

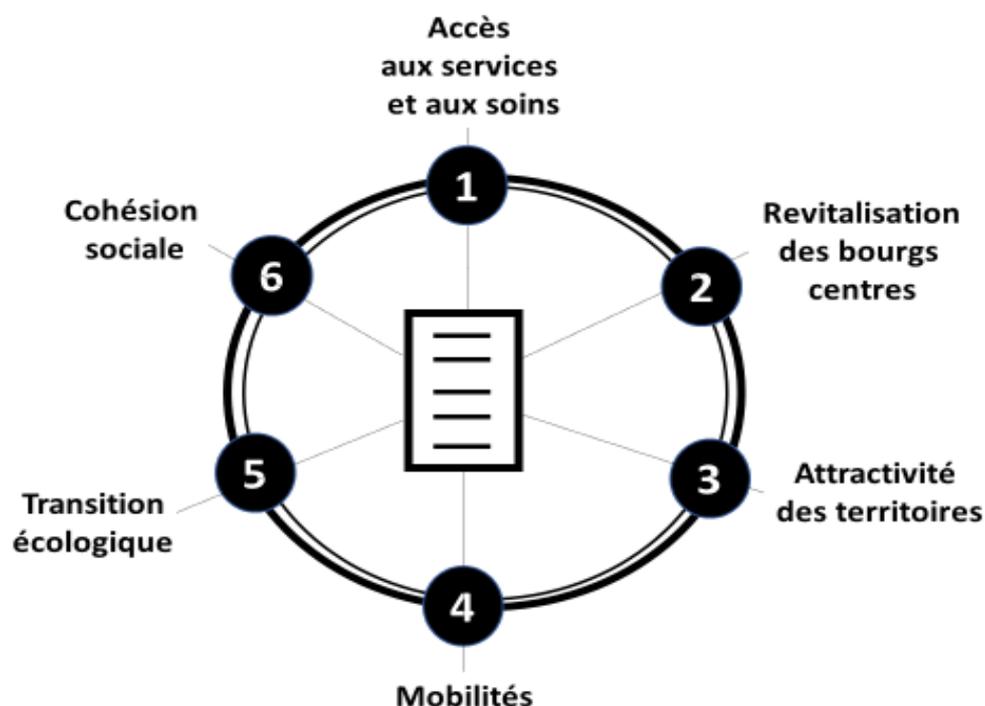
Sommaire :

1. Des contrats de ruralité 2017-2020.....	2
2. ... aux contrats de relance et de transition écologique (CRTE) 2020-2026.....	4
2.1. Les financements.....	5
2.2. Le contenu des CRTE.....	5
2.3. Des moyens renforcés en matière d'ingénierie.....	6
2.4. Le calendrier.....	7
2.5. La question de la maille territoriale.....	7
3. Annexe de la circulaire : État des lieux écologique du territoire.....	8
4. Pour aller plus loin :.....	10

1. Des contrats de ruralité 2017-2020...

Des contrats de ruralité avec l'Etat ont été lancés au Comité interministériel aux ruralités du 20 Mai 2016, avec pour objectif de coordonner tous les outils, dispositifs et moyens existants de l'Etat : Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC)... pour accompagner le développement des territoires ruraux (la ruralité étant entendue de façon large). Ils ont été élaborés sur la base d'un projet de territoire, couvrant six axes obligatoires : accès aux services et aux soins, revitalisation des bourgs-centres, attractivité du territoire (économie, numérique, téléphonie mobile, tourisme), mobilité et accessibilité, transition énergétique, cohésion sociale.

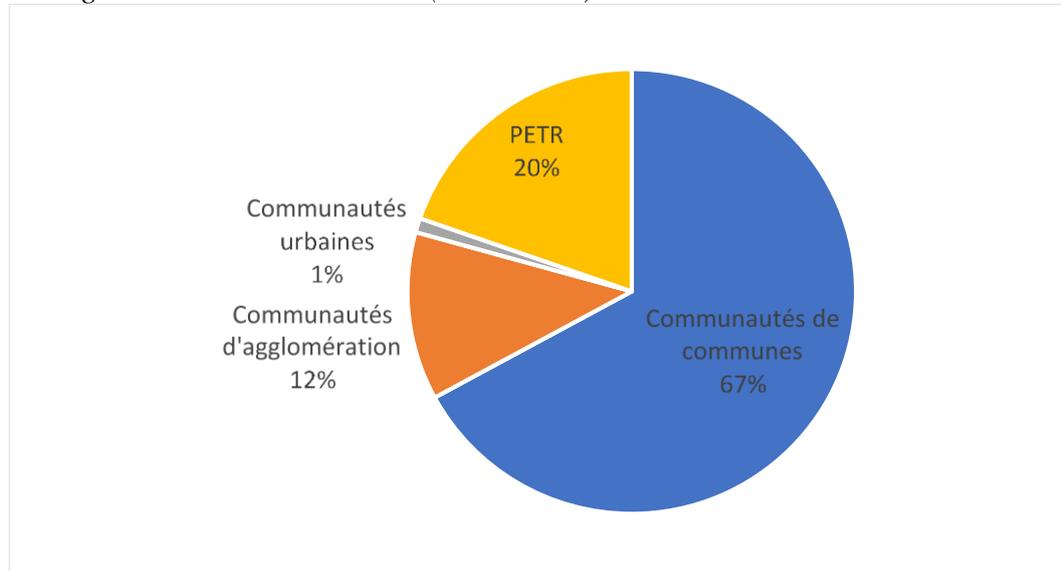
Les six axes obligatoires des contrats de ruralité



Source : Chahid, Doré, 2019, d'après CGET

Portés pour quatre ans (2017-2020), ils étaient plus de 450 signés, dont 67% portés par des communautés de communes, 20% portés par des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux, 12% par des communautés d'agglomération et 1% par des communautés urbaines². Dans certaines régions et départements, on a souhaité répondre à la philosophie initiale du concept, qui était de porter ces contrats à une échelle structurante : Occitanie, Grand Est, Bourgogne – Franche-Comté, à contrario de ceux des Pays de la Loire par exemple.

Portage des contrats de ruralité (début 2018)



Source : Chahid, Doré, 2019, d'après CGET

Au 1^{er} octobre 2018, un quart des départements était intégralement couvert par ces contrats (source : CGET). Par exemple, en Charente Maritime, la totalité du département a été couverte en dehors de La Rochelle : 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 Ille-et-Vilaine, 12 en Calvados, 11 en Indre, en Loire-Atlantique et en Sarthe, 10 en Isère et en Mayenne). 27 départements comprenaient entre 6 et 9 contrats, 48 entre 3 et 6, et 14 entre 1 et 2. En général, dans les départements où l'on recensait beaucoup de contrats de ruralité, ceux-ci ont été signés avec des EPCI, et inversement lorsqu'il s'agit de PETR.

Le choix des communautés de communes en territoire rural ne permet d'atteindre toujours une masse critique, contrairement aux pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR)³ qui regroupe plusieurs communautés et qui peut aboutir à un certain saupoudrage. En effet, parmi les communautés, la strate de 15 000 - 30 000 habitants, est la plus représentée (435 en 2019, sur 997 communautés de communes).

² Doré G., Chahid M., 2019, "Le renouvellement de la contractualisation territoriale de l'État français : les contrats de ruralité", *Économie Rurale*, 369/Juillet-Septembre.

³ Alors que les Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes ou d'agglomération notamment) 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 communautés 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). Au 1^{er} janvier 2019, 272 territoires de projet (Pays/PETR) étaient répertoriés, couvrant 62 % du territoire métropolitain et 47% de la population française.

2. ... aux contrats de relance et de transition écologique (CRTE) 2020-2026

En 2020, le gouvernement a décidé de lancer des Contrats de relance et de transition écologique (CRTE), conclus pour la durée du mandat municipal de 2020-2026. Les contrats de ruralité et les pactes État - métropole venant à échéance fin 2020 sont remplacés par ces nouveaux CRTE. Il s'agit de contribuer à la réussite du « Plan de relance » dans les territoires en impliquant toutes les collectivités, et d'accompagner, sur la durée du mandat municipal, la concrétisation du projet de territoire de chaque collectivité autour d'une double ambition de transition écologique et de cohésion territoriale avec une approche transversale de l'ensemble des politiques publiques (culture, sport, santé, éducation, économie, habitat, commerce, agriculture...).

Les CRTE ont vocation à regrouper les démarches contractuelles existantes. Comme l'expose la circulaire du 20 novembre 2020, « la politique interministérielle de contractualisation avec les collectivités territoriales s'est au fil des années déployée en recourant à un nombre élevé d'outils : les contrats de plan État - Région, les pactes territoriaux de développement⁴, les contrats de ruralité, les pactes État/métropole, les contrats de ville, les contrats de revitalisation bourg-centre, les contrats de transition écologique, les contrats de redynamisation des sites de défense, les contrats de station touristique... », et « la situation actuelle « rend peu lisible l'action de l'État sur les territoires, qui éprouve des difficultés réelles à remettre en cohérence ces dispositifs ».

Pour le niveau infrarégional, les CRTE sont ainsi appelés à remplacer progressivement les dispositifs de contractualisation existants de droit commun et thématiques. À cet effet, précise la circulaire, « les CRTE devront également intégrer les programmes d'appui mis en œuvre par le Gouvernement au profit des territoires (Action cœur de ville, Petites villes de demain, France services, France Très Haut Débit, France mobilités). Ils devront également reprendre les actions prévues dans les plans climat air-énergie territoriaux. D'autres programmes et projets pourront, le cas échéant, être valorisés dans le cadre des CRTE (Territoires d'industrie, Agenda rural, opérations de revitalisation des territoires (ORT) ». En fonction des orientations issues du projet de territoire arrêtées dans les CRTE, les autres contrats (Contrat local de santé, Convention ruralité avec le ministère de l'éducation, Contrats thématiques passés avec le ministère de la culture...) pourront intégrer la démarche.

La création des CRTE est donc l'occasion de « refonder la politique contractuelle sur deux niveaux de contractualisation : les contrats de plan État-région (CPER) (contrats de convergence et de transformation (CCT) pour l'outremer) et les contrats de relance et transition écologique (CRTE) », souligne la circulaire.

Toutefois, précise la circulaire, les CRTE ne seront pas inclus dans les nouveaux contrats de plan État-Région (CPER), désormais intitulés « contrats d'avenir », mais ils constitueront une déclinaison du volet territorial des CPER pour l'État, tout comme des programmes opérationnels régionaux de la politique de cohésion européenne pour 2021-2027. « Les Régions pourront ainsi s'associer à la démarche des CRTE si elles le souhaitent », et il serait d'ailleurs éminemment souhaitable que les CRTE et les contrats de territoires des régions se fassent sur des périmètres identiques pour renforcer les synergies et éviter aux acteurs locaux la multiplication des comités de pilotage⁵.

⁴ 12 contrats de ce type ont déjà été signés : Amiénois, Calaisis, Bassin minier, Châlons-en-Champagne, Strasbourg, Littoral 21, Sambre-Avesnois-Thiérache, Ardennes, Creuse, Nièvre, Bretagne, Pays de la Loire.

⁵ Doré G., 2020, "[Les régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016](#)". *Revue d'économie régionale et urbaine*, mars, no. 3 .

L'objectif est par conséquent de simplifier le paysage contractuel en rapprochant les dispositifs contractuels de l'Etat et des différents partenaires au service des enjeux de chaque territoire de projet. Ceci répond à un souhait des organisations portant des projets intercommunaux, notamment l'AdCF (Assemblée des communautés de France) et l'ANPP (Association nationale des pays et des pôles) critiquant la profusion des appels à projets conçus en silos et tendant à mettre en concurrence les territoires.

2.1 Les financements

Au niveau local, les crédits mobilisables pour les opérations des CRTE sont ceux de la DSIL relance, de la DSIL de droit commun, de la DETR, du FNADT (Fonds national d'aménagement et de développement du territoire), des ministères concernés par les contrats ou les axes thématiques intégrés dans le CRTE, des opérateurs partenaires notamment dans le cadre du comité régional des financeurs et des collectivités partenaires.

Sur son site web, l'ANCT (Agence nationale de la cohésion des territoires) précise : « Le volet financier du contrat assure la complémentarité de l'action des acteurs publics et privés impliqués sur le territoire. Les interventions de l'Etat doivent être articulées avec celles d'autres financeurs, et notamment celles des régions et départements, en respectant les règles de répartition des compétences et de participation minimale des maîtres d'ouvrage, dans une logique de subsidiarité. En lien avec les autorités de gestion, le contrat intègre les différentes sources de financement proposées par les politiques européennes de cohésion et de développement rural et leurs programmes (INTERREG, LEADER, etc...) en faveur des projets locaux. Le contrat donne une vision pluriannuelle des engagements de l'Etat et des collectivités territoriales à travers l'élaboration d'une maquette financière annexée au contrat. Celle-ci représente la capacité des acteurs du contrat à s'engager sur le socle initial, le cœur du contrat. Les signataires s'engagent à mobiliser, le moment venu, les financements nécessaires à la mise en œuvre des projets dans les avenants d'application annuels, validés par le comité de pilotage ».

Le défi sera d'assurer une programmation pluriannuelle effective (au lieu de la course annuelle « à l'échalote » en direction des différents co-financeurs : cf. nos constats dans Chahid et Doré, 2019). Ces points sont également précisés dans la charte interministérielle de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales, présentée sur le site de l'ANCT (points 25-26) mais pas dans la circulaire.

En janvier 2021, l'AdCF constatait la « difficile consolidation des montants alloués via France Relance dans chaque territoire⁶ (AdCF, 15/01/2021).

2.2 Le contenu des CRTE

La priorité calendaire doit être donnée à la relance de l'activité du territoire, et la transition écologique doit être l'axe transversal des CRTE, souligne la circulaire du 20 novembre 2020. Dans un délai maximum de six mois à compter de la publication de la circulaire, le projet de territoire, incluant la stratégie de transition écologique et de cohésion du territoire, ainsi que le plan d'actions correspondant devront être arrêtés. Des indicateurs précis devront permettre de mesurer l'atteinte des objectifs déterminés en commun. Ces travaux pourront utilement s'appuyer sur le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) élaboré par la collectivité signataire, lorsqu'il existe.

⁶ <https://www.adcf.org/articles-relance-les-perimetres-des-crte-se-precisent-en-association-avec-les-intercommunalites-5720>

L'ANCT précise sur son site web : « Dans l'hypothèse où la ou les collectivité(s) contractante(s) sont déjà dotées d'un projet de territoire formalisé au travers d'une précédente contractualisation (Contrat de ruralité, Contrat de transition écologique, pacte, SCOT, PCAET etc...), celui-ci sert de socle à l'élaboration du CRTE. Au besoin les 6 mois d'élaboration pourront être mis à profit pour réaliser, compléter ou actualiser le projet de territoire, en particulier pour le mettre en cohérence avec les ambitions de transition écologique ou élargir le champ des politiques publiques concernées. Un accompagnement spécifique pourra être mobilisé dans ce cadre. Le projet de territoire est évolutif : élaboré localement et collectivement, il est mis à jour aussi régulièrement que le partenariat local le jugera pertinent au regard des premiers résultats, des opportunités et de l'apparition de nouveaux enjeux ».

La grille de lecture indicative, figurant en annexe de la circulaire, énumère « un certain nombre d'items à partir desquels devra être dressé le bilan écologique du territoire et devrait déterminer des objectifs concrets et mesurables pour l'améliorer. Toutes les actions inscrites dans le contrat devront veiller à s'inscrire en conformité avec les orientations du Gouvernement en faveur de la transition écologique, (notamment, lutte contre l'artificialisation des sols, accompagnement des nouvelles pratiques agricoles et des circuits courts, développement des mobilités douces, rénovation énergétique des bâtiments, développement de l'économie circulaire, préservation de la biodiversité et de la ressource en eau, promotion des énergies renouvelables sur le territoire concerné). Les projets seront examinés quant à leur empreinte carbone et à leurs impacts sur la biodiversité conformément aux engagements de la France ». Ainsi, la circulaire enjoint à « ne pas financer des projets fortement émetteurs de gaz à effet de serre (projets d'infrastructures ou industriels fortement émetteurs ou polluants, développement de transports polluants, construction de logements ne respectant pas les plus hautes normes énergétiques...) et à ce qu'ils soient économes en matière de foncier conformément à la lutte contre l'artificialisation des sols et, plus généralement, qu'ils ne portent pas atteinte aux milieux naturels ».

2.3 Des moyens renforcés en matière d'ingénierie

En matière d'ingénierie et d'animation, la circulaire précise que « les CRTE permettront de mutualiser les moyens déjà mobilisés par les partenaires dans les différents contrats et programmes intégrés, comme Action cœur de ville ou Petites villes de demain. S'agissant des collectivités dont les capacités ne sont pas suffisantes, notamment dans le domaine de la transition écologique, elles pourront bénéficier d'un cofinancement de poste de chef de projet contractualisation dans le cadre du volet territorial du CPER ou d'un appui de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en activant ses marchés nationaux d'ingénierie. L'ADEME pourra également, à travers ses actions territoriales, apporter des financements sur des postes d'ingénierie ou d'animation. En outre, les crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) peuvent, si nécessaire, contribuer au financement de l'ingénierie et de l'animation des projets de territoire à l'échelle de chaque contrat », mais la circulaire n'indique pas mais selon quel pourcentage sera financé l'ingénierie. En tout cas, la position à ce sujet est beaucoup plus ouverte que dans les précédents contrats de ruralité (l'appui à l'ingénierie était possible en 2017 pour 15% des crédits attribués, taux réduit par la loi de finances 2018 à 10%).

Un volet lié aux coopérations entre territoires, dans l'esprit des contrats de réciprocité⁷, devrait être également systématiquement intégré dans l'élaboration du contrat.

⁷ Doré G. [Quelles coopérations entre les métropoles et les territoires ruraux en France ?](#)

2.4 Le calendrier

Les CRTE seront élaborés en trois temps :

- début 2021, définition des périmètres de contractualisation par les préfets et les élus locaux
- puis identification des projets à financer, sur la base du projet de territoire (éventuellement actualisé),
- d'ici juin 2021, élaboration et signature des CRTE par tous les territoires métropolitains et ultra-marins (ce CRTE pourra être complété par la suite).

La circulaire recommande de mobiliser lors de la phase d'élaboration du projet de territoire, l'ensemble des acteurs de la société civile, notamment les conseils de développement, les associations et les partenaires économiques, seront mobilisés. De même, les outils de participation citoyenne devront être mis en œuvre, selon la circulaire.

2.5 La question de la maille territoriale

La circulaire indique : « Le périmètre des futurs CRTE ne peut être inférieur à la maille intercommunale, ni supérieur à la maille départementale. Sauf exception dûment motivée, les établissements publics de coopération intercommunale et leurs groupements sont l'échelle à privilégier pour la signature des CRTE et ce, même si la maîtrise d'ouvrage des projets inscrits dans le contrat, publique et/ou privée, est diversifiée (communale, intercommunale, départementale, régionale ou nationale). En effet, si la signature du contrat se fait à l'échelle d'une ou plusieurs intercommunalités, en cohérence avec les orientations stratégiques qui figurent dans des documents de référence tels que les plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET), schémas de cohérence territoriale (SCOT) ou plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi), programme local de l'habitat (PLH), charte de Parc naturel régional (PNR), etc., les projets ou actions pourront être portés en maîtrise d'ouvrage par des communes, notamment sur leur propre patrimoine, ou par d'autres acteurs publics et privés.

Si les intercommunalités constituent la maille privilégiée (cf. circulaire) pour les CRTE, les pays et pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) peuvent également y prétendre, même s'ils ne sont pas mentionnés explicitement dans la circulaire du 20 novembre 2020. Selon l'ANPP, 150 d'entre eux (soit près des deux tiers) porteraient un tel contrat, soit 62,3 % des territoires de projet (pays ou pôles d'équilibre territoriaux et ruraux) au 1^{er} février 2021. « S'il est vrai que la circulaire visait plutôt les EPCI, certains départements préconisent les PETR ou autres. Il y a de tout pourvu que cela corresponde aux réalités territoriales », a déclaré le Premier ministre Jean Castex.

Dans certaines régions (Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie), les « territoires de projet » (PETR) seraient largement (à une ou deux exceptions près) porteurs de CRTE. Par exemple, en Occitanie, la région incite fortement à ce que les CRTE soient conclus avec les PETR, sauf en ce qui concerne certaines agglomérations et métropoles. La situation devrait être similaire en région Centre-Val de Loire.

A l'inverse, dans d'autres régions (Auvergne-Rhône-Alpes, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur), les CRTE seraient majoritairement portés par les EPCI. En Bretagne, la majeure partie des contrats devraient être signés avec les intercommunalités mais, par exception, quelques-uns pourraient l'être avec les PETR.

Ainsi en Grand Est, en Occitanie ou en Pays de la Loire, les périmètres des CRTE devraient globalement coïncider avec ceux des outils contractuels régionaux. Plusieurs présidents de régions

ont explicitement fait part de leur volonté d'être parties prenantes de ces contrats. Un effort serait souhaitable pour faire coïncider périmètre des CRTE avec l'échelle de contractualisation régionale.

Dans la Somme et en Savoie, un CRTE devrait être conclu avec un pôle métropolitain. Dans l'Aveyron et l'Indre, au moins un contrat serait signé à l'échelle du PNR.

Par exception, certains préfets plaident pour un seul CRTE à l'échelle du département. En Dordogne, les deux agglomérations devraient disposer de leur propre contrat et pour le reste du territoire, un unique CRTE devrait contenir des volets territorialisés à l'échelle de chaque PETR. Cette option a été évoquée dans plusieurs départements d'Auvergne-Rhône-Alpes⁸.

L'AdCF estime que « l'objet de ces contrats étant très large, il faudra localement trouver des solutions pour que certaines thématiques soient traitées à l'échelle intercommunale et d'autres, à l'échelle du PETR ou d'autres espaces de collaboration inter-territoriale ».

L'AMF (Association des maires de France) estime, quant à elle, que ces contrats, en étant signés par les seules intercommunalités contribue à « l'effacement des communes » (A. Laignel, 1^{er} vice-président de l'AMF⁹) : les communes sont les seules à avoir la clause de compétence générale, et par conséquent, pour l'AMF, les intercommunalités ne peuvent pas signer à la place des maires pour des projets qui relèvent des seules compétences communales. On pourra toutefois relativiser cette position en faisant remarquer que les contrats de territoires des régions sont le plus souvent déjà signés par les seules intercommunalités, alors que les financements accordés le sont pour des projets dont la maîtrise d'ouvrage est portée par des communes¹⁰.

3. Annexe de la circulaire : État des lieux écologique du territoire

En matière de transition écologique, les signataires des contrats sont invités à réaliser ou à mettre à jour un état des lieux le plus exhaustif possible de la situation de leur territoire au regard d'un certain nombre d'indicateurs. La liste suivante est indicative.

Mobilité

Nombre de kilomètres de pistes cyclables et existence de parkings à vélos sécurisés

Existence de pôle(s) multimodal (aux)

Existence de zone(s) à faible émissions

Existence de voies réservées au covoiturage

Automobile

Part de véhicules électriques ou hybrides dans le parc des collectivités et le parc privé

Nombre de bornes de recharge électriques ouvertes au public

Part des véhicules bas carbone dans la flotte de transports collectifs

Part du territoire couverte par une autorité organisatrice de la mobilité

Energie et climat

⁸ [Voir l'article: Relance : Les périmètres des CRTE se précisent en association avec les intercommunalités](#)

⁹ Maire-info, 22/01/2021

¹⁰ Cf. Doré G., 2020, "Les régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016", *Revue d'économie régionale et urbaine*, mars, no. 3.

Emissions de gaz à effet de serre du territoire (total et par habitant)
Consommations énergétiques du territoire (toutes énergies incluant le carburant et les énergies fossiles de chauffage)
Production annuelle d'énergie renouvelable (éolien, solaire, hydro-électricité, méthanisation, etc.)
Consommation énergétique en autoconsommation (individuelle et collective) ;
Rénovation énergétique
Nombre de passoires thermiques dans les logements privés, le parc social, les bâtiments publics et les locaux d'entreprises ;
Répartition du parc immobilier (toutes catégories) par étiquette de diagnostic de performance énergétique (DPE)
Nombre de copropriétés en situation fragile ou dégradée
Nombre d'artisans et d'entreprises certifiées RGE sur le territoire
État des systèmes de chauffage
Nombre estimé de chaudières à fioul
Nombre estimé de cheminées ouvertes et autres modes de chauffages très émetteurs de particules fines (par exemple inserts, poêles, et chaudières à bois installés avant 2002)
Existence de réseaux de chaleurs, ainsi que leur combustible (part d'énergie renouvelable)
Mode de chauffage des grands équipements collectifs de territoire (écoles, collèges, lycées...), établissements de santé, bâtiments publics...

Traitement des déchets / Economie circulaire

Tonnage de déchets produits par le territoire
État des équipements de tri au regard des normes
Existence de tri à la source des biodéchets dans structures de restauration collective, et pour logements collectifs
Taux de tri sélectif par filière

Agriculture et alimentation locale

Existence d'un projet alimentaire territorial ;
Nombre d'exploitations agricoles ;
Nombre de producteurs vendant en circuits courts / marchés de producteurs / AMAP
Surface agricole utile du territoire
Surfaces agricoles et nombre d'exploitations du territoire engagées dans des démarches de labellisation environnementale
Estimation du volume de produits phytosanitaires utilisés sur le territoire

Actions en matière de biodiversité

Surface des aires protégées : parc naturel, Natura 2000, ZNIEFF (zones d'intérêt écologique faunistique et floristique), aire de protection des captages, etc.
Part des cours d'eau en bon état (classés en catégorie I ou II au titre de la continuité écologique)
Nombre de points noirs de continuités écologiques identifiés
Part des surfaces forestières bénéficiant d'une garantie de gestion durable
Surfaces de haies
Existence d'un atlas communal de la biodiversité et part du territoire classé en réservoir de biodiversité
Label « Territoires engagés pour la nature » (OUI/NON/en cours)
Label « terre saine » (OUI/NON).

Lutte contre l'artificialisation des sols

État d'avancement du PLUi
Taux de mobilisation des droits à construire au regard de ceux fixés dans les documents d'urbanisme
Evolution du nombre d'hectares de terres urbanisées vs terres agricoles et/ou naturelles et/ou forestières

Potentiel de recyclage foncier (incluant les surfaces de friches à réhabiliter)
Surfaces désartificialisées

Eau et assainissement

Compatibilité des installations de traitements des eaux usées avec les normes européennes (OUI/NON)

Taux de fuite des réseaux du territoire

Nombre de captages prioritaires et nombre de captages bénéficiant d'une protection et d'un plan d'actions

Couverture du territoire par un SAGE (oui/non/en cours d'élaboration).

4. Pour aller plus loin :



Sur le site de l'ANCT

- [Circulaire du premier Ministre du 20 novembre 2020](#)
- [Charte interministérielle de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales](#)