

Ruralités : des chantiers cruciaux en suspens

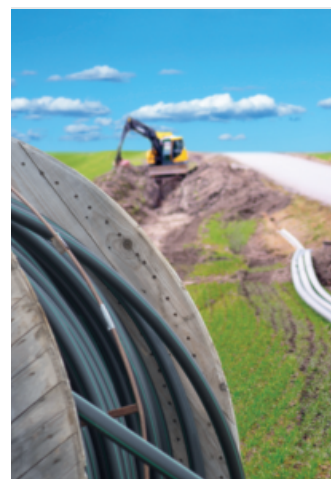
Agence nationale de cohésion des territoires, avenir des contrats de ruralité, zonages, fonds européens sont les principaux sujets figurant à l'agenda rural.

C'est peu dire que la naissance de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), principale promesse d'Emmanuel Macron en direction des territoires ruraux, est attendue par les élus. Mais le long bras de fer entre l'Assemblée nationale et le Sénat autour de sa gouvernance inquiète les élus locaux qui espèrent que l'agence sera bien un guichet unique capable d'offrir plus d'ingénierie et de financement pour leurs projets. C'est en effet une vision très centralisée qui l'a emporté le 21 mai en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale. L'État – et non les élus locaux comme le souhaitait le Sénat – aura bien la majorité au sein du conseil d'administration de l'ANCT, conformément au souhait du gouvernement qui a rappelé lors des débats, par la voix de Jacqueline Gourault, ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités, que « l'ANCT sera une agence de l'État, composée d'agents de l'État, et dont le budget fonctionnera à partir de

crédits de l'État ». Afin de prendre partiellement en compte l'avis du Sénat, les députés ont imaginé un nouveau dispositif de gouvernance du conseil d'administration de l'Agence, basé sur la possibilité d'une « seconde délibération ». L'État aurait bien la majorité au conseil d'administration, l'autre moitié de cette instance serait composée de deux députés, deux sénateurs, des représentants des collectivités territoriales et des EPCI et des représentants du personnel de l'Agence. Dans le cas où une décision « ne recueillerait pas la majorité des voix des représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements », une nouvelle délibération serait mise à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration. Au niveau local, dans chaque département, le préfet sera « le représentant unique de l'agence pour les élus locaux porteurs de projet », en tant que « délégué territorial ».

Outre cette « vision technocratique de l'aménagement du territoire », pointée par plusieurs par-

Bilan d'étape sur le très haut débit



83 % des locaux devraient être raccordés au réseau FTTH (« fibre optique jusqu'au domicile ») en 2022, selon l'Observatoire du Très haut débit 2019, publié le 21 mai (1).

Selon Pierre-Michel Attali, vice-président d'InfraNum, « la filière est au rendez-vous », avec 2,6 millions de prises installées en 2017 et 3,2 millions en 2018. Il faudra en déployer 4 à 4,5 millions chaque année pour tenir les engagements gouvernementaux en 2022, et il reste encore 3 millions de prises à financer, ce qui nécessite notamment une réouverture du guichet de financement des réseaux d'initiative publique par l'État. Une décision à prendre lors du débat de la loi de finances pour 2020.

(1) http://www.maire-info.com/upload/files/190521_Avicca_Intra-Num_PRES_ObsTHD_Annexes.pdf

Une mission pour un « agenda rural »

Le gouvernement a installé, le 29 mars, une mission « chargée de formuler des propositions au gouvernement pour élaborer un agenda rural » d'ici fin juin. La mission est composée de cinq membres : Cécile Gallien, maire de Vorey (43) et vice-présidente de l'AMF, Pierre Jarlier, maire de Saint-Flour (15) et président délégué de l'Association des petites villes de France (APVF), Vanik Berberian, président de l'AMRF, Daniel Labaronne, député d'Indre-et-Loire, et Patrice Joly, sénateur de la Nièvre et président de l'association Nouvelles ruralités. Selon Patrice Joly, il s'agit de tenir « une posture positive et constructive » avec des « mesures concrètes » en direction des territoires ruraux, « sans évoquer

les cadres institutionnels et financiers », ce qui de fait limite la portée d'une telle mission. Elle doit aussi abonder la réflexion du gouvernement pour « l'agenda rural européen », un programme évoqué depuis quelques années, notamment au Parlement européen dans une résolution du 8 octobre dernier, mais qui reste encore dans les limbes. Parmi les sujets d'intérêt de la mission : les mobilités, l'accès à la santé, les relations entre territoires urbains et ruraux (contrats de réciprocité par exemple), l'urbanisme avec la réflexion sur un assouplissement des règles limitant la consommation du foncier agricole dans les hameaux ou une redéfinition des zones tendues.



lementaires, les élus ont un autre motif d'inquiétude : le manque de moyens financiers alloués à l'ANCT. Celle-ci fusionne le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), l'Épaveca et l'Agence du numérique. Elle n'absorbera pas, comme il avait été évoqué, l'Anru, l'Ademe, l'Anah ou le Cerema, mais pourrait seulement, selon les besoins, « mobiliser » leurs crédits. Une perspective floue, quand on sait que les investissements du seul Cerema ont baissé de plus de 40 % entre 2015 et 2018, à la suite des coupes budgétaires du gouvernement.

Contrats uniques : en attente d'un décret

Fin 2018, le CGET avait fait savoir qu'une version améliorée des contrats de ruralité, les « contrats de cohésion territoriale », serait mise au point pour remplacer après 2020 les actuels contrats de ruralité (500 contrats étaient recensés début 2019). Le texte en discussion sur l'ANCT les évoque brièvement, en indiquant que ces contrats de cohésion incluraient « tout autre contrat », qu'il soit relatif « à l'aménagement du territoire, à la politique de la ville, au numérique, ou à tout autre domaine relevant des compétences de l'agence ». Ces nouveaux contrats

deviendront le « cadre de référence unique ». Le gouvernement a souhaité que « ces contrats s'articulent avec les projets de territoire élaborés par les collectivités territoriales et leurs groupements ». Ils doivent, a précisé Jacqueline Gourault, « avoir certes une vocation descendante », mais également ascendante, c'est-à-dire des territoires vers l'État. Leurs modalités seront précisées par un décret. Les élus seront particulièrement attentifs, dans la mesure où une certaine inquiétude se fait jour sur le risque que ces contrats permettent aux préfets, délégué territorial de l'ANCT, de pousser vers une contractualisation globale (le « contrat unique ») au détriment des projets des collectivités. C'est ce qu'a exprimé, dans l'hémicycle, le député de la Haute-Corse, Jean-Félix Aquaviva : « Une chose me gêne dans ce débat : on instaure une concurrence entre une politique déconcentrée et une politique décentralisée. (...) Le préfet sera le pivot, et on instaure une concurrence entre, d'une part, ce que font déjà les collectivités territoriales (...) et, d'autre part, une mise sous tutelle de la part du délégué territorial, qui prend des décisions d'opportunité. » Pour Patrice Joly, sénateur de la Nièvre et membre de la mission « agenda rural » (lire ci-contre), c'est « la bonne période » pour réinventer les contrats de ruralité, dont le bilan est en demi-

teinte (1). Mais il faudra absolument y « intégrer un certain nombre de financements de l'Union européenne » et privilégier une approche « participative » dans la construction du projet de territoire avec les habitants, pour répondre à ce « besoin fondamental » exprimé par le mouvement des gilets jaunes.

France Service : 500 maisons en milieu rural

Le président de la République a souhaité, le 25 avril, la création d'une maison de services au public « par canton » d'ici à 2022 sous le label « France Service ». Le 3 mai, le Premier ministre, Édouard Philippe, a complété en indiquant que ce seraient « 500 maisons France Service » qui seraient créées dans l'année en milieu rural, pour moitié portées par La Poste, pour moitié par les collectivités. Elles devront offrir un « panier uniforme de services », parmi lesquels une aide pour remplir des dossiers, les déclarations d'impôts, faire des simulations d'aides et de droits. Les élus ayant fait valoir que l'échelle du canton ne

Des « contrats de cohésion territoriale » devraient succéder aux contrats de ruralité après 2020. Ils s'articuleront avec les projets de territoire des collectivités.

semble pas la bonne – il existe déjà 1 345 MSAP, mais elles ne sont installées que dans 846 cantons sur un total de 2 101 –, le CGET a indiqué à l'AMF conduire des simulations cartographiques prenant en compte le temps de déplacement, qui seront affinées par les préfets en lien avec les associations départementales de maires. Pour Patrice Joly, il est important également d'investir dans l'animation des maisons : « *Ce qui en fait la pertinence, c'est la qualité de l'agent qui accueille les usagers, les aide à bien formuler leurs questions et à trouver le bon interlocuteur.* » Un plan de formation à la polyvalence des agents a été annoncé par le Premier ministre, sans plus de détail pour l'instant.

L'avenir flou des zones de revitalisation rurale

Le gouvernement a en tout cas bien l'intention d'imposer à l'ensemble des opérateurs membres du programme (La Poste, Pôle Emploi, les assurances retraite et maladie, la Caisse d'allocations familiales, la Mutualité sociale agricole) leur présence dans toutes les maisons France Service, existantes ou à venir, et de contribuer à leur financement – deux points qui font défaut dans le système actuel. Jacqueline Gourault a également affirmé que le gouvernement ne « *se prive pas de la possibilité d'avoir des opérateurs privés* ». L'AMF estime, pour sa part, que « *la commune doit rester la porte d'entrée des maisons de services au public pour l'accueil et l'orientation des usagers* », résume Rachel Paillard, maire de Bouzy et rapporteure de la commission des communes et des territoires ruraux (2). Elle estime que leur implantation ne doit pas reposer sur un cadre national mais prendre en compte la notion de bassin de vie et d'accessibilité, tandis que leur financement doit faire l'objet d'une contractualisation pluriannuelle.

La réforme des zones de revitalisation rurale (ZRR), mise en place en 2017 à la suite du rapport Calmette-Viguié, avait fait remonter le critère de classement à l'échelle intercommunale, ce qui avait donné lieu à la sortie de 4 074 communes et à 3 679 nouvelles entrées dans ce dispositif qui ouvre la porte à une quarantaine de mesures fiscales – exonérations de cotisations sociales et autres dispositifs variés. « *Certaines communes ont dû sortir des ZRR tandis que d'autres, présentant les mêmes caractéristiques de niveau de richesse ou d'isolement, y restaient* », en raison de l'EPCI auquel elles appartenaient, constate Patrice Joly, relayant « *l'incompréhension des élus* ». Pour éviter une sortie

brutale du dispositif, une période de transition de trois ans a été prévue pour ces 4 074 communes, mais elle s'achève en 2020 ; d'où l'urgence de trouver une solution. Une mission flash conduite en novembre dernier par les députées Véronique Louwagie et Anne Blanc a dévoilé que, malgré la réforme de 2017, les ZRR aboutissaient toujours à un « *saupoudrage* » des aides. Les rapporteurs suggéraient au gouvernement d'organiser une « *concertation la plus large possible* » avec les élus et les acteurs économiques privés. Mais rien n'a été fait et il reste peu de temps pour inclure d'ici cet été un dispositif dans le projet de loi de finances 2020, surtout s'il faut mener une concertation auparavant. « *Si le temps manque pour prendre des mesures, on pourra toujours reporter* » la sortie du dispositif des communes concernées, estime Patrice Joly. Une audition, à laquelle Olivier Pavy, maire de Salbris (41) et représentant de l'AMF a participé, s'est tenue au Sénat fin mai pour relancer la réflexion.

Programme Leader : l'inquiétude perdue

Le transfert de la gestion des fonds européens (FSE, FEDER, FEADER) de l'État aux régions s'est fait très lentement, avec des problèmes d'organisation, de logiciels informatiques et de coordination comme l'a analysé la Cour des comptes dans un rapport diffusé le 22 mai (3). Notamment sur

Témoignage



Cécile Gallien,

maire de Vorey (Haute-Loire), vice-présidente de l'AMF

« L'ÉTAT DOIT METTRE LE PAQUET SUR L'INGÉNIERIE »

« **La ruralité représente 60 % de l'espace européen, et on y produit 43 % du PIB de l'UE !** Notre but est de faire en sorte qu'elle soit considérée comme un enjeu par tous, et que soient reconnues et valorisées toutes les aménités apportées par les espaces ruraux, comme la production agricole – et donc la sécurité alimentaire –, la biodiversité, les sources d'énergies renouvelables, mais aussi l'industrie encore présente... En-dehors du littoral et des métropoles, il y a beaucoup

de territoires en difficulté. On constate qu'une des conditions de leur développement repose sur un fort capital social, c'est-à-dire une cohésion des acteurs locaux publics et privés, capables de travailler ensemble pour attirer entreprises et habitants. Pour le consolider, l'État doit mettre le paquet sur l'ingénierie. C'est pourquoi la future ANCT doit favoriser la construction des projets des territoires ruraux ; le préfet doit être une courroie de facilitation entre les élus et les ministères. »

le programme de développement rural Leader : seuls 5,45 % des dossiers ont été payés et 17,93 % programmés sur l'enveloppe de 687 millions d'euros alloués à la France pour la période 2014-2020, a alerté en avril Leader France, l'union des 296 Groupements d'action locale (GAL). Or, s'il ne représente que 5 % du FEDER, ce programme est « *essentiel pour un développement local fait par les acteurs locaux, car il leur permet de s'organiser, d'innover, sans obligation de résultat* », explique Thibault Guignard, maire de Plœuc-l'Hermitage (22) et président de Leader France. L'élu reste inquiet : « *On ne voit toujours pas le décollage nécessaire pour nous rassurer. Il manque une impulsion politique.* »

Si le ministre de l'Agriculture, Didier Guillaume, a confirmé, en mars, au Sénat, que « *la situation n'est pas rassurante* », ses collaborateurs n'ont pas répondu à nos questions plus détaillées. Il faut attendre l'installation du nouveau Parlement européen, à la suite des élections du mois dernier, et de la nouvelle Commission à Bruxelles, avant d'engager, certainement à l'automne, les négociations budgétaires. Pourtant, la France devrait se préparer dès maintenant à peser dans la balance. Thibaut Guignard pointe du doigt le groupe de travail prospectif « *annoncé depuis plusieurs mois, mais jamais réuni.* »

Emmanuel GUILLEMAIN D'ECHON

(1) Lire *Maires de France*, n° 364, janvier 2019, pp. 26-28.

(2) Lire *Maires de France*, n° 368, mai 2019, pp. 28-29.

(3) www.ccomptes.fr