

# Détournements et déformations du contrat de ruralité

David COLLAS – Promotion 64 – VA : Transports et Territoires

TFE réalisé lors d'un stage au Cerema – Mémoire de TFE encadré par Philippe ZITOUN

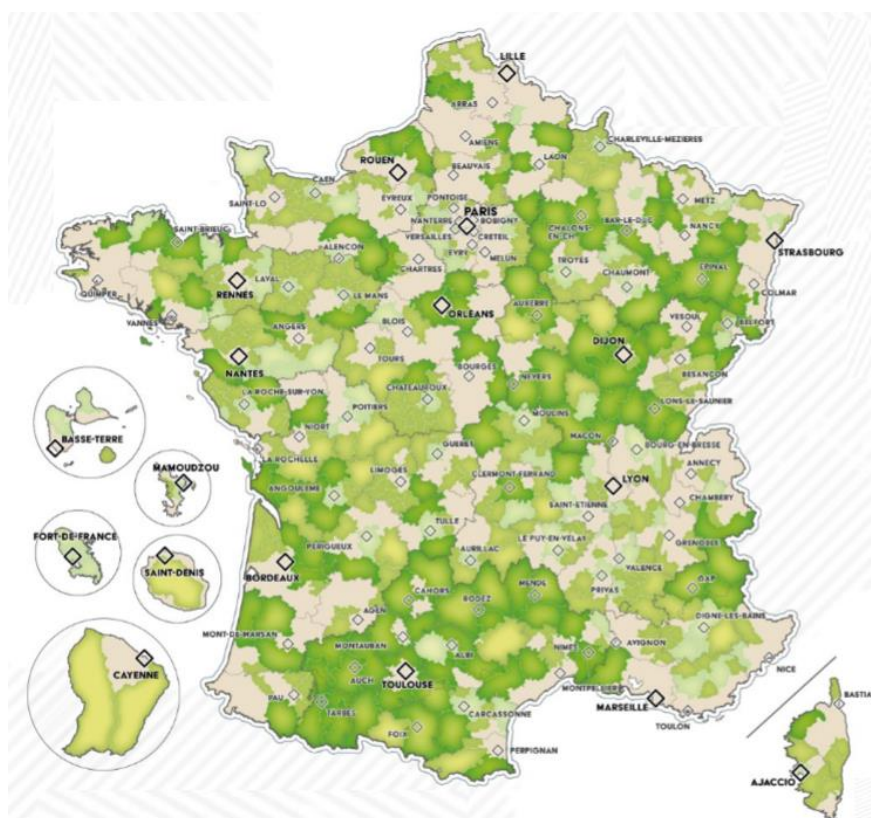


Figure 1 : Carte montrant la répartition des territoires couverts par des contrats de ruralité au 1<sup>er</sup> octobre 2018 (Source : CGET, Légende : en vert foncé les territoires où les contrats sont signés par des PÉTR, en vert chartreuse les territoires où les contrats sont signés par des CC et en vert d'eau les territoires où les contrats sont signés avec d'autres EPCI)

Le contrat de ruralité est un instrument créé par la circulaire du 23 juin 2016 du ministre Jean-Michel BAYLET. Le premier contrat de ruralité a été signé le 24 novembre 2016 dans le PÉTR du Pôle territorial du Perche. Par la suite de nombreux contrats ont été signés entre le représentant de l'Etat en local (le préfet de

département) et le président d'un PÉTR, le président d'une EPCI (CC ou CA) ou les présidents de plusieurs EPCI. Comme on peut le voir sur la carte, au 1<sup>er</sup> octobre 2018 une grande partie de la France était couverte par un contrat de ruralité (62% des EPCI et la quasi-totalité des PÉTR selon le CGET), et aujourd'hui ce sont 487 contrats qui ont été signés.

Le contrat de ruralité doit « promouvoir des ruralités dynamiques, innovantes et solidaires <sup>1</sup>», il s'appuie pour cela sur des financements dédiés (190 millions d'euros pour les quatre ans de contractualisation, après plusieurs modifications budgétaires) et sur sa capacité à orienter d'autres financements de l'Etat, et des partenaires du contrat. Il repose en outre sur six volets thématiques, priorités de l'Etat pour les territoires ruraux (accessibilité aux services et aux soins, développement de l'attractivité, redynamisation des centres-bourgs, mobilités, transition écologique, cohésion sociale).

La circulaire qui crée les contrats de ruralité et les contrats cadres laissaient penser que le contrat serait un instrument aux mains des collectivités, avec un cadrage de forme et d'objectifs fort de la part du ministère. En s'appuyant principalement sur l'étude de six cas, ce mémoire cherchera à montrer que

<sup>1</sup> Jean-Michel BAYLET, Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ruralité et des Collectivités territoriales de février 2016 à mai 2017

les acteurs locaux ont détourné cet instrument pour répondre à leurs enjeux, et l'ont également déformé dans sa mise en œuvre. Nous nous intéresserons aux représentants locaux de l'Etat (plus particulièrement les sous-préfets), et aux acteurs de collectivités locales (les directeurs des PETR, des EPCI et des communes), pour répondre à la problématique : **Comment les acteurs locaux détournent, déforment l'instrument « contrat de ruralité » tel qu'initialement conçu pour répondre à leurs problématiques et enjeux ?**

Le mémoire de TFE cherchera à répondre à cette problématique en s'appuyant sur quatre principales hypothèses. Nous chercherons à montrer que les sous-préfets ont pu utiliser les contrats de ruralité pour justifier leur existence au sein des territoires, par leur action de coordination et d'animation du réseau d'acteurs autour de cet instrument. Et également qu'au-delà du sous-préfet, c'est le positionnement de l'Etat en local qui se renforce grâce à l'utilisation qui est faite du contrat. Notre deuxième hypothèse est que les PETR, nouvellement créés, s'appuient sur le travail d'ingénierie territoriale qu'ils accomplissent en partie grâce à ce contrat pour légitimer leur existence au sein du « bloc local » et le fait que l'ingénierie territoriale soit « leur compétence ». La troisième hypothèse que nous chercherons à vérifier est que le contrat de ruralité est l'objet d'une lutte entre porteur de contrat (principalement PETR ou EPCI) et porteurs de projets (principalement communes), tous deux cherchant à avoir la main sur l'instrument dans le but de légitimer leur existence. Enfin notre dernière hypothèse propose une analyse de la mise en œuvre des contrats de ruralité, montrant que celle-ci, pour répondre à des enjeux de territoire ou par la force de l'habitude, dévie de la philosophie initialement inscrite dans la circulaire et dans le contrat cadre.

Dans le but de vérifier la justesse de ces hypothèses, le mémoire de TFE s'appuie sur un important travail de collecte de témoignages d'acteurs « fréquemment aux prises » avec la politique des contrats de ruralité. Au niveau national des acteurs du CGET, institution pilote de cette politique, mais aussi des acteurs d'association, l'ANPP et l'AdCF, nous ont apporté des précisions sur leurs capacités de suivi de cette politique, ainsi que des éléments de synthèse au niveau national.

Au niveau local nous nous sommes appuyés sur l'étude de six cas (trois PETR dont un attenant à une métropole et un dont plus de la moitié de son territoire est inclus dans un Parc Naturel Régional, et le troisième qui est seul PETR AOM local de France, et trois EPCI dont une CA, une CC incluse dans un PNR et une CC qui fait partie des « exceptions » de la loi NOTRe sur le seuil en terme de nombre d'habitants). Pour chacun de ces six cas d'étude nous nous sommes donc rapprochés des techniciens en charge de la politique d'élaboration et de mises en œuvre des contrats de ruralité. Du côté de l'Etat il s'agissait d'acteurs en sous-préfecture (sous-préfets, secrétaires généraux et chefs de pôle), et du côté des territoires d'acteurs de la structure portant le contrat (directeurs et chargés de missions). Nous nous sommes également rapprochés, selon les cas, d'autres acteurs partenaires officiels ou pratiques de ces contrats. Le mémoire de TFE s'appuie également sur une importante bibliographie de 98 références (sitographie et comptes rendus d'entretien compris).

Enfin le mémoire de TFE cherche également à comprendre l'environnement dans lequel évolue ce contrat de ruralité. Il s'agit par-là d'essayer de voir ce que spatialement peut signifier le terme « territoire rural ». Il s'agit également de tenter de comprendre dans quel contexte temporel pour les territoires de projets, et leur contractualisation ce contrat de ruralité s'inscrit.

Pour conclure ce mémoire tente de s'insérer dans l'actualité nationale pour les territoires, en apportant, à travers la réflexion sur les contrats de ruralité, des questionnements pour le futur contrat de cohésion territoriale. Contrat qui sera l'instrument piloté par la nouvellement créé ANCT<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Loi 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires