11 en Indre, en Loire-Atlantique et en Sarthe, 10 en Isère et en Mayenne). 27 départements comprennent entre 6 et 9 contrats, 48 entre 3 et 6, et 14 entre 1 et 2. En général, dans les départements où l'on recense beaucoup de contrats de ruralité, ceux-ci ont été signés avec des EPCI, et inversement lorsqu'il s'agit de PETR.

La co-signature des conseils régionaux varie (bien que tous finalement soient cofinanceurs d'opérations inscrites dans les contrats). En Occitanie, une convergence sur les PETR peut être observée : sur 44 contrats signés, la Région en a signé 36. Le conseil régional des Hauts de France est cosignataire au cas par cas. En Bretagne, la liberté du préfet de choisir sa maille territoriale (EPCI à fiscalité propre ou PETR) aboutit dans un certain nombre de cas à une inadéquation avec l'échelon de contractualisation de la région (pays ou EPCI à fiscalité propre à l'échelle de l'ancien pays), notamment en Ile-et-Vilaine.

4. Principales thématiques

Ces contrats de 4 ans (2017-2020) sont conduits sur la base d'un cahier des charges du CGET axé sur six volets thématiques (figure 5).

Différents exemples de mise en œuvre de ces axes thématiques peuvent être mentionnés :

- 1) Accès aux services et aux soins : notamment maisons de services, maisons de santé, animateurs de santé, mise en accessibilité des bâtiments publics...
- 2) Revitalisation des bourgs centres : Opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH), actions sur des bâtiments anciens ou d'animation (salles des fêtes), commerces de proximité...
- 3) Attractivité du territoire : économie, artisanat, maison de produits de pays, numérique, téléphonie mobile, télétravail, *coworking*, fab-lab, pépinière d'entreprise, pôle aquatique, tourisme...
- 4) Mobilité et accessibilité : étude sur le déploiement d'une offre de transport à la demande sur l'ensemble du territoire, covoiturage, plate-forme de mobilité, équipement de véhicules électriques...
- 5) Transition énergétique : chaudière bois des bâtiments communaux, bornes électriques...
- 6) Cohésion sociale : garage auto-solaire, équipements sportifs, écoles de musique, logements adaptés, silver économie.

Figure 5. Les six axes obligatoires des contrats de ruralité

Source : CGET.

D'autres thématiques peuvent être ajoutées, mais on constate beaucoup de Maisons de services et de santé et d'actions classiques, avec des diagnostics inégalement présents.

L'appui à l'ingénierie devait être également possible en 2017 pour 15 % des crédits attribués, taux réduit par la loi de finances 2018 à 10 %. Ceci devrait toutefois permettre de prendre en charge des dépenses de personnel d'animation du contrat, mais la plupart des préfectures ne mettent pas en œuvre cette disposition, préférant une interprétation restrictive (préférence pour des études et non pour l'animation du territoire).

Une enquête qualitative auprès de six contrats de ruralité

Au printemps 2018, nous avons mené une enquête qualitative auprès de six territoires, choisis en fonction de la diversité du contexte institutionnel, géographique et régional différent. Les contrats étudiés portent sur deux

communautés de communes, trois PETR et une communauté (tableau 3). Ainsi, à côté de 3 territoires ruraux (Grand Roye, Sancerre Sologne, Vézère Auvézère), ont été étudiés 2 territoires périurbains en bordure de métropole (Clermont et Toulouse) et un territoire mixte (petite agglomération et espace rural : Redon).

5. Une appréciation globalement positive

Les nouveaux contrats de ruralité de l'État sont arrivés au moment opportun de regroupements intercommunaux stipulés par la loi NOTRe (Nouvelle administration de la République) de 2015 et ont suscité une réflexion collective intégrant des projets existants et une approche territoriale favorisant le fait intercommunal (ainsi, avant d'être retenu par l'État, le projet de la commune doit être validé par l'intercommunalité). Toutefois, nous observons parfois la tendance de l'intercommunalité à laisser au sous-préfet les arbitrages finaux pour ne pas contrarier certains maires, mais il semble y avoir une autonomie croissante

Tableau 3. Les six territoires étudiés

Territoire	Grand Clermont	Pays Tolosan	Vézère Auvézère	Grand Roye	Sancerre Sologne	CA Pays Redon
Localisation régionale et départementale	Puy-de- Dôme (Auvergne Rhône- Alpes)	Haute- Garonne (Occitanie)	Corrèze (Nouvelle Aquitaine)	Somme (Hauts-de- France)	Cher (Centre-Val de Loire)	Ille-et-Vilaine, Morbihan, Loire-Atlantique (Bretagne et Pays-de-la-Loire)
Caractéristique	Périurbain	Périurbain	Rural	Rural	Rural	Mixte
Institution porteuse du contrat	PETR	PETR	PETR	Fusion de 2 Communautés de communes	Association de 2 Communautés de communes	Communauté d'agglomération (récente)

Source : les auteurs.

Encadré méthodologique
Personnes interrogées et trame du questionnaire

Au total, 59 entretiens ont été conduits avec des responsables de l'État (sous-préfets et référent ruralité en préfecture), des élus (présidents de l'intercommunalité et maires de communes bénéficiaires d'opérations) et des techniciens des conseils départementaux et régionaux – en proportion équivalente (15 à 17) – ainsi qu'avec des chefs de projet des territoires (8) et deux présidents de conseils de développement associés.

L'enquête n'avait pas pour but d'examiner les effets économiques des contrats (intervention trop récente pour être mesurée), mais d'étudier les changements processuels et de gouvernance.

Les questions portaient principalement sur les points suivants :

- sélection des territoires (méthode, durée de l'appel à candidature, communication de l'État) et phase de concertation avec les différents acteurs ;
- écriture des contrats : réflexion collective ou reprise de projets existants ? existence

d'un projet de territoire ? prise en compte des questions d'aménagement du territoire (équilibre territorial, interactions rural-urbain) ? répartition des projets entre les communes et l'intercommunalité ;

– répartition des crédits de l'État (communication, existence d'un plan pluriannuel de financement ? intégration d'autres sources de financement que la DSIL ?) et mise en place ou non d'un comité des financeurs ;

– modes de gouvernance, dispositif de suivi et modalités d'association des acteurs non-sig-nataires ;

– niveau de mise en cohérence avec d'autres dispositifs (État, politiques territoriales des départements et régions, Fonds européens et lien avec le programme LEADER...), et prise en compte du contrat de ruralité dans la mise en œuvre des politiques publiques ;

– mise en œuvre opérationnelle du contrat et degré d'avancement (le contrat a-t-il permis de faciliter certains projets ?).

des élus à maîtriser l'enveloppe accordée par l'État.

Ces contrats sont un outil de dialogue entre l'intercommunalité et l'État, soutenu par une animation de proximité des sous-préfets. Pour les territoires, ils offrent une meilleure lisibilité des financements de l'État et une opportunité de travailler

en collaboration avec ses services. Pour l'État, ils permettent une meilleure visibilité des projets du territoire et une meilleure connaissance des interlocuteurs. Sortant d'une relation au coup par coup avec les collectivités, ils sont un instrument d'échange entre les co-financeurs (État, région, département).

Les contrats ont permis parfois de mieux fédérer des anciens EPCI à fiscalité propre ou d'apporter une reconnaissance aux PETR (ces derniers sont ainsi légitimés aux yeux des EPCI à fiscalité propre, comme support pour aborder les différents financements, mais ceux-ci doivent souvent s'affirmer davantage sur le plan de la stratégie du territoire).

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

6. Un long temps de préparation

La mise en œuvre des contrats s'est réalisée dans un contexte contraint : nouvelles intercommunalités, élections présidentielles

et législatives (figure 6). Néanmoins, de nombreux contrats ont vu le jour avant fin 2017 et au niveau national, dès juin 2017, 216 contrats avaient été signés dont 67 avec les PETR.

Les six contrats étudiés ont été signés entre mars et juillet 2017 et les premières conventions financières entre mars et novembre 2017. L'année 2017 a été l'année de la co-construction du contrat (avec un temps de préparation le plus chronophage) pour un démarrage prévu avant fin 2017. L'année 2018 a été celle de la mise en œuvre des premières actions et de négociation pour la suite de la programmation.

7. Un partenariat resserré sans réelle participation socioprofessionnelle

Pour les six contrats étudiés (tableau 4), deux conseils régionaux (sur six) sont signataires des contrats (Occitanie et Centre-Val-de-Loire), mais tous sont partenaires indirects en tant que financeurs d'opérations. Les départements sont presque tous

Figure 6. Un agenda contraint pour la mise en œuvre des contrats de ruralité

Source : les auteurs.

Tableau 4. Les signataires des 6 contrats

Territoires porteurs du contrat	Autres signataires locaux	Conseil Régional	Conseil Départemental	Caisse des Dépôts et consignations
PETR Grand Clermont	Métropole, 3 EPCI et 1 PNR	Auvergne-Rhône-Alpes	Puy-de-Dôme	
PETR Pays Tolosan		Occitanie	Haute-Garonne	
CA Pays de Redon		Bretagne (partenaire / financeur)	Ille-et-Vilaine	
CC Grand Roye		Hauts-de-France (partenaire/ financeur)	Somme (partenaire / financeur)	
2 CC Sancerre Sologne	SM du Pays	Centre-Val de Loire	Cher	
3 CC (PETR) Vézère Auvézère	SM PNR Millevaches	Nouvelle-Aquitaine	Corrèze	

Note : Signataires des contrats en grisé.

Source : les auteurs.

signataires (sauf la Somme qui est toujours impliquée). La présence institutionnelle de la Caisse des Dépôts est constatée dans un contrat sur deux étudiés (Redon, Grand Clermont, Pays Tolosan).

En revanche, nous notons l'absence des chambres consulaires et des associations. Toutefois, on observe la participation dans deux cas du Conseil de développement au Comité de pilotage du contrat (Redon et Pays Tolosan), et d'autres sont invités à la séance de signature ou associés par leurs territoires. Les projets soutenus sont certes des investissements publics, qui intéressent moins les associations, mais le ministère de la Cohésion des territoires mènerait actuellement une réflexion pour renforcer le caractère partenarial des contrats (Delcros, 2018).

8. Un contrat de soutien opérationnel et financier aux projets locaux

Les contrats renforcent les projets de territoires, en appuyant la stratégie de développement (en particulier des PETR), en « boostant » des opérations qui n'auraient pas vu le jour aussi rapidement, en ouvrant

un nouveau focus sur des thématiques jugées moins prioritaires ou nouvelles (exemple de la transition écologique) et en offrant un cadre de visibilité de projets aux partenaires pour d'éventuels nouveaux cofinancements. Mais une des limites reste le cadre annuel des contrats, qui se traduit par l'obligation pour les territoires de négocier chaque année une enveloppe budgétaire avec les différents financeurs.

Les budgets mobilisés en 2017 et 2018 (en M€) pour chacun des 6 contrats de ruralité sont présentés en figure 7. Le total des dépenses engagées sur les 6 territoires s'élevait à 38,9 M€ en 2017 et à 29,5 M€ en 2018 (certains ont chargé 2017, cependant que d'autres ont connu des reports d'investissement).

Le montant total de la DSIL mobilisée par les contrats était en 2017 de 4,2 M€ (11 % du total) et en 2018 de 3,8 M€ (13 % du total) : il varie de 7 % du total du contrat (1,2 M€) en 2017 pour Redon, à 30 % (0,250 M€) pour Vézère Auvézère, et en 2018, de 19 % (1,2 M€) pour le Pays Tolosan à 10 % (0,092 M€) pour Sancerre Sologne. La globalisation de la DSIL en

Figure 7. Budgets mobilisés en 2017 et 2018 (en M€) pour chacun des 6 contrats de ruralité
Synthèse des conventions financières annuelles (2017 et 2018) signées par l'État et le territoire et transmises par les services préfectoraux

Source : les auteurs.

2018 (au lieu d'une part affectée spécifiquement aux contrats de ruralité en 2017) n'aurait eu qu'un faible impact ; la légère baisse totale de la DSIL en 2018 est due à Redon (qui a sans doute mobilisé davantage de projets en 2017), mais elle reste stable ou progresse ailleurs (sauf en Sancerre Sologne).

La DETR était le deuxième instrument mobilisé par l'État (à l'exception de Vézère Auvézère), selon un montant total pour les contrats de 3,2 M€ (11 %) en 2018, et est en hausse sur 2017 (2,4 M€, 6 %). Les autres soutiens de l'État s'établissaient en 2017 à 1,3 M€ (3 %) et en 2018 à 1,8 M€ (6 %), mais n'étaient pas toujours bien articulés avec la DSIL. Le montant total des subventions de l'État s'élevait ainsi en 2017 à 8,1 M€ (soit 20 % du montant total prévisionnel) et en 2018 à 8,9 M€ (soit 30 % du montant total), et les contrats mobilisent progressivement davantage d'autres fonds d'État que la DSIL. L'État est le premier financeur de ces contrats, devant les régions et les départements.

Le reste des cofinancements publics est constitué par les contributions des régions (1,4 M€, 4 % en 2017 ; 1,6 M€, 5 % en 2018), des départements très investis (2,2 M€, 6 % en 2017 ; 2,5 M€, 9 % en

2018), par des fonds européens (principalement le FEADER *via* LEADER) dans 4 territoires sur 6 (0,6 M€, 2 % du total en 2017 ; 0,2 M€, 1 % en 2018).

Le total des cofinancements publics s'élève ainsi en 2017 à 12,3 M€ (31,7 %) et en 2018 à 13,3 M€ (45,3 %). La part d'autofinancement est en baisse : de 26,6 M€ (68,3 %) en 2017 à 16,1 M€ (54,6 %) en 2018, attestant d'un moindre effet levier des cofinancements sur les dépenses totales des territoires. Les territoires qui ont une plus grande capacité d'autofinancement sont en général les bénéficiaires privilégiés des subventions de l'État : cas de Redon, du Pays Tolosan et du Grand Clermont.

9. Le contrat de ruralité, un outil au service de priorités d'aménagement du territoire

Pour le démarrage en 2017, l'essentiel des contrats a été priorisé autour de trois priorités sur les six : services, centres bourgs, attractivité du territoire. En 2018, trois contrats ne comportent pas toujours d'axe mobilité et il n'y a pas d'axe transition énergétique dans deux contrats (*tableau 5*) (mais il y a parfois des problèmes de nomenclature). Toutefois, toutes les thématiques devraient être mises en œuvre sur la durée du contrat.

Tableau 5. Axes absents des contrats en 2017

Axes thématiques	Grand Clermont	Grand Roya	Redon	Pays Tolosan	Sancerre Sologne	Vézère Auvézère
1) Accès aux services publics						
2) Revitalisation des bourgs centres						
3) Attractivité du territoire						
4) Mobilité et accessibilité						
5) Transition énergétique						
6) Cohésion sociale						

Note : Axes absents des contrats en blanc.

Source : les auteurs.

En général, la distribution spatiale des projets est relativement équilibrée. Le portage des projets peut être communal, soulignant dans ce cas un appui volontaire aux petites communes, mais pour d'autres, il repose sur l'intercommunalité, manifestant ainsi la montée en puissance des EPCI postérieure à la loi NOTRe de 2015.

10. Les préconisations issues des entretiens avec les acteurs

Les entretiens avec les différents interlocuteurs nous ont permis de formuler diverses préconisations, dont certaines visent à préparer une nouvelle génération de contrats pour la prochaine mandature municipale (2020-2026).

Sont ainsi souhaités un véritable plan pluriannuel de financement (en s'inspirant de l'approche d'engagements des contrats de plan pour dépasser la contrainte de l'annualité budgétaire), une plus grande coordination entre les différents fonds et dotations de l'État, notamment DSIL (à la programmation régionale) et DETR (à la programmation départementale), l'affirmation du caractère interministériel des contrats (à l'instar des contrats de ville) pour mieux mobiliser les différents ministères et agences de l'État, la mise en cohérence des différentes interventions contractuelles de l'État (« cœur de ville » pour les

ville moyennes, en cas de juxtaposition sur un même territoire), transition écologique..., une programmation mieux coordonnée des divers financeurs (État, région, département) au travers de la systématisation d'un comité de financeurs (pour éviter le décalage des décisions) et la recherche en amont d'une association des régions qui ont leur propre relation contractuelle avec les territoires (unification des comités de programmation et convergence des périmètres).

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

*
* *

Ces contrats invitent à une cohérence des financements de l'État et d'autres partenaires (régions, départements, agences, Caisse des Dépôts). C'est une démarche pluriannuelle utile pour les territoires qui veulent s'engager dans un véritable programme coordonné d'investissements à l'échelle du bassin de vie ou d'emploi. Il s'agit d'un levier pour redynamiser les projets de territoire, soit en soutenant des anciens pays constitués désormais en PETR, soit en fédérant autour d'un projet de nouvelles communautés de communes résultant de fusions, soit en appuyant les projets de campagnes périurbaines de communautés d'agglomération. Mais le sentiment prévaut malgré tout d'un grand classicisme des actions (sans doute au demeurant nécessaires) et d'une préparation rapide (liste d'opérations, effet d'aubaine, et non projet de territoire). Ainsi, le contrat serait « réactivé sur le principe du sur-mesure, tout en perdant sa force globale » (De Roo et Manesse, 2016), même si « la contractualisation doit être la méthode centrale de l'aménagement du territoire » (Maurey et de Nicolay, 2017).

En tout état de cause, cette politique de contrat semble devoir être poursuivie et unifiée. En effet, le rapport de S. Morvan (2018) relatif à la création d'une « Agence nationale de cohésion

des territoires » a proposé des « contrats uniques de cohésion territoriale », regroupant notamment les actuels contrats de ruralité, les 222 contrats « Action cœur de ville » (2018) et les contrats de ville, et cette idée a été reprise par la loi du 22 juillet 2019 portant création de l'Agence. Le CGET travaille donc sur une nouvelle mouture de contrats, non limités à des projets d'équipements (N. Delaunay, responsable du pôle des systèmes territoriaux au CGET, Maire Info, 19 octobre 2018). Si les « contrats de cohésion territoriale » devraient rendre plus lisible la contractualisation existante, néanmoins, des craintes s'expriment à l'égard de la prise en compte des enjeux ruraux en l'absence de crédits spécifiquement dédiés (Delcros, 2018). L'un des objectifs devrait être, selon nous, de rechercher à mieux soutenir les territoires les plus démunis en termes de projets et d'ingénierie, et à ne pas seulement privilégier les territoires les plus dynamiques et disposant d'une forte capacité d'autofinancement. ■

Nous tenons à remercier le Commissariat général à l'égalité des territoires (N. Delaunay, A. Marty et J. Bisard) pour avoir permis l'enquête qualitative et pour la fourniture de données. Nous remercions également M. Restier, directeur de l'ANPP, pour la fourniture de données ainsi que les interlocuteurs des territoires qui nous ont répondu.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AdCF, ANPP, (2018). *Vers la deuxième génération des contrats de ruralité, Les propositions des porteurs de contrats.*
- Alvergne C., De Roo P. (2008). Les pôles d'excellence rurale. *Organisation et territoires*, vol. 17, n° 1, hiver.
- Cazeneuve J.-R., Jerretie C. (2018). *Rapport de la commission des finances sur le règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, Annexe n° 36, Relations avec les collectivités territoriales.* Assemblée nationale, 13 juin 2018.
- Delcros B. (2018). *Annexe Cohésion des territoires – Aménagement des territoires au Rapport général de la commission des finances sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale pour 2019*, Sénat.
- De Roo P., Manesse J. (2016). Le territoire, matrice de la contractualisation. In Cercle pour l'aménagement du territoire, *La DATAR, 50 ans au service des territoires*. Paris, La Documentation Française.
- Dumont G.-F. (2016). Régions urbaines, régions rurales. *Population & Avenir*, vol. 728, n° 728.
- Doré G. (2008). L'évolution des volets territoriaux des CPER en France. *XLV^e Colloque ASRDLF*, Rimouski.
- Doré G. (2014). La contractualisation territoriale des régions françaises. *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 1.
- Epstein R. (2005). Gouverner à distance. *Esprit*, novembre.
- Gaudin J.-P. (2004). Article Contrat. In Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P., *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po.
- Maurey H., de Nicolay L.-J. (2017). *Rapport d'information sur l'aménagement du territoire*, Sénat.
- Marcou G. (1994). Les instruments contractuels de l'aménagement du territoire dans les relations entre les collectivités publiques. In Némery J.-C., *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*. Paris, Economica.
- Perrin D., Malet J. (2003). *Les politiques de développement rural*. Rapport de l'instance d'évaluation présidée par D. Perrin, Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du plan. Paris, La Documentation française.
- Morvan S. (2018). France territoires. Un engagement au service des dynamiques territoriales, http://www.maire-info.com/upload/files/Rapport_Morvan.pdf.
- Rolland P. (1979). Les contrats de pays. *Revue de droit public*, n° 1315.