

Rapport n° 014699-01
Janvier 2023

Évaluation de la mise en œuvre de l'Agenda rural

France Ruralités, un programme pour les territoires ruraux

Brigitte BACCAÏNI - IGEDD
Jean-Jacques KEGELART - IGEDD
(coordonnateur)
Michel PY – IGEDD
*Avec la contribution de Lionel RIMOUX
- IGEDD*



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	8
Introduction	10
1 Un Agenda rural qui nécessite un pilotage et une gouvernance renforcés.....	11
1.1 Un agenda rural peu lisible.....	11
1.1.1 Rappel des mesures inscrites dans l'Agenda rural sous la thématique « l'État s'engage » pour garantir le pilotage et la coordination de l'Agenda rural.....	11
1.1.2 Un écosystème dense dont l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est l'acteur central	12
1.1.3 La nécessité d'une marque	13
1.2 Au niveau central, une organisation et un pilotage perfectibles.....	13
1.2.1 La direction générale déléguée « Territoires et ruralités » de l'ANCT doit être renforcée dans son positionnement	14
1.2.2 L'interministérialité à réaffirmer	14
1.3 Le rôle des niveaux régional et départemental à définir clairement.....	16
1.3.1 L'intégration du niveau régional.....	16
1.3.2 Les sous-préfets ruralités : améliorer la lisibilité du rôle et des missions	16
1.4 Les outils.....	18
2 Bilan général des mesures de l'Agenda rural et pistes d'amélioration.....	19
2.1 Un avancement des mesures inégal	19
2.1.1 Un suivi global délicat.....	19
2.1.2 Une implication et un niveau d'avancement plus forts dans les départements les plus concernés.....	22
2.2 Un nouvel Agenda rural recentré pour des territoires ruraux acteurs des transitions et des souverainetés.....	25
2.2.1 Un changement de méthode appuyé sur une nouvelle stratégie nationale et sur la prise en compte de la diversité des territoires ruraux.....	25
2.2.2 La transition écologique, pivot du second souffle de l'Agenda rural	28

2.3 Un suivi des mesures engagées indispensable.....	31
3 La ruralité mérite une place spécifique dans la politique contractuelle de l'État	33
3.1 Un bilan des contrats de ruralité serait nécessaire	33
3.2 La ruralité doit être plus visible dans les CRTE	34
3.3 Les principes des contrats de réciprocité devraient être intégrés aux CRTE.....	36
3.4 Les départements en situation de fragilité pourraient bénéficier d'un pacte territorial.....	37
4 Les territoires ruraux doivent se structurer en ingénierie	39
4.1 La recomposition de l'ingénierie territoriale a laissé les territoires ruraux de côté	39
4.2 Une pléthore de moyens qui ne satisfait pas entièrement aux besoins des territoires ruraux.....	40
4.2.1 L'ANCT	40
4.2.2 La Banque des territoires	41
4.2.3 Le Cerema	42
4.3 L'État doit apporter une réponse spécifique aux besoins en ingénierie pérenne des territoires ruraux	43
4.3.1 Faire des intercommunalité rurales le lieu privilégié d'une ingénierie pérenne de premier niveau.....	43
4.3.2 Le Préfet doit avoir à sa main des moyens d'aide directs pour financer l'ingénierie des communes rurales	44
5 Les moyens financiers, une amélioration attendue	46
5.1 Sur le fonctionnement	47
5.2 Sur la Dotation globale de fonctionnement (DGF).....	47
5.3 Sur l'investissement	48
Conclusion	50
Annexes	52
Annexe 1. Lettre de mission	53
Annexe 2. Liste des personnes rencontrées	55

Annexe 3. Des territoires ruraux divers : contrastes géographiques et contrastes entre types de territoires ruraux.....	63
Annexe 4. État d’avancement des 181 mesures de l’Agenda rural en octobre 2022 (source ANCT)	72
Annexe 5. Une mise en œuvre inégale des mesures de l’Agenda rural selon les départements	80
Annexe 6. Résultats de l’enquête auprès des préfets.....	89
Annexe 7. Proposition de méthode de ciblage des départements ruraux fragiles .	94
Annexe 8. Projet de loi relative aux aménités rurales	95
Annexe 9. Organigrammes de l’ANCT au 1^{er} octobre 2022.....	97
Annexe 9.1. Organigramme général.....	97
Annexe 9.2. Organigramme de la Direction déléguée territoires et ruralités	98
Annexe 10. La gouvernance locale de l’ANCT	99
Annexe 11. Caractérisation des territoires des EPCI	100
Annexe 12. Verbatims recueillis lors des entretiens menés par la mission.....	103
Annexe 12.1. Ensemble des verbatims (sauf à propos des mesures)	103
Annexe 12.2. Verbatims portant spécifiquement sur les mesures	109
Annexe 13. CRTE et ruralité	115
Annexe 14. Aides en ingénierie : l’exemple du Cantal.....	116
Annexe 15. Table des illustrations	117
Annexe 17. Glossaire des sigles et acronymes.....	119

Résumé

L'Agenda rural, bien que souvent vu par les acteurs des territoires ruraux comme une somme de mesures, peu lisible, a suscité beaucoup d'espoir dans ces territoires. L'État se penchait enfin sur les handicaps structurels des ruralités, sur le sentiment d'abandon des populations rurales et proposait des mesures concrètes et un accompagnement pour y répondre.

Un peu plus de trois ans après le lancement de l'Agenda rural, le bilan que la mission a pu en faire est mitigé.

De nombreuses mesures ont été mises en place ; beaucoup sont connues et jugées positivement dans les territoires : petites villes de demain, maisons France services, volontaires territoriaux en administration, campus connectés, aide au permis de conduire, couverture numérique du territoire, etc. Mais ces mesures sont rarement reliées à l'Agenda rural en tant que tel, ce dernier étant très mal identifié, peu visible. Et force est de constater que le sentiment d'abandon n'a pas décliné, alors même que de nombreux territoires ruraux ont vu ces dernières années leur attractivité s'affirmer vis-à-vis de populations urbaines en mal d'espace et de nature, attractivité encore renforcée au cours de la période COVID.

Pour davantage de lisibilité, la mission propose ainsi de rebaptiser l'Agenda rural en déposant une marque « France Ruralités », qu'il conviendra ensuite de faire vivre dans la durée, afin qu'elle s'installe dans les territoires ruraux.

Par ailleurs, l'impact réel des 181 mesures de l'Agenda rural dans les territoires ruraux est délicat à mesurer, du fait de l'absence d'indicateurs et de cadre méthodologique rigoureux pour mener une telle évaluation. La mission n'a pu appuyer ses analyses que sur les impressions recueillies lors de ses entretiens et déplacements, sur les réponses des préfets à son enquête et sur les quelques indicateurs de réalisation dont dispose l'ANCT. Ces indicateurs ne peuvent constituer une véritable mesure des impacts que ces dispositifs ont pu avoir, en particulier en termes d'amélioration de la qualité de vie dans les territoires ruraux.

La mission propose de recentrer France Ruralités autour de quelques grandes priorités déclinées en un nombre réduit de mesures, la transition écologique en constituant la colonne vertébrale, et de mieux prendre en compte la diversité des ruralités. Chaque territoire rural doit pouvoir se saisir des possibilités que lui offre France Ruralités en fonction de ses spécificités, avec un droit réel à l'expérimentation. La loi 3DS « différenciation, décentralisation, déconcentration » du 21 février 2022 est un outil à même d'offrir de nouvelles approches dans la prise en compte des spécificités des territoires ruraux dans leur diversité ; les territoires ruraux doivent s'en saisir. Ils sont en effet des lieux d'innovation trop souvent méconnus ; les initiatives multiples qui y prennent forme, que ce soit dans le domaine de la mobilité, de l'alimentation, de l'aide à la personne, du lien social, etc. méritent d'être diffusées, dupliquées. Ce qui rejoint la question des outils, mais également celle de l'ingénierie, toutes deux traitées dans ce rapport : une rationalisation dans ces deux domaines est nécessaire et urgente.

Il conviendrait d'autre part de changer le regard sur les ruralités, en mettant davantage en avant les atouts, les ressources, les richesses dont disposent les territoires ruraux. Leurs aménités pourraient trouver, dans la redéfinition du lien et des complémentarités avec les territoires urbains voisins, un cadre propice à leur valorisation. Les ruralités sont une chance pour la France dans la transition écologique.

Afin de mener à bien ces nouvelles priorités et de favoriser le travail interministériel (onze ministères impliqués), la mission fait un certain nombre de propositions en termes de gouvernance et de pilotage, parmi lesquelles, au niveau national, la nomination rapide d'un(e) délégué(e)

interministériel(le) aux ruralités, placé(e) sous l'autorité de la ministre déléguée en charge des collectivités territoriales et de la ruralité, la mise en place d'une feuille de route pour les référents ministériels, le renforcement des moyens de l'ANCT (service en charge du programme ruralité) et au niveau local, le renforcement de la visibilité et des missions des sous-préfets ruralités.

Quatre sujets cruciaux mis en exergue dans le présent rapport devront être approfondis : la refonte de la DGF, la place des ruralités dans la politique de contractualisation de l'État, l'évaluation des mesures mises en place et enfin la valorisation des aménités rurales. La mission propose, ainsi qu'évoqué lors de la remise du rapport d'étape à la ministre, que quatre groupes de travail soient rapidement mis en place sur ces sujets.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** (MDCTR) Déposer une marque « France Ruralités »..... 13
- Recommandation 2.** (MDCTR / ANCT) Pour assurer l'animation, la coordination interministérielle et transversale des mesures intéressant les ruralités et la cohésion des territoires, la mission propose : le maintien de l'équipe d'élus de l'Agenda rural et du comité interministériel aux ruralités ; la nomination d'un (e) délégué(e) interministériel(le) aux ruralités placé(e) auprès de la ministre déléguée en charge des collectivités territoriales et de la ruralité ; le renforcement de l'équipe en charge des ruralités à l'ANCT..... 15
- Recommandation 3.** Renforcer le pilotage et la gouvernance aux niveaux national et local : (MDCTR / ANCT) Adresser des feuilles de route aux référents ministériels. (MIOM / DMATES) Nommer un chargé de mission ruralités au sein des SGAR et des référents dans les directions régionales ; adresser des feuilles de route aux sous-préfets ruralités. 17
- Recommandation 4.** (MDCTR / ANCT) Regrouper les plateformes traitant des politiques de cohésion sous un portail commun. (MIOM / DMATES) Développer l'usage des réseaux sociaux et plateformes numériques pour les préfets délégués territoriaux de l'ANCT, les sous-préfets ruralités et leurs équipes d'appui. 18
- Recommandation 5.** (MDCTR / ANCT / SDES / PUCA) Créer une plate-forme de données économiques, sociales, démographiques et environnementales sur les ruralités, avec des indicateurs mis à jour annuellement. Y intégrer un espace de ressources documentaires (études) et/ou des liens vers les centres de ressources existants. Développer les enquêtes sociologiques sur les territoires ruraux..... 28
- Recommandation 6.** (MTECT / MDCTR / ANCT) - Arrêter une stratégie nationale pour France Ruralités, élaborée en partenariat avec les associations nationales d'élus autour de quelques grandes priorités. Faire de la transition écologique l'axe prioritaire de France Ruralités et décliner chaque grande thématique en une vingtaine de mesures adaptables en fonction des territoires ruraux..... 31
- Recommandation 7.** (MDCTR / ANCT) Mettre en place un cadre méthodologique permettant l'évaluation des mesures en direction des territoires ruraux. Prévoir dans chaque CRTE un dispositif d'évaluation. Présenter chaque année un rapport de l'avancement des mesures de l'Agenda rural devant les comités locaux de la cohésion territoriale. Introduire des indicateurs de performance de l'Agenda rural dans la LOLF. Mettre en place une évaluation in-itinere des mesures de l'Agenda rural. 32
- Recommandation 8.** (MDCTR / ANCT / DGCL) Établir un bilan des contrats de ruralité. 34
- Recommandation 9.** (MTECT / ANCT / DGALN) Doter les CRTE d'un volet « ruralités » et d'un volet « réciprocité » lorsqu'ils couvrent à la fois des zones urbaines et rurales..... 37
- Recommandation 10.** (MDCTR / ANCT) Réaliser un bilan des pactes territoriaux existants et contractualiser des pactes territoriaux avec les départements cumulant le plus de difficultés économiques et démographiques, sur la base d'indices de fragilité. 38
- Recommandation 11.** (MDCTR / ANCT) Faire le bilan des ressources d'ingénierie locale. Améliorer la coordination de l'offre d'ingénierie départementale en donnant aux CLCT un vrai rôle opérationnel. (MIOM / DMATES) Renforcer les moyens de l'État dédiés au développement territorial. 42
- Recommandation 12.** (MDCTR / ANCT) Engager une politique incitative pour amener les intercommunalités rurales à se doter d'une ingénierie pérenne..... 44

- Recommandation 13.** (MIOM / DGCL / ANCT) Déconcentrer aux préfets de département les crédits dédiés au financement direct de l'ingénierie des collectivités rurales..... 45
- Recommandation 14.** (DGCL) Conduire une étude approfondie de l'impact de la DGF sur les EPCI à fiscalité propre en fonction de leur niveau de densité. 47
- Recommandation 15.** (DGCL) Étudier la possibilité de développer plusieurs scénarios de simplification du calcul des dotations en s'appuyant sur la notion de densité des territoires et en envisageant, par exemple, de décliner une approche agrégée pour l'ensemble du bloc communal sur chaque territoire couvert par un EPCI à fiscalité propre. 48
- Recommandation 16.** (MTECT / DGALN) Assurer le 'verdissement' de la politique des investissements dans les territoires ruraux par le fonds vert ; faire prendre en compte par le fonds vert les aménités rurales qui sont aujourd'hui génératrices de charges sans compensation. (DGCL) Maintenir la DETR à son niveau actuel et clarifier le bénéfice de la DTER pour les communes urbaines ; définir au sein de la DETR une enveloppe fermée dédiée à la santé sur les territoires ruraux. (MIOM / DMATES) Moduler le cas échéant, au cas par cas, le niveau des subventions du fonds vert comme de la DETR en fonction d'un ratio pertinent de trésorerie disponible du bénéficiaire. 49

Introduction

Par lettre de mission en date du 7 octobre 2022, la secrétaire d'État chargée de la ruralité a confié à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) une mission d'évaluation de l'Agenda rural (mesures, gouvernance, pilotage, animation, communication, compréhension-perception, contractualisation, déclinaison territoriale...). La secrétaire d'État a présenté la mission le 13 octobre 2022.

L'Agenda rural, mis en place par le gouvernement le 22 septembre 2019, est la déclinaison des mesures préconisées par la mission confiée à des élus nationaux et locaux investis dans la reconnaissance des ruralités et contenues dans leur rapport « *Ruralités, une ambition à partager* »¹.

Sur les 200 mesures préconisées dans le rapport, 181 ont été retenues par le gouvernement et présentées sous l'appellation « Agenda rural ». Le comité interministériel aux ruralités s'est réuni à trois reprises, en février 2020, en septembre 2020 et en novembre 2021, afin d'assurer la mise en place et l'avancement de celles-ci, ces réunions visant « à assurer l'exécution rapide des mesures déployées et à fixer les objectifs prioritaires des mois à venir »². L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), créée en janvier 2020, était quant à elle en charge du pilotage et du suivi de l'Agenda rural en lien avec les onze ministères concernés et les services déconcentrés, à l'interface des acteurs État et collectivités territoriales. Elle est intervenue ainsi auprès des territoires ruraux via la coordination de l'Agenda rural, qui constitue la feuille de route du gouvernement en faveur de la ruralité. L'Agenda rural vise à favoriser le développement des territoires ruraux et améliorer la vie quotidienne de leurs habitants, dans une démarche interministérielle. Les mesures retenues visaient à faire des territoires ruraux des moteurs de la transition écologique ainsi que des territoires d'avenir en soutenant les petites centralités, en assurant l'accès au numérique, en améliorant la qualité de vie...

Les travaux de la mission se sont inscrits en parallèle de la démarche conduite par la secrétaire d'État, notamment avec la mise en place de six groupes de travail thématiques en octobre 2023.

La mission a conduit ses travaux de mi-octobre 2022 à mi-janvier 2023. Elle a rencontré les administrations et les opérateurs de l'État concernés (au niveau central et déconcentré), les associations nationales d'élus locaux ainsi que des enseignants-chercheurs. Elle a effectué des déplacements dans quatre départements représentatifs de la diversité de situation des ruralités (Nièvre, Charente-Maritime, Seine-et-Marne, Cantal) situés dans quatre régions distinctes et a rencontré les préfets, les sous-préfets, les services déconcentrés et les opérateurs de l'État, ainsi que des élus et des représentants de la société civile. Elle a procédé à plusieurs visites de réalisations.

Les analyses et recommandations du présent rapport s'appuient également sur les résultats d'une enquête réalisée auprès des préfets, ainsi que sur l'exploitation des tableaux de suivi fournis par l'ANCT.

La mission s'est intéressée au pilotage et à la gouvernance de l'Agenda rural, à l'avancée des mesures et elle fait des propositions en vue d'un Agenda rural II recentré. Elle a examiné les questions relatives à l'ingénierie et à la contractualisation ainsi que les moyens financiers dont disposent les territoires ruraux pour mettre en œuvre leurs projets.

¹ https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/Rapport_Mission-ruralite_juillet-2019.pdf

² Dossier de presse du 1^{er} comité interministériel aux ruralités du 20 février 2020

<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/1er-comite-interministeriel-aux-ruralites-243>

1 Un Agenda rural qui nécessite un pilotage et une gouvernance renforcés

« La variété c'est de l'organisation, l'uniformité c'est du mécanisme. La variété, c'est la vie, l'uniformité, c'est la mort », Benjamin Constant.

L'Agenda rural a été porté par cinq élus missionnés par le gouvernement en 2019. Sur les 200 mesures proposées, 181 ont été retenues avec quelques ajouts au fil des mois. Les mesures recouvrent l'ensemble des champs de politiques publiques, elles concernent onze ministères avec un engagement variable selon les mesures (voir partie 2). L'interministérialité est essentielle à la réussite des politiques publiques en direction des territoires ruraux, ce qui suppose une organisation ad'hoc.

La mise en œuvre de l'Agenda rural nécessite, du fait de ce foisonnement, un pilotage et une coordination qui assurent, au-delà de la seule effectivité des mesures et de leur avancement, une approche intégrée, interministérielle et transversale des politiques publiques en direction des ruralités. Le portage et la coordination de l'ensemble est une garantie de lisibilité de l'action publique.

La mission s'est attachée à examiner la pertinence de l'intitulé Agenda rural, l'organisation mise en place et les outils créés.

1.1 Un agenda rural peu lisible

1.1.1 Rappel des mesures inscrites dans l'Agenda rural sous la thématique « l'État s'engage » pour garantir le pilotage et la coordination de l'Agenda rural

Les 181 mesures impliquent onze ministères. Pour garantir l'efficacité et la cohérence de l'ensemble, les élus en charge de la préparation de l'Agenda rural avaient proposé une série de mesures portant sur :

- la formation du corps préfectoral (y compris les sous-préfets) et des opérateurs de l'État au mode projet (mesure 166³) ;
- la constitution d'équipes « projet » sur le modèle des commissariats de massifs, placées auprès des délégués départementaux et régionaux de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) en faveur des territoires ruraux (mesure 167) ;
- la nécessité de rendre plus lisibles les missions des sous-préfets ruralités (mesure 169) ;
- l'organisation de comités interministériels dédiés aux ruralités tous les six mois (mesure 170) ;
- la désignation de référents ruralités dans les ministères (mesure 172) ;
- la conclusion de conventions ministérielles d'objectifs sur la ruralité (mesure 171) ;
- la mise en place d'études d'impact territoriales dans les projets de loi (mesure 173).

Une partie de ces mesures a été réalisée. Elles sont, à la lumière des entretiens réalisés, perfectibles. Les mesures 171 et 173 n'ont pas été engagées.

³ La numérotation des mesures figurant dans tout ce rapport est celle du tableau de bord de l'ANCT. Elle diffère de la numérotation initiale figurant dans le rapport de juillet 2019.

1.1.2 Un écosystème dense dont l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est l'acteur central

La mise en œuvre des politiques publiques en direction des ruralités se joue à l'intersection de la déconcentration et de la décentralisation avec un portage politique par un ministère dédié, une action transversale des services de l'État et une coordination avec les collectivités territoriales et leurs groupements.

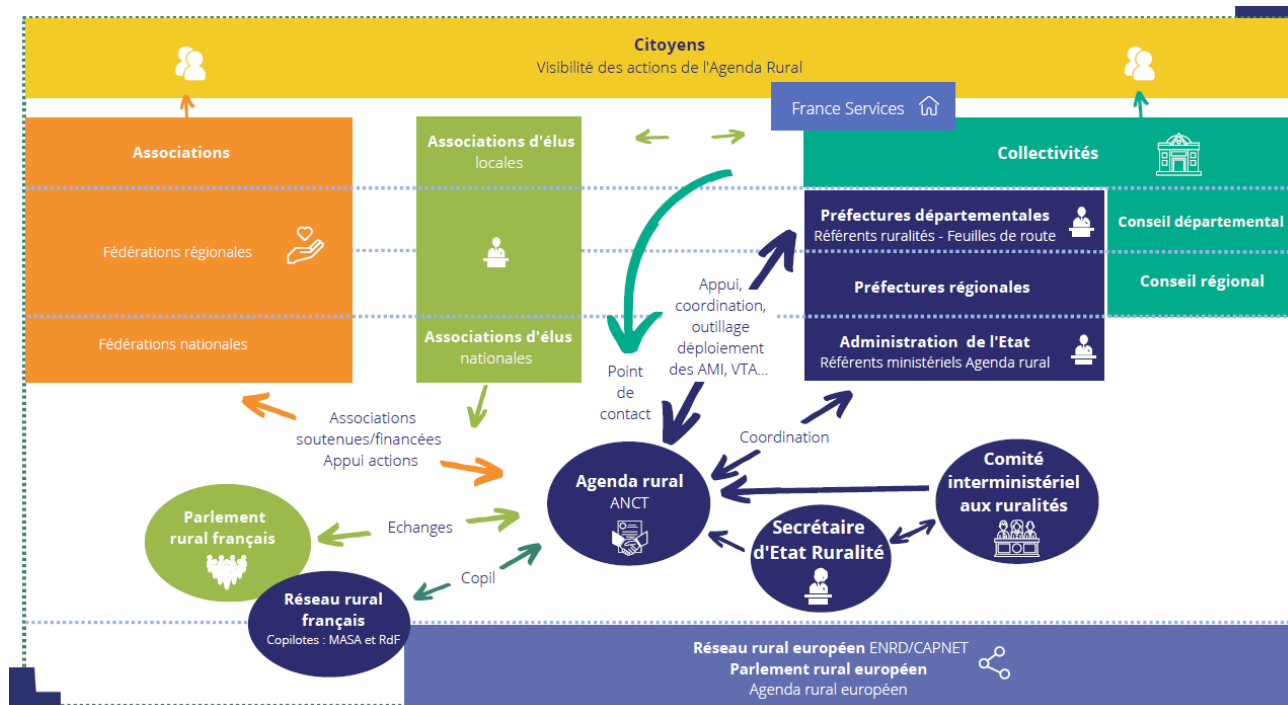
L'ANCT, créée en janvier 2020, a été en appui de la mission confiée aux élus missionnés pour la réalisation de l'Agenda rural. Elle a donc été très rapidement un rouage essentiel de celui-ci.

Le pilotage et la coordination de l'Agenda rural ont été confiés à l'équipe ruralités de l'ANCT, composée de 5,5 agents, lesquels se partagent pour deux d'entre eux entre le programme ruralités et le programme montagne. Elle fait partie de la direction générale déléguée « Territoires et ruralités » composée de six services, chacun étant gestionnaire d'un programme dont trois intéressent directement les ruralités : les programmes Petites Villes de Demain (PVD), France services et Montagne avec les commissariats de massifs (organigramme général et détaillé en annexe 9). Le directeur général délégué de la direction « Territoires et ruralités » est par ailleurs coordinateur national des contrats de relance et de transition écologique (CRTE), lesquels ont intégré les contrats de ruralité.

Chacun des programmes pilotés par la direction dispose de sa propre marque, d'outils, de plateformes, de crédits et d'équipes dédiés. À noter également la présence dans cette direction de l'équipe du programme « Action, cœur de villes » (ACV) en direction des villes moyennes.

La gouvernance de l'Agenda rural implique le suivi des mesures avec les ministères concernés et l'animation d'un réseau dense d'acteurs. Le schéma ci-dessous, produit par l'ANCT, illustre l'écosystème de cette gouvernance à l'heure actuelle.

Figure 1 – La gouvernance de l'Agenda rural



Elle s'articule autour d'une triple organisation :

- **La coordination des référents ministériels**

Les tableaux fournis à la mission font état dans une première mouture (avant les élections de 2022) de dix-huit référents représentants d'administration centrale dans douze ministères, puis, post élections de 2022, de quatorze référents membres de neuf cabinets ministériels (plusieurs parfois par ministère) et quatre représentants d'administration centrale.

- **La coordination, l'appui et l'outillage des sous-préfets ruralités**

Au nombre de soixante-dix-huit, ils sont la courroie de transmission de l'Agenda rural à l'échelon local. Une feuille de route avait été adressée aux préfets de région et de département le 17 décembre 2020 afin de procéder à leurs nominations et établir les priorités à mettre en œuvre avec toute latitude quant aux moyens de communication, de suivi et d'adaptation aux spécificités de leurs départements.

- **Les échanges avec le réseau des élus et des acteurs locaux :**

Associations nationales d'élus, Parlement rural Français, Réseau Rural Français, associations soutenues financièrement par l'ANCT.

1.1.3 La nécessité d'une marque

Le foisonnement de mesures (181) regroupées en grandes thématiques constitue un handicap quant à la lisibilité des politiques publiques portées sur les territoires ruraux.

Un constat s'impose : l'Agenda rural est inconnu des interlocuteurs rencontrés pour leur grande majorité, hormis des initiés en nombre limité exerçant des fonctions au niveau national. *A contrario*, les programmes Petites villes de demain (PVD), France services, Campus connectés, France connect etc. sont bien identifiés par les acteurs locaux mais sans être rattachés à l'Agenda rural. Il n'y a donc pas de lecture globale des politiques engagées en direction des ruralités à la différence de la politique de la ville.

En revanche, un besoin, une attente d'identification plus large des mesures sectorielles pour ancrer l'engagement en direction des territoires ruraux sont attendus. La mission suggère la création d'une marque « France Ruralités », celle-ci intégrant l'ensemble des mesures intéressant les territoires ruraux.

Recommandation 1. (MDCTR) Déposer une marque « France Ruralités ».

1.2 Au niveau central, une organisation et un pilotage perfectibles

Le rapide état des lieux dressé précédemment pourrait laisser à penser que l'organisation est satisfaisante. Les entretiens et déplacements indiquent une réalité différente. La gouvernance demeure embryonnaire et nécessite une structuration sortant des logiques en silos et programmatiques pour s'inscrire dans une interministérialité et transversalité effective.

Il conviendra de maintenir en place une équipe d'élus pour suivre l'avancement des mesures et la stratégie nationale en direction des territoires ruraux. Ils sont le « groupe miroir » placé auprès de la ministre pour réagir autant que de besoin sur la mise en œuvre des politiques des ruralités.

1.2.1 La direction générale déléguée « Territoires et ruralités » de l'ANCT doit être renforcée dans son positionnement

Les entretiens réalisés par la mission mentionnent une identification de l'ANCT au niveau national, mais un atterrissage local de l'agence moins réussi. Le préfet, en tant que délégué territorial de l'agence, n'a pas le temps ou ne dispose pas des moyens pour jouer son rôle. Si l'accès à l'ANCT via ses programmes est aisé, il reste perfectible lorsque les acteurs locaux ont un projet spécifique (ex d'un maire confronté à la fermeture d'une usine et recherchant un appui en ingénierie). L'ANCT est lisible par programme mais plus faiblement pour son action interministérielle.

La lecture de l'organigramme de l'ANCT (général et par services) (annexe 9) indique une organisation traditionnelle, sectorielle et par programme, et non matricielle (projet, transversalité) pour interfacer l'action d'une part entre les services centraux de l'État, les services déconcentrés et les opérateurs de l'État, et d'autre part entre l'État et les collectivités territoriales. Aucune mention n'y est faite des délégués territoriaux de l'ANCT ni des référents ministériels.

De fait, il est difficile d'identifier la transversalité dans cet organigramme, notamment concernant la direction générale déléguée « Territoires et ruralités » qui doit assurer des missions d'animation, de suivi, de pilotage d'une multitude d'acteurs. Au-delà de la seule visibilité de cette direction, c'est sa capacité à interagir dans son écosystème complexe et à disposer d'une « autorité » suffisante en lien avec les acteurs dépendant de différents ministères qui devrait être renforcée.

Ainsi, le suivi des mesures de l'Agenda rural avec des indicateurs de résultat et pas seulement de réalisation (nombre de PVD, nombre de MFS, nombre de VTA...) devrait être assuré par l'équipe ruralités de l'ANCT à l'aide de données renseignées par les référents ruralités des ministères. Les données sont aujourd'hui renseignées par chaque ministère et transmises au cabinet du Premier ministre à l'occasion des réunions du Comité interministériel aux ruralités (CIR). Dès lors, on ne sait pas si un suivi par politique publique est effectué ni si le suivi de la territorialisation des politiques publiques est effectif (voir 2.3).

S'agissant du pilotage du réseau des référents ministériels ruralités, les entretiens bilatéraux pour utiles qu'ils soient ne sauraient suffire à un pilotage transversal des politiques publiques intéressant les ruralités. Malgré une forte implication de l'équipe ruralités, elle ne saurait en l'état mener à bien toutes les missions qui lui incombent. Il ne lui est pas possible en l'état actuel par exemple d'objectiver la situation des territoires ruraux et de dégager des pistes quant à l'avenir de ceux-ci. Les missions de cette équipe devraient être renforcées au sein de la direction générale déléguée « Territoires et ruralités » avec une approche plus transversale.

Si les préfets sont satisfaits des programmes conduits par l'ANCT, ils souhaiteraient la mise en place d'une véritable animation du réseau des délégués territoriaux de l'agence.

1.2.2 L'interministérialité à réaffirmer

Les élus ayant conduit la mission Agenda rural ont, par-delà la remise de leur rapport, joué un rôle de relais des mesures de l'Agenda rural que ce soit au sein des instances nationales d'élus ou sur leur territoire d'élection. La mission propose de maintenir cette équipe en tant que groupe miroir des politiques publiques inscrites dans le programme « France Ruralités »

1.2.2.1 Le Comité interministériel aux ruralités (CIR) : l'outil institutionnel

Instance présidée par le Premier ministre il est un élément clé du dispositif de l'Agenda rural. Au-delà de faire un point d'étape sur les engagements en direction des ruralités, il permet d'avoir un échange entre le gouvernement et les instances représentatives des collectivités territoriales. Il permet de communiquer sur les enjeux et priorités des politiques publiques. Sa fréquence devrait être de deux réunions par an comme prévu initialement et générer de l'arbitrage sur les mesures

et programmes.

1.2.2.2 Un(e) délégué(e) interministériel(le) afin de coordonner les politiques publiques qui concernent les territoires ruraux

Pour renforcer la lisibilité et l'autorité du portage de la ruralité dans les politiques publiques, la mission propose la nomination d'un(e) délégué(e) interministériel(le) aux ruralités. Une lettre de mission lui serait délivrée par le ministre de l'intérieur, le ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité.

Il assurerait l'animation et la coordination des administrations et établissements publics nationaux, du réseau des référents ministériels et des sous-préfets ruralités concourant aux politiques intéressant les territoires ruraux, veillerait à l'harmonisation des actions conduites et à la réalisation des programmes, ainsi qu'au suivi et à l'évaluation des mesures, par ministères et par territoires.

Il assurerait également l'animation du réseau avec les collectivités territoriales et leurs associations nationales dans une communauté d'acteurs pour s'inscrire dans une démarche d'action collective et faire remonter toute proposition auprès des ministres concernés. Il ferait toutes propositions d'actions nouvelles à mettre en place pour les ruralités dans les politiques publiques.

Il présiderait un comité de suivi interministériel des actions de l'Agenda rural, et des réunions de préfets autant que de besoin, par exemple préalablement aux réunions du CIR, pour faire un point d'étape avec les référents ministériels, les sous-préfets ruralités, des représentants des associations nationales d'élus et des représentants de la société civile. Il pourrait s'appuyer sur la direction générale déléguée « Territoires et ruralités » de l'ANCT et disposerait des services de la DGCL en lien avec sa mission.

Il serait placé sous l'autorité de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité.

Recommandation 2. (MDCTR / ANCT) Pour assurer l'animation, la coordination interministérielle et transversale des mesures intéressant les ruralités et la cohésion des territoires, la mission propose : le maintien de l'équipe d'élus de l'Agenda rural et du comité interministériel aux ruralités ; la nomination d'un (e) délégué(e) interministériel(le) aux ruralités placé(e) auprès de la ministre déléguée en charge des collectivités territoriales et de la ruralité ; le renforcement de l'équipe en charge des ruralités à l'ANCT.

1.2.2.3 Les référents ministériels : une fonction à renforcer

Tout en tenant compte des mouvements opérés dans les administrations centrales comme dans les cabinets ministériels, un constat s'impose, celui de la perte de référents au fil du temps, ce qui nuit à l'appropriation des enjeux des politiques publiques sur les territoires ruraux. Il serait opportun de procéder rapidement aux nominations afférentes dans les administrations centrales n'ayant pas pourvu ces fonctions et de les inscrire dans un réseau avec les sous-préfets ruralités⁴.

La fonction de référent ministériel devrait être accompagnée d'une feuille de route précisant les

⁴ 50 % des préfets interrogés dans le cadre de l'enquête diligentée par la mission ne connaissent pas les référents ministériels.

missions attendues. Parmi celles-ci figureraient la prise en compte des ruralités dans le périmètre ministériel, le suivi des mesures impactant les ruralités dans son ministère et l'impact des politiques publiques portées par le ministère sur ceux-ci.

Cette feuille de route serait préparée par le (la) délégué(e) interministériel(le) et l'ANCT, en bilatéral avec chaque référent ministériel ; elle serait validée par les cabinets de la ministre chargée des collectivités territoriales et de la ruralité et de chaque ministre concerné. Il conviendrait de veiller en outre à ce que les référents ministériels se situent à un bon niveau dans l'organigramme des différentes directions d'administration centrale concernées ainsi qu'à leur remplacement en fonction des mouvements dans lesdites administrations.

1.3 Le rôle des niveaux régional et départemental à définir clairement

1.3.1 L'intégration du niveau régional

La région est le niveau de pilotage de droit commun des politiques publiques de l'État sur le territoire, politiques mises en œuvre au niveau départemental. Il convient d'assurer une relation entre les deux niveaux, régional et départemental, pour assurer le lien entre les enjeux stratégiques et la mise en œuvre des mesures en direction des ruralités, mais également pour mieux connaître les dispositifs des régions comme des fonds européens. « *L'Agenda rural doit se faire en coordination avec les régions* » selon plusieurs des interlocuteurs de la mission. De plus, certaines administrations, comme les Directions régionales des affaires culturelles (DRAC) voire les Agences régionales de santé (ARS) malgré leur délégation territoriale, ne sont pas présentes au niveau départemental. Enfin, à la lecture des réponses au questionnaire adressé aux préfets, il apparaît que nombre de services régionaux ne sont pas en appui du niveau départemental⁵.

La mission recommande la mise en place d'un chargé de mission ruralités au sein du SGAR avec des référents dans les différentes directions régionales pour assurer l'information des sous-préfets ruralités et des services départementaux. Il permettrait entre autre de fournir tout éclairage sur les financements en dehors des seules dotations de soutien à l'investissement local (DSIL) et d'équipement des territoires ruraux (DETR), y compris sur les programmes des conseils régionaux et les fonds européens gérés par ceux-ci.

L'hypothèse de la nomination d'un préfet délégué aux ruralités auprès du préfet de région n'est pas retenue par la mission car elle pourrait alourdir le dispositif sans valeur ajoutée.

1.3.2 Les sous-préfets ruralités : améliorer la lisibilité du rôle et des missions

Sur les 46 retours au questionnaire adressé aux préfets, 98 % déclarent avoir nommé un sous-préfets ruralités, lequel pilote l'Agenda rural pour une large majorité (83 % des réponses), devant le préfet lui-même ou le directeur départemental des territoires (et de la mer) (DDT(M)).

L'organisation est insuffisamment connue des acteurs locaux. Il faut asseoir la légitimité tout autant que la visibilité de ces sous-préfets qui, soulignons-le, ne sont plus seulement des sous-préfets d'arrondissement puisqu'ayant vocation à connaître sous l'autorité du préfet de département de l'ensemble des problématiques rurales sur le département.

En premier lieu, si l'organisation est connue par les élus ayant des fonctions dans les associations

⁵ Principalement les Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) (65%), les Directions régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF) (59%) et les Délégation régionales académiques à la jeunesse, à l'engagement et au sport (DRAJES) (61%)

nationales, les élus locaux dans leurs territoires ne font pas le lien entre le préfet et le représentant de l'ANCT et les sous-préfets ruralités demeurent inconnus dans la plupart des cas. Cette absence d'identification ressort selon la mission de plusieurs facteurs :

- L'absence de mention du sous-préfet ruralités dans les organigrammes des préfectures : la mission considère qu'une mention expresse des fonctions de sous-préfet ruralités doit figurer dans les organigrammes de préfecture. Sans ignorer la multiplication des nominations de sous-préfets thématiques, l'action de l'État en direction des territoires ruraux depuis ces dernières années justifierait amplement cette mention tout autant que le besoin d'identification de ceux-ci pour les acteurs locaux.
- S'agissant du préfet, délégué territorial de l'ANCT, nulle mention n'est faite de cette fonction dans les organigrammes de préfecture.

La mission propose que la nomination d'un sous-préfet chargé de mission aux ruralités, placé auprès du préfet de département, soit une possibilité offerte à celui-ci en lien avec les spécificités du territoire. La mission se réfère en cela aux choix opérés dans certaines préfectures notamment pour confier une telle mission au « sous-préfet relance » dont la mission était achevée.

En second lieu, hormis la feuille de route adressée aux préfets de région et de départements le 17 décembre 2020 par la ministre de la cohésion des territoires et le secrétaire d'État aux ruralités (mentionnée précédemment), les sous-préfets ruralités n'ont eu aucune feuille de route. Cette absence les pénalise dans leur action et devrait être corrigée en 2023 pour garantir leur rôle sur le territoire. Elle préciserait leurs missions en leur laissant toute marge de manœuvre quant à l'organisation à mettre en place comme des spécificités à prioriser dans le cadre des politiques publiques en lien avec la situation du territoire. Une lettre de cadrage à la co - signature des ministres de l'intérieur et de la ministre déléguée chargée des collectivités territoriales et de la ruralité adressée aux préfets de département donnerait les grandes lignes de la lettre de mission qu'ils transmettraient aux sous-préfets désignés par leur soin en mentionnant leurs attributions confiées dans le cadre de cette mission. Celles-ci devraient comprendre le suivi budgétaire et financier effectif des mesures intéressant la ruralité dans le département, à transmettre à l'ANCT pour le suivi général et territorial des mesures par le (la) délégué(e) interministériel(le). L'ANCT pourrait proposer un modèle de tableau de suivi.

La question de la répartition de la charge de travail et des moyens attribués au sous-préfet ruralités devra être posée. Un bonus d'affectation pour des sous-préfets ruralités nommés ou exerçant dans les départements moins densément peuplés ou présentant les plus forts enjeux de développement local pourrait être mis en place à l'instar de la recommandation du rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) n° 21051-R de décembre 2021. Un renforcement des DDT(M), qui assurent le pilotage technique de l'Agenda rural, par un agent de catégorie A, serait opportun.

Enfin, le renforcement du rôle et des moyens des services chargés en préfecture de la coordination des politiques publiques et de l'appui territorial (dont la mission a constaté l'engagement sur la mise en place de l'Agenda rural lors de ses déplacements) serait utile pour améliorer la connaissance et le portage des politiques publiques et consolider l'animation interministérielle aux côtés du secrétaire général de la préfecture et du sous-préfet ruralités.

Recommandation 3. Renforcer le pilotage et la gouvernance aux niveaux national et local : (MDCTR / ANCT) Adresser des feuilles de route aux référents ministériels. (MIOM / DMATES) Nommer un chargé de mission ruralités au sein des SGAR et des référents dans les directions régionales ; adresser des feuilles de route aux sous-préfets ruralités.

1.4 Les outils

Il convient de distinguer les plateformes à usage interne à une communauté (entre services de l'État, entre bénéficiaires d'un programme) des plateformes grand public. La mission cite quatre plateformes à titre d'exemple, leur nombre étant exponentiel avec les initiatives des administrations centrales, des opérateurs de l'État, des collectivités et de leurs groupements.

Pour la première catégorie, il existe, entre autres, un espace de partage OSMOSE ouvert aux préfets délégués territoriaux de l'ANCT, aux sous-préfets ruralités et aux services déconcentrés, qui crée une communauté des intervenants État gérée par l'ANCT (direction « Territoires et ruralités ») et regroupe des espaces de dialogue, les feuilles de route par département, les typologies de département etc. À côté de cette plateforme, il existe dans les différents ministères des plateformes *ad'hoc* propres à chaque communauté d'acteurs État pouvant traiter des sujets ruralité.

Pour la seconde catégorie, plusieurs plateformes dont « Aides territoires », Startup d'État du réseau Beta.gouv. Il s'agit d'un service public en libre accès, porté par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et l'ANCT, véritable guide des aides. Elle apporte tous renseignements aux collectivités et à leurs groupements quant aux aides pour financer et accompagner leurs projets sur de nombreuses thématiques. Une nouvelle plateforme, « La France des solutions », a été lancée à l'automne 2022 par la DGALN. Elle recueille les projets portés par les collectivités et correspond à une banque de données sur les initiatives pouvant être partagées et servir de retour d'expérience avec deux grilles d'entrée : consulter les expériences « inspirantes » déposées et intégrer de nouvelles expériences par capitalisation de celles-ci.

Le Cerema a de son côté déployé la plateforme « Expertise Territoires ». Les objectifs sont de mettre à disposition des acteurs et décideurs de terrain une plateforme de collaboration pour partager les expériences et développer les expertises en faveur de la transition écologique des territoires, développer la transversalité et les contacts entre les métiers et les disciplines, interroger, éclairer les enjeux d'aujourd'hui et de demain, proposer une interface simple à utiliser pour répondre aux besoins des acteurs.

Toutes ces plateformes ont leur utilité et ne sauraient être remises en cause. Toutefois, leur multiplication nuit à la lisibilité et à l'appropriation des informations qu'elles offrent aux acteurs locaux.

Le recours aux réseaux sociaux par les préfets délégués de l'ANCT et/ou les sous-préfets ruralités pourrait être un apport utile pour la diffusion de l'information comme de la sensibilisation aux actions conduites par l'État local. Les collectivités ont largement recours à ceux-ci et l'État local a encore des marges de progression en la matière. Une formation pourrait leur être dispensée en conséquence.

Au titre du renforcement du réseau des sous-préfets ruralités et des agents impliqués à leurs côtés, la mission recommande l'utilisation de boucles Whatsapp ou autres outils similaires.

Recommandation 4. (MDCTR /ANCT) Regrouper les plateformes traitant des politiques de cohésion sous un portail commun. (MIOM / DMATES) Développer l'usage des réseaux sociaux et plateformes numériques pour les préfets délégués territoriaux de l'ANCT, les sous-préfets ruralités et leurs équipes d'appui.

2 Bilan général des mesures de l'Agenda rural et pistes d'amélioration

2.1 Un avancement des mesures inégal

2.1.1 Un suivi global délicat

Le rapport « Ruralités : une ambition à partager »⁶, publié en juillet 2019, proposait 200 mesures, classées en 25 thèmes.

L'examen de ces propositions lors de quatre réunions interministérielles (RIM) tenues en août et septembre 2019 a conduit à donner un avis défavorable à 32 d'entre elles, mais au final 181 mesures ont été retenues (annexe 4)⁷, réparties en cinq grands axes, ou grands objectifs⁸ :

- « Faire des territoires ruraux les fers de lance de la transition écologique » (22 mesures, numérotées de 1 à 22) ;
- « Renforcer l'attractivité des territoires ruraux » (34 mesures, numérotées de 23 à 56) ;
- « Améliorer la vie quotidienne des habitants des territoires ruraux » (66 mesures, numérotées de 57 à 122) ;
- « Appuyer les élus dans leur action » (35 mesures, numérotées de 123 à 157) ;
- « L'État s'engage » (24 mesures, numérotées de 158 à 181).

Les mesures de l'Agenda rural sont portées par de nombreux ministères⁹. Le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT) pilote globalement 54 % des mesures ; il est particulièrement présent pour les objectifs « L'État s'engage » et « Appuyer les élus locaux dans leur actions ». Les mesures de l'objectif « Faire des territoires ruraux les fers de lance de la transition écologique » sont en revanche principalement de la responsabilité du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA). Celles de l'objectif « Améliorer la vie quotidienne des habitants des territoires ruraux » se répartissent entre sept ministères différents.

Cette dispersion des mesures entre de multiples ministères, inhérent à la question des ruralités, par nature transversale et multithématique, ne facilite pas le pilotage global par l'ANCT, même si chaque ministère dispose d'un référent ruralité (voir partie 1).

⁶ <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000629.pdf>

⁷ Il n'a pas été possible d'obtenir la liste des 19 mesures figurant dans la proposition de départ et finalement non retenues, l'ANCT ne disposant pas de cette liste.

⁸ Les cinq axes ne recoupent pas les thèmes initiaux et la numérotation des mesures diffère, ce qui ne facilite pas le travail de comparaison entre les deux versions des listes de mesures.

⁹ MTECT : ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

MTE : ministère de la transition énergétique

MASA : ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

MC : ministère de la culture

MENJ : ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse

MS : ministère des sports

MESR : ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche

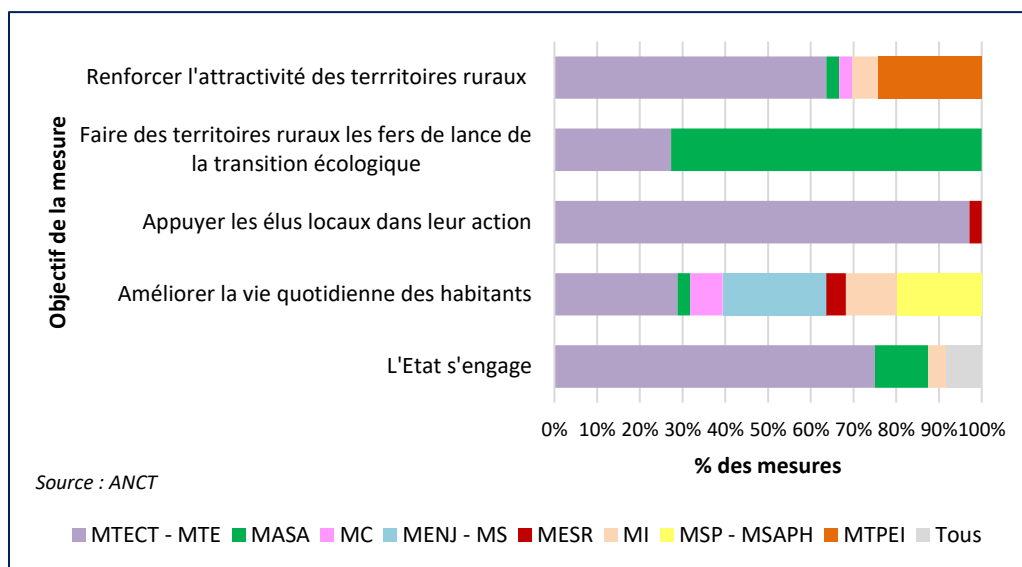
MIOM : ministère de l'intérieur et de l'outre-mer

MSP : ministère de la santé et de la prévention

MSAPH : ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées

MTPEI : ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion

Figure 2 – Ministères responsables de l'Agenda rural



Seules treize des 181 mesures (soit 7 %) n'étaient toujours pas engagées en octobre 2022¹⁰, près de la moitié d'entre elles appartenant à l'objectif « Renforcer l'attractivité des territoires ruraux ». Toutes les mesures de l'objectif « Améliorer la vie quotidienne des habitants » sont en revanche réalisées ou engagées.

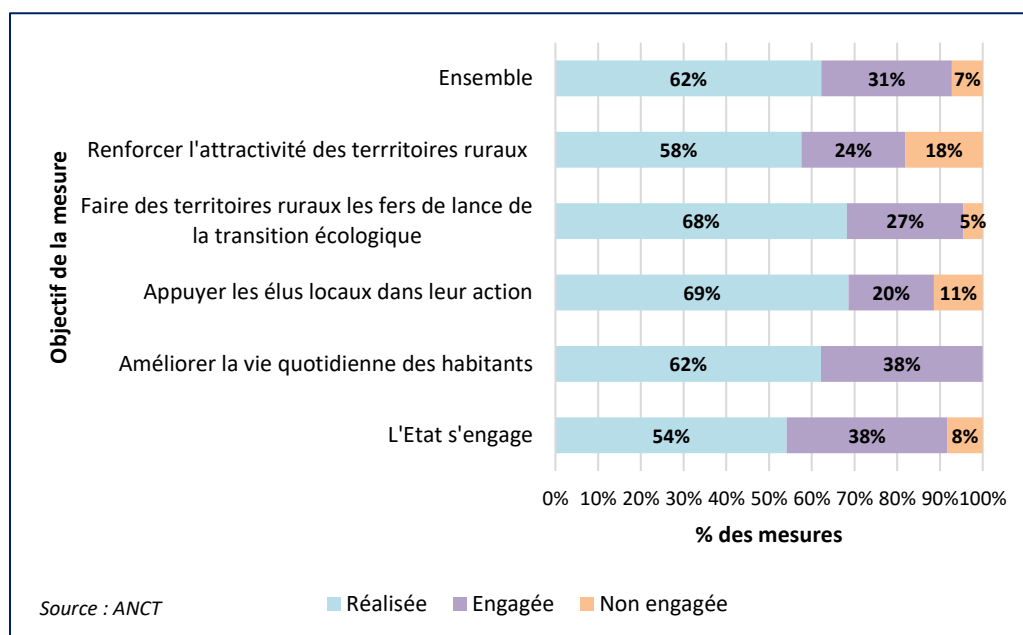
¹⁰ Il s'agit de :

- mesure 6 - Simplifier les modalités de mise en œuvre des zones agricoles protégées (ZAP)
- mesure 27 - Engager une réflexion sur l'amélioration du dispositif de défiscalisation « Malraux » pour soutenir la réhabilitation des immeubles situés en secteur patrimonial remarquable
- mesure 47 - Lancer une campagne de communication sur les opportunités d'emploi en milieu rural
- mesure 49 - Proposer aux régions de mettre en place un partenariat avec Bpifrance pour faire émerger, détecter des projets dans ces territoires et les orienter vers les outils de financement adaptés, tout en favorisant la reprise et la transmission d'entreprises existantes, sur le modèle du dispositif Occtav déployé par Bpifrance en Occitanie en partenariat avec la région
- mesure 50 - Réserver systématiquement une part des fonds de revitalisation territoriaux (régionaux et départementaux) quand ils existent au soutien des projets économiques dans les territoires ruraux ayant subi une fermeture d'entreprise ou une suppression importante d'emploi
- mesure 51 - Développer et favoriser, en coordination avec les initiatives des régions, des fonds d'intervention rapides pour l'accompagnement à la reprise permettant diverses formes d'intervention
- mesure 54 - Inviter les régions à prendre en compte les spécificités des territoires ruraux dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'investissement dans les compétences (PIC)
- mesure 124 - Améliorer les conditions de retraite des maires et présidents d'EPCI qui sont amenés à arrêter leur activité professionnelle durant l'exercice de leur mandat
- mesure 141 - Engager une mission d'expertise de la territorialisation de la CVAE, de l'IFER et de la simplification de la modulation du FPIC
- mesure 143 - Instaurer un groupe de travail pour explorer les modalités de mise en place du mécénat de compétences entre des collectivités dotées en ingénierie et des collectivités dépourvues, notamment les plus rurales
- mesure 146 - Dans le cadre du programme « 1 000 doctorants », encourager le recrutement des doctorants par les collectivités territoriales, notamment rurales, via le développement des Conventions Industrielles de Formation par la Recherche (Cifre) dans les collectivités territoriales rurales
- mesure 171 - Conclure des conventions ministérielles d'objectifs sur la ruralité
- mesure 173 - Inclure des études d'impact territoriales dans les projets de loi

Selon l'ANCT, les progrès ont été très nets dans quatre domaines : l'aménagement numérique du territoire ; la jeunesse et l'égalité des chances (campus connectés, cordées de la réussite, volontaires territoriaux en administration, etc.) ; l'appui aux projets des collectivités locales (petites villes de demain, Avenir montagne, projets alimentaires territoriaux, etc.) ; l'accessibilité aux services publics (maisons France service, compétence mobilité, etc.).

Des problèmes perdurent en revanche dans le domaine de la santé, avec toutefois des avancées (progression de la télémédecine, annonce récente de la quatrième année d'internat dans un désert médical).

Figure 3 – Avancement des mesures de l'Agenda rural (octobre 2022)



Certaines mesures de l'Agenda rural ont en fait repris des dispositifs existants (ex. MFS / maisons de services au public (MSAP) ; couverture numérique ; etc.). À l'inverse, certains dispositifs, parfois assez anciens et qui ne figurent pas explicitement parmi les 181 mesures de l'Agenda rural, sont considérés par de nombreux interlocuteurs comme faisant partie de l'Agenda rural (ex. maisons de santé pluriprofessionnelles ; internats d'excellence ; pass numérique...).

Il s'avère ainsi délicat de distinguer l'impact des mesures de l'Agenda rural de celui d'autres mesures de politiques publiques sectorielles ou d'autres dispositifs, lancés avant ou après la mise en œuvre de l'Agenda rural (ex. PVD, CRTE...). D'autant plus qu'il n'existe aucun suivi / évaluation précis de l'ensemble des 181 mesures et de leur impact en termes de réduction des handicaps des territoires ruraux (voir 2.3). Les progrès observés dans un certain nombre de domaines (par exemple, la mobilité avec l'expérimentation de nouveaux services de mobilité, le développement de plateformes de mobilité, etc., ou encore la couverture numérique du territoire) n'ont pas nécessairement toujours été impulsés par l'Agenda rural, mais plutôt par des politiques sectorielles ayant su prendre en compte l'enjeu territorial de la ruralité.

Certaines mesures considérées comme « réalisées » ont par ailleurs une mise en œuvre non véritablement aboutie.

Ainsi, par exemple, la mesure 158 « Travailler avec l'Insee à une nouvelle définition des espaces ruraux » : si sa mise en œuvre semble exemplaire, avec un travail approfondi réalisé par l'Insee début 2020 en concertation avec des chercheurs et des associations d'élus, ayant conduit une

définition consensuelle fondée sur la densité¹¹, force est de constater qu'elle n'est pas systématiquement mobilisée par l'ensemble des administrations, qui continuent parfois à utiliser un critère de population, ou les zonages de l'Insee telles que les unités urbaines ou les aires d'attraction des villes. **Il conviendrait ainsi de s'assurer de l'utilisation de cette carte des zones rurales par les ministères dans le déploiement de leurs politiques publiques.**

Autre exemple : la mobilité. Suite à la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019, 53% des communautés de communes ont pris la compétence ; dans les autres cas, la région est devenue autorité organisatrice de la mobilité (AOM) par substitution. La mesure 111 de l'Agenda rural, « Augmenter les ressources pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) – à savoir les communautés de communes ou à défaut la région – les moins riches » est considérée comme « réalisée » dans le tableau de bord de l'ANCT. Mais, selon le Cerema, les nouvelles AOM n'ont pour l'instant pas de moyens spécifiques pour exercer leur compétence. Il faut donc passer de la prise de compétence à l'exercice opérationnel, avec la mise à disposition de moyens. De même, la coordination des initiatives locales et régionales, via des « contrats opérationnels de mobilité » est à ce jour peu avancée.

2.1.2 Une implication et un niveau d'avancement plus forts dans les départements les plus concernés

Quelle est la « carte de l'Agenda rural » ? Comment les départements, en fonction de leurs caractéristiques et de leurs enjeux propres se sont-ils saisis des différentes mesures ?

Pour répondre à ces questions, la mission s'est heurtée à l'absence de tableau de suivi territorialisé et centralisé des 181 mesures (voir 2.3). Elle s'est donc appuyée d'une part sur l'enquête diligentée par ses soins¹² auprès des préfets, et d'autre part sur un tableau de l'ANCT indiquant l'avancée, au niveau de chaque département, d'une quinzaine de mesures pilotées par l'agence.

Un peu moins de la moitié des préfets (46) ont répondu (en ligne) dans les délais impartis¹³, dont 63 % sont des départements ruraux¹⁴ (annexe 6).

Parmi les quatre objectifs initiaux poursuivis par l'Agenda rural, « *améliorer la vie quotidienne des habitants* » est le plus souvent cité par les répondants à l'enquête comme étant le plus avancé dans le département, ce qui corrobore les résultats évoqués plus haut, issus du tableau de suivi de l'ANCT. À l'inverse, « *faire des territoires ruraux les fers de lance de la transition écologique* » est considéré par 43% des préfets ayant répondu à l'enquête comme étant le moins avancé dans leur département ; seuls 11% d'entre eux considèrent qu'il constitue l'objectif le plus avancé.

¹¹ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030>

¹² Avec l'appui d'une part du bureau de la communication de l'IGEDD pour la mise en ligne du questionnaire et d'autre part du pôle Données de la section Études Synthèse Prospective Données de l'IGEDD pour la conception d'un outil de visualisation des résultats.

¹³ Quelques réponses ont été envoyées au-delà de la date de clôture de l'enquête et n'ont donc pas pu être prises en compte lors de l'exploitation des résultats.

¹⁴ Selon la nouvelle définition de l'Insee fondée sur la grille de densité.

Figure 4 – Objectif initial de l’Agenda rural le plus avancé dans le département

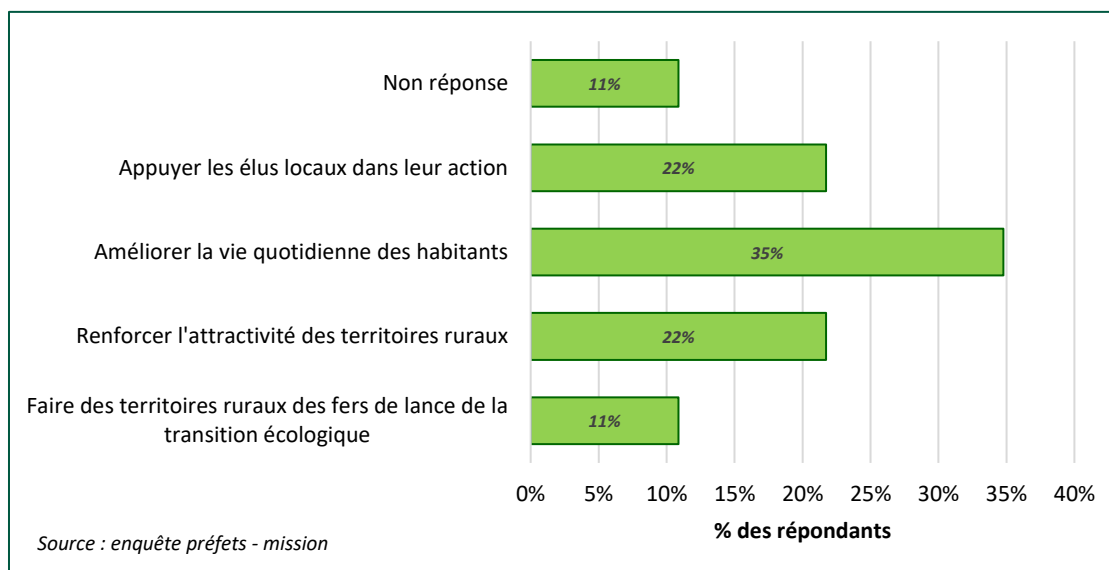
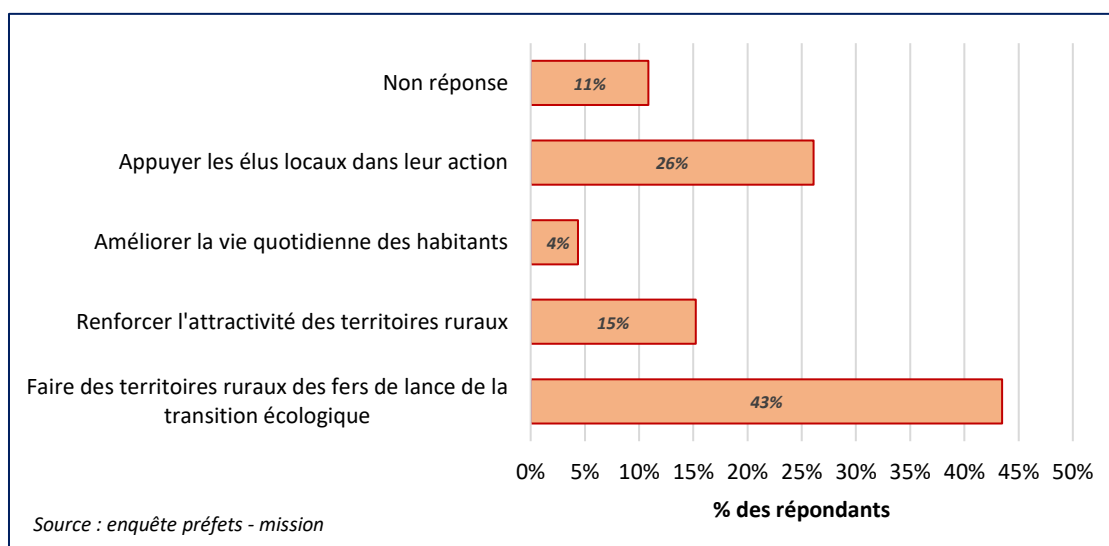


Figure 5 – Objectif initial de l’Agenda rural le moins avancé dans le département



Pour la plupart des dispositifs sur lesquels ils ont été interrogés, les préfets indiquent une mobilisation dans l’ensemble importante afin de les mettre en œuvre.

En matière de santé, les deux tiers des répondants ont mis en place des stages d’internes (mesure 58) et ont recruté des médecins salariés dans les zones rurales (mesure 57) ; des maisons de santé pluriprofessionnelles (MSP) existent dans la quasi-totalité des départements (avec cependant encore un besoin largement exprimé).

Concernant la mobilité, les deux tiers des répondants disent avoir introduit le permis à 1 euro (mesure 92) ; un peu plus de la moitié ont installé des simulateurs de conduite dans les missions locales (mesure 118) ; mais seulement un tiers ont utilisé le dispositif France mobilité.

Seuls un cinquième des répondants ont ouvert l’expérimentation de la 5G aux territoires ruraux (mesure 34) et la même proportion ont leur territoire intégralement couvert en 4G par au moins un

opérateur ainsi que raccordé au haut débit fixe.

Les deux tiers des répondants disposent d'au moins un campus connecté dans leur département (mesure 72) et les trois quarts ont mis en place le dispositif des cordées de la réussite (mesure 70). Un peu plus de la moitié pensent mettre en place le dispositif « la boussole des jeunes » (mesure 91).

Plus de 90% des répondants déclarent disposer de plus de quatre maisons France services dans le département (mesures 80 et 81) ; un peu moins de la moitié expriment encore un besoin.

La quasi-totalité des départements répondants ont des projets alimentaires de territoire (mesure 10) et ont mis en œuvre le dispositif petites villes de demain (deux ou plus pour la moitié d'entre eux) (mesure 23). Dans la moitié des cas, c'est la redynamisation commerciale qui est la première priorité du contrat PVD.

Les trois quarts ont installé au moins une « fabrique de territoire » (tiers lieux) en zone rurale (mesures 36 et 37 sur les tiers lieux), et la moitié exprime encore un besoin.

Six répondants sur dix ont mis en œuvre le dispositif « 1 000 cafés » (mesure 39) mais seul un quart a utilisé le dispositif permettant de créer une licence IV sur déclaration (mesures 40 et 41).

Dans les trois quarts des départements répondants, une part significative des crédits des DRAC a été affectée aux territoires ruraux depuis la mise en place de l'Agenda rural (mesure 105). Neuf sur dix ont implanté au moins une micro-folie en milieu rural (mesure 103). Les deux tiers ont accueilli plus de dix services civiques dans les territoires ruraux du département (mesures 87 et 96). Dans les trois quarts des départements répondants, une partie des fonds de développement de la vie associative (FDVA) a été dirigée vers des actions réalisées en milieu rural (mesure 98).

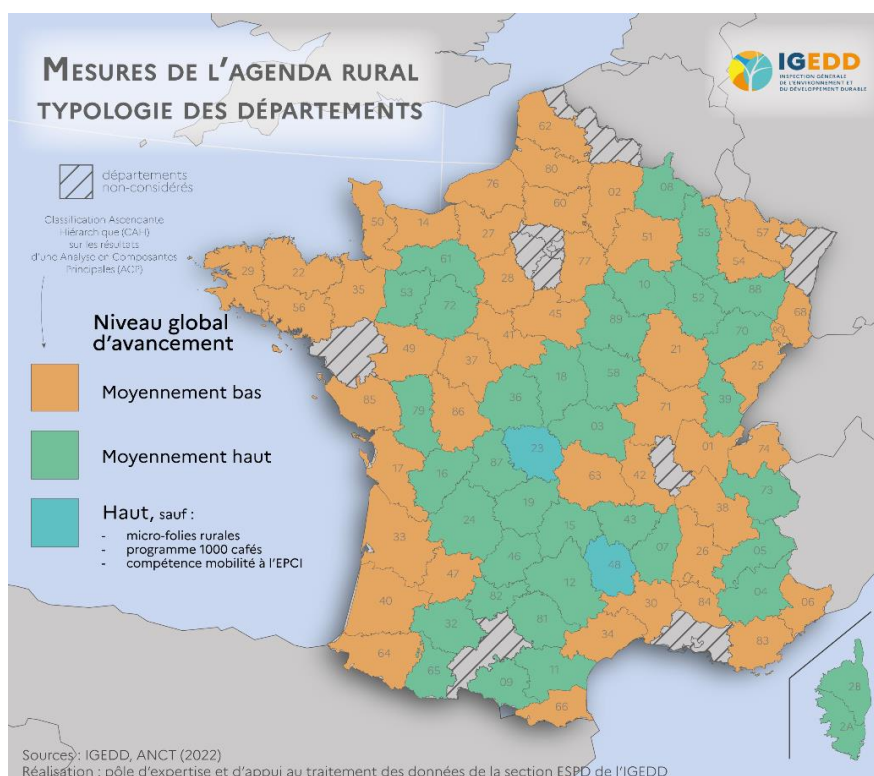
La moitié des répondants indiquent avoir lancé une campagne de communication sur les opportunités d'emploi en milieu rural (mesure 47)¹⁵.

Parallèlement à cette enquête, le tableau de bord fourni à la mission par l'ANCT, donnant le détail de l'avancée d'une quinzaine de mesures au niveau départemental¹⁶, permet de mettre en évidence des contrastes géographiques dans la mise en œuvre de ces mesures (voir annexe 5 pour plus de détail sous forme graphique et cartographique).

Une typologie des départements, réalisée par le pôle Données de l'IGEDD sur cette quinzaine de mesures pilotées par l'ANCT, met en évidence deux grands ensembles de départements. Les plus avancés en termes de mise en œuvre des mesures se situent globalement le long d'une diagonale s'étendant des Ardennes aux Hautes-Pyrénées, correspondant en gros à la « diagonale du vide » (départements à forte composante rurale, souvent en déclin démographique). Les moins avancés sont principalement situés le long des littoraux, ainsi que de la vallée du Rhône, espaces globalement attractifs et dynamiques. **Il semblerait ainsi que les départements se soient d'autant mieux saisis de ces dispositifs qu'ils font face à des difficultés et qu'ils ont donc besoin de ces appuis de l'État.**

¹⁵ Le tableau de bord général de l'ANCT indique pourtant que cette mesure est « non engagée ».

¹⁶ Projets alimentaires territoriaux, petites villes de demain, couverture 4G par au moins un opérateur, tiers lieux, dispositif « 1000 cafés », volontaires territoriaux en administration, assistants médicaux, communautés professionnelles territoriales de santé, maisons de santé, campus connectés, maisons France service, micro folies, compétence mobilité...



2.2 Un nouvel Agenda rural recentré pour des territoires ruraux acteurs des transitions et des souverainetés

2.2.1 Un changement de méthode appuyé sur une nouvelle stratégie nationale et sur la prise en compte de la diversité des territoires ruraux

L'Agenda rural est vu par la plupart des acteurs comme un ensemble de mesures trop nombreuses sans vision stratégique d'ensemble, avec pour conséquence une absence de lisibilité (voir partie 1).

Il conviendrait de recentrer l'Agenda rural autour de quelques grands axes fixés par l'État, avec une déclinaison dans les territoires à la main des acteurs locaux, en fonction des spécificités et des enjeux propres à chaque territoire. La mission propose ainsi la mise en place d'un cadre d'action global, d'une stratégie nationale autour de quatre à cinq priorités nationales (voir plus bas, partie 2.2.2) en s'accordant autour d'une vision partagée avec les acteurs nationaux et locaux.

Les transitions démographique, écologique et énergétique, qui concernent tout autant les territoires ruraux que les autres territoires, imposent de penser des évolutions de long terme, en évitant les approches segmentées et la simple addition d'initiatives et de dispositifs. Il faut un projet stratégique pour les ruralités, qui puisse se décliner localement en s'adaptant à leur diversité.

Cette diversité des territoires ruraux est une réalité largement reconnue mais insuffisamment prise en considération lors de la mise en place de politiques publiques territorialisées. La ruralité est plurielle : celle en proximité des agglomérations et des métropoles, celle qui entoure les petites et moyennes villes, celle des vastes territoires éloignés des axes de communication... Alors que certains territoires ruraux font face aux nouvelles pressions démographiques et aux transformations sociales liées à l'arrivée de nouvelles populations, d'autres continuent de se situer dans une logique de déprise démographique, de désertification et de vieillissement.

Le travail réalisé sous pilotage de l'Insee afin d'aboutir à une nouvelle définition du rural fondée sur la densité a permis de distinguer quatre grands types d'espaces ruraux, en fonction de leur niveau de densité et de leur proximité à un pôle urbain, dont les caractéristiques tant démographiques, sociales, qu'économiques présentent de profondes différences¹⁷. Cette typologie constitue une première grille facilement mobilisable afin d'adapter les différents dispositifs et l'aide à l'ingénierie en fonction des spécificités, des besoins et des enjeux propres à chaque type de territoire.

Figure 6 – Typologie des territoires ruraux (source : Insee)

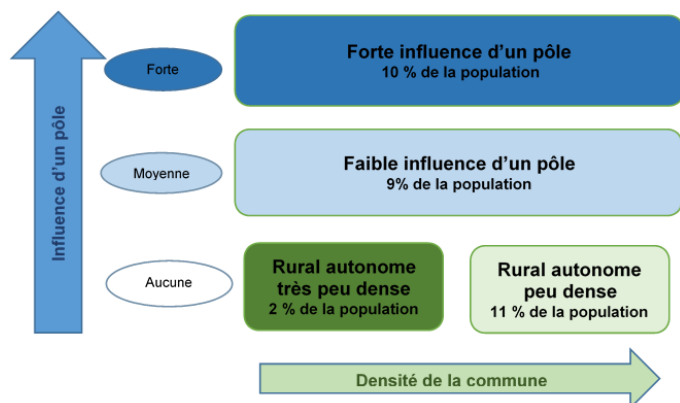
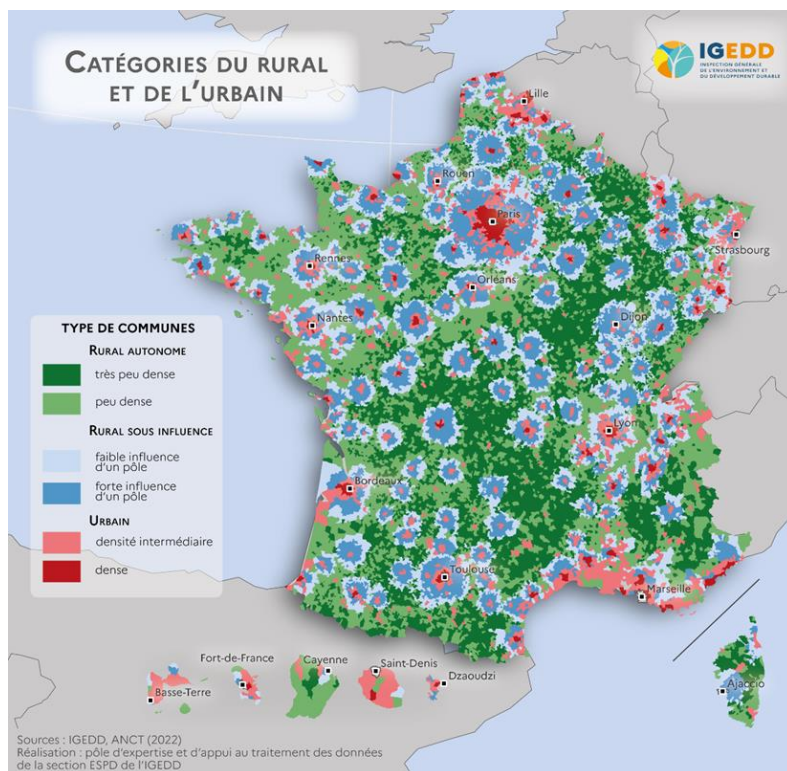


Figure 7 – Catégories du rural et de l'urbain



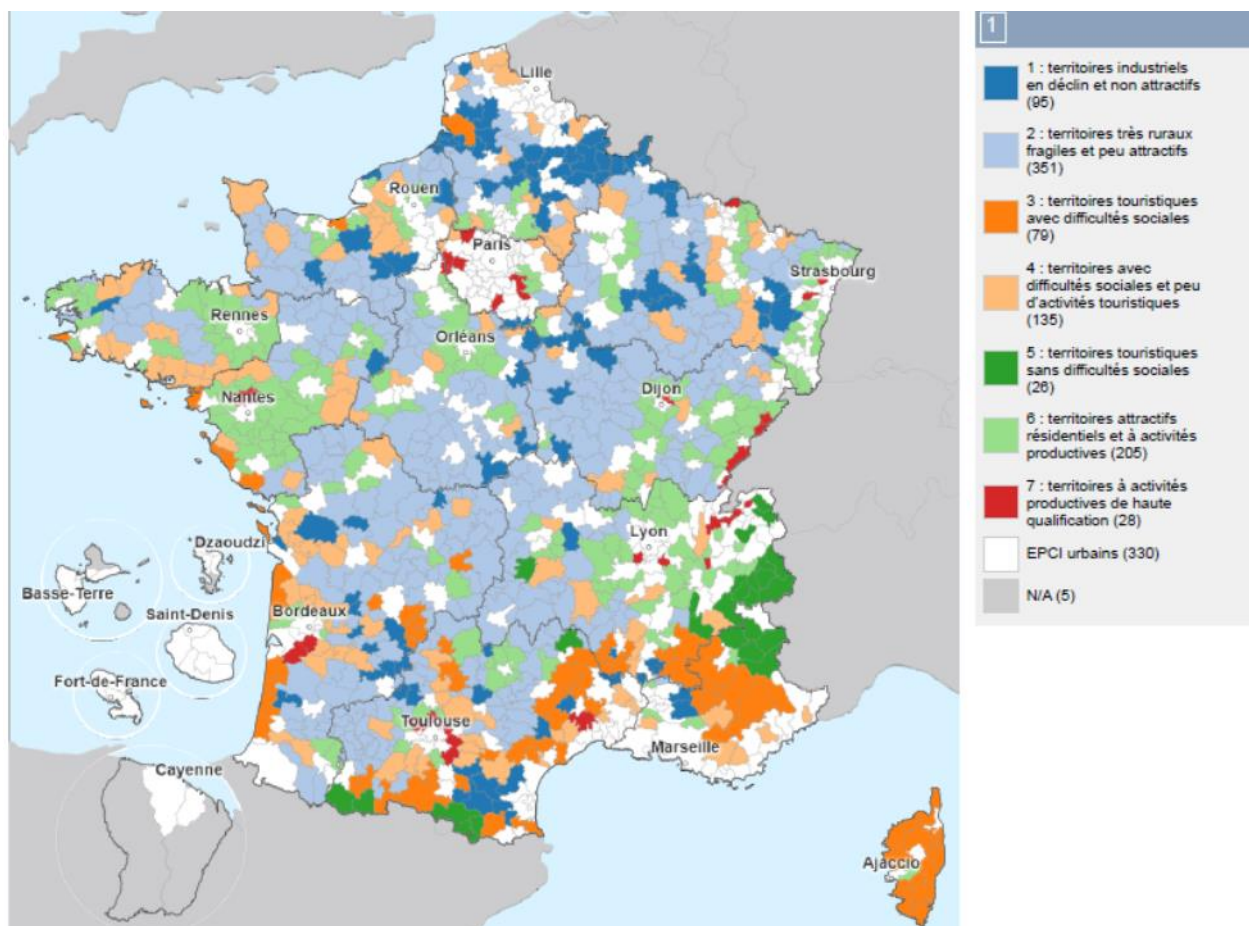
Mais les contrastes entre territoires ruraux ne relèvent pas uniquement des différences de densité

¹⁷ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/5039991?sommaire=5040030>

et de leur plus ou moins grande proximité aux pôles ; ils sont aussi géographiques. Les cartes figurant dans l'annexe 3 montrent sur quelques exemples (attractivité, accès aux médecins généraliste couverture numérique, dynamisme de l'emploi, vacance des logements) que la géographie des contrastes entre territoires ruraux n'est pas unique et dépend de la thématique¹⁸.

La typologie socio-économique des EPCI, réalisée par le pôle Données de l'IGEDD à partir d'une dizaine d'indicateurs portant sur la compétitivité économique, l'attractivité et le développement social, illustre bien cette diversité des territoires ruraux.

Figure 8 - Typologie socio-économique des EPCI ruraux (réalisation : pôle Données de l'IGEDD)



Ces constats montrent la nécessité d'adapter les mesures en faveur du rural aux spécificités et enjeux particuliers de chaque territoire. La diversité des territoires ruraux nécessite une approche différenciée des territoires : il ne s'agit plus seulement de distinguer des types de territoires et de parler des ruralités au pluriel, mais aussi et surtout d'agir au pluriel, au plus près des enjeux spécifiques.

¹⁸ L'étude sur la diversité des ruralités confiée par l'ANCT à la coopérative Acadie et à Magali Talandier, avec la mise en place de typologies fondées sur de nombreux indicateurs, devrait être un outil permettant un ciblage différencié (voir carte en annexe 3).

Le déploiement de cette nouvelle approche de l'Agenda rural, fondée sur un cadre national robuste et sur la prise en compte des spécificités territoriales, nécessite de pouvoir s'appuyer sur un corpus de connaissances solide et partagé, en particulier pour cibler les territoires qui en ont le plus besoin. Les outils de connaissance sur les territoires, ruraux en particulier, existent et relèvent de différentes structures, tant au sein du pôle ministériel (Observatoire des territoires de l'ANCT¹⁹, Service des données et des études statistiques (SDES) du Commissariat général au développement durable (CGDD), PUCA / POPSU Territoires²⁰, Cerema, DGALN²¹) qu'en dehors (Insee, chercheurs, observatoires mis en place par les collectivités territoriales...). Les données, les analyses, les études sont ainsi nombreuses mais dispersées et souvent mal connues des acteurs locaux. Il ne suffit en effet pas de produire de la connaissance ; il faut qu'elle soit diffusée. Il conviendrait ainsi de réunir dans un système d'information unique les données essentielles et les principales études existantes sur les ruralités, afin que chacun puisse s'en saisir. Les indicateurs de suivi des mesures de l'Agenda rural y auraient également leur place (voir 2.3).

La mission reprend ainsi à son compte la recommandation n°18 du rapport du CGEDD de février 2018 « *La ruralité, une chance pour les territoires, une opportunité pour la nation* » en la reformulant.

Recommandation 5. (MDCTR / ANCT / SDES / PUCA) Créer une plate-forme de données économiques, sociales, démographiques et environnementales sur les ruralités, avec des indicateurs mis à jour annuellement. Y intégrer un espace de ressources documentaires (études) et/ou des liens vers les centres de ressources existants. Développer les enquêtes sociologiques sur les territoires ruraux.

2.2.2 La transition écologique, pivot du second souffle de l'Agenda rural

L'objectif consistant à « *faire des territoires ruraux les fers de lance de la transition écologique* » n'est cité que par 23 % des préfets ayant répondu à l'enquête diligentée par la mission comme première priorité pour un nouvel Agenda rural, 60 % mettant en première position la réduction des difficultés de l'accès aux soins.

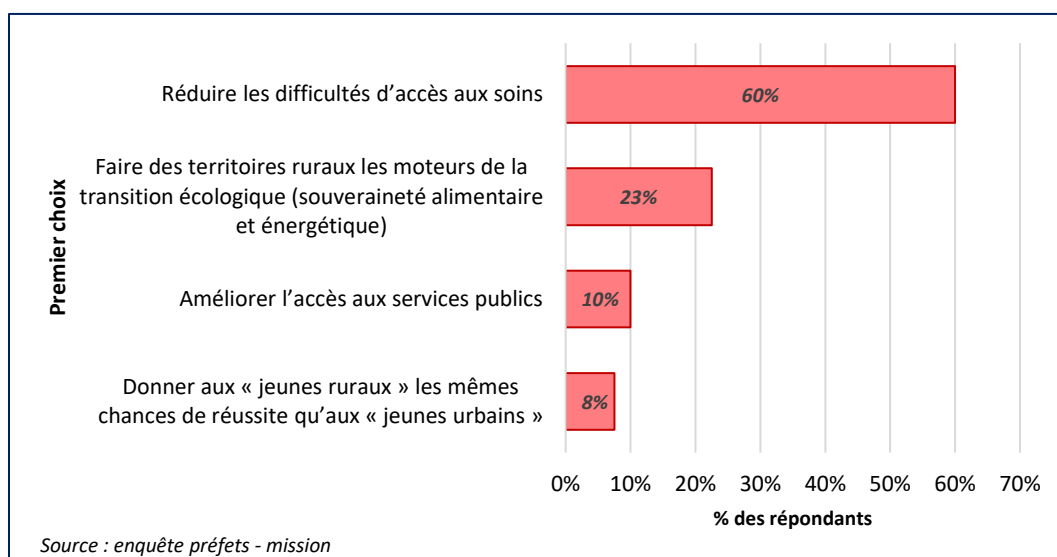
¹⁹ L'Observatoire des territoires de l'ANCT met à disposition des analyses, des outils de diagnostics territoriaux et près de 700 indicateurs statistiques cartographiables (à l'aide de l'outil Geoclip) sur une quarantaine de zonages différents - <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/node/27>

²⁰ Le programme POPSU territoires (<https://popsu.archi.fr/programme/popsu-territoires>) permet plus spécifiquement de développer la recherche-action. Les grands axes pour 2022-2023 concernant les territoires ruraux sont les suivants :

- nouveau programme de recherche autour de la consultation « Petites villes et campagnes, ferments de nouvelles solidarités territoriales ;
- études transversales sur des sujets d'actualité afin d'alimenter le Secrétariat d'état à la ruralité en travaux scientifiques pointus (« exode urbain : quels impacts pour les territoires ; « mobilités dans les ruralités : quelles réalités pour la transition ? » ; « Énergies et ruralités »). Il s'agit de démarches « flash », avec une valorisation à destination du grand public, des élus et de tous les acteurs des territoires.

²¹ La nouvelle sous-direction « Territoires et usagers » de la DGALN a le projet de réaliser des portraits de territoire, d'une part à disposition des services métiers afin d'illustrer la différenciation, d'autre part pour suivre l'avancée des politiques publiques et mettre à disposition les bons retours d'expérience.

Figure 9 – Priorités d'un Agenda rural II



La transition écologique doit cependant être vue comme une chance pour les ruralités. Elles sont en effet porteuses de ressources multiples d'un point de vue énergétique, écologique, foncier et agricole, ces ressources constituant un facteur essentiel de souveraineté. Les territoires ruraux doivent être en capacité de valoriser économiquement les fonctions environnementales et énergétiques et de repenser leur modèle d'aménagement pour mettre en avant la résilience, la sobriété, l'inclusion.

L'intégration de la transition écologique comme axe central du nouvel Agenda rural peut être envisagée de trois manières, complémentaires :

- en valorisant les aménités rurales (définition dans le projet de loi proposé en annexe du rapport CGEDD – IGA – CGAER de novembre 2020 : « *Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique* », et repris ici en annexe 8) et en les rétribuant à leur juste valeur ;
- en introduisant de nouvelles thématiques fortes parmi les mesures proposées (l'eau, la biodiversité, les énergies renouvelables...), structurées autour de quelques problématiques majeures, telles que la résilience face au changement climatique, la sobriété foncière et la préservation des sols ;
- en plaçant la transition écologique comme « fil rouge » de toutes les mesures et dispositifs, de manière transversale, dans une véritable perspective de planification écologique. Les CRTE peuvent être le bon outil pour doter les territoires ruraux de cette vision globale dont la transition écologique constitue l'orientation principale²².

Faire de la transition écologique l'axe fort de l'Agenda rural impacte également les choix en termes d'ingénierie et de financement, avec des mécanismes de « verdissement » des dispositifs et des fonds à imaginer (voir partie 5).

La réussite du nouveau souffle de l'Agenda rural passe par une nécessaire appropriation de ces

²² Le Cerema a accompagné 60 CRTE, principalement ruraux, sur la transition écologique, permettant d'instaurer un cadre favorable à une approche systémique et partenariale du projet de territoire. Il serait envisageable d'aller plus loin pour conforter les transitions écologiques, d'une part en adossant au CRTE un référentiel de durabilité, pour permettre d'évaluer et renforcer l'ambition des projets en la matière, et d'autre part en conditionnant l'octroi d'aides publiques à la cohérence et à l'ambition du projet de territoire décliné en CRTE en matière de sobriété et de résilience.

enjeux de transition écologique par les acteurs dans les territoires. Si l'on observe une prise de conscience de la part des élus, elle doit se poursuivre avec des actions de formation et de sensibilisation, et engendrer un passage à l'action plus systématique et cohérent. L'association des maires ruraux de France s'est en particulier saisie de la question et met en place « le grand atelier pour la transition écologique », sous forme de quatre week-ends de travail au Conseil économique social et environnemental (CESE) entre février et juillet 2023²³. Ce type d'initiative doit être accompagné et soutenu, en l'étendant aux agents des collectivités territoriales

Les territoires ruraux peuvent être vus comme de possibles laboratoires d'innovation dans la transition écologique. Il faut donner des signaux clairs de soutien aux territoires qui se mobilisent pour contribuer à cette transition et favoriser l'essaimage des bonnes pratiques, en s'appuyant sur des réseaux tels que celui des parcs naturels régionaux. Il convient également de soutenir les associations qui font de la sensibilisation à la transition écologique auprès des citoyens des territoires ruraux.

En parallèle de l'accent mis sur la transition écologique, en tant que telle et de manière transversale, le nouvel Agenda rural devrait être recentré autour de quelques grands axes thématiques majeurs et stratégiques, en évitant la dispersion : santé et vieillissement, accès aux services, couverture numérique et usage du numérique, agriculture et alimentation, éducation et jeunesse, développement économique et réindustrialisation, habitat et logement. Pour chacun de ces grands axes, entre dix et vingt mesures seraient proposées aux territoires, en s'appuyant sur les retours des groupes de travail lancés en septembre par la secrétaire d'état à la ruralité²⁴ et en s'inspirant également de la feuille de route 2022-2026 de l'Association des maires ruraux de France, « 100 mesures face à l'urgence territoriale », adoptée en mai 2022²⁵. Il s'agirait, à travers ces mesures proposées, non seulement de lutter contre les handicaps structurels des territoires ruraux (liés en particulier à leur faible densité) mais aussi de promouvoir leurs atouts face aux défis auxquels notre société est confrontée²⁶. Il ne faut donc pas seulement compenser et réparer, mais également valoriser, ce qui implique un véritable changement de posture avec un rééquilibrage de la politique d'aménagement du territoire fondé sur la complémentarité entre territoires ruraux et urbains, dans un contexte d'attractivité croissante d'un certain nombre de territoires ruraux pour les habitants des zones urbaines²⁷.

Bien évidemment, nombre de mesures de l'Agenda rural 1 méritent d'être poursuivies et adaptées afin de s'inscrire dans le temps : PVD, VTA, conseillers numériques, MFS, campus connectés...

Ces mesures devraient être présentées en fonction de leur finalité, les modes opératoires pouvant varier selon les types de territoires ruraux, en lien avec leurs spécificités et la nature de leurs handicaps mais aussi de leurs ressources (voir 2.1). Ainsi, par exemple, si les questions de mobilité et la nécessité de développer des alternatives à la voiture individuelle se posent dans tous les territoires ruraux, les solutions doivent être adaptées aux besoins et aux caractéristiques de chaque territoire. Il en est de même dans tous les autres domaines : des enjeux souvent communs, mais des solutions particulières, en visant le pragmatisme et en donnant aux territoires ruraux les possibilités de mettre en œuvre le droit à l'expérimentation, prévu dans la loi 3DS.

Il conviendrait également de valoriser les logiques de projet, en articulant les thématiques et les

²³ <https://www.amrf.fr/2022/10/19/grand-atelier-des-maires-ruraux-pour-la-transition-ecologique/>

²⁴ Les thèmes des six groupes sont les suivants : 1. Habitat, logement, mobilité ; 2. Attractivité des territoires ruraux ; 3. Culture, patrimoine, mémoire ; 4. Sécurité, vie quotidienne ; 5. Sport et vie associative ; 6. Santé.

²⁵ <https://www.amrf.fr/2022/05/16/100-mesures-de-lamrf-face-a-lurgence-territoriale/>

²⁶ L'annexe 12.1 présente un ensemble de *verbatim* sur les mesures de l'Agenda rural (avis sur les mesures existantes et suggestions pour la suite), recueillis par la mission lors de ses entretiens et déplacements.

²⁷ Sur ce sujet de « l'exode urbain », en particulier post-Covid, voir l'étude coordonnée par le PUCA : « Exode urbain ? petits flux, grands effets », publiée en février 2022 - https://popsu.archi.fr/sites/default/files/2022-02/PopsuTerritoires-exodeurbain_v12.pdf

mesures entre elles plutôt qu'en les traitant en silo²⁸.

Recommandation 6. (MTECT / MDCTR / ANCT) - Arrêter une stratégie nationale pour France Ruralités, élaborée en partenariat avec les associations nationales d'élus autour de quelques grandes priorités. Faire de la transition écologique l'axe prioritaire de France Ruralités et décliner chaque grande thématique en une vingtaine de mesures adaptables en fonction des territoires ruraux.

2.3 Un suivi des mesures engagées indispensable

Ainsi que cela a été vu plus haut (partie 2.1), l'Agenda rural ne dispose à l'heure actuelle que d'un suivi très partiel des 181 mesures, effectué par l'ANCT d'une part à l'aide d'indicateurs de réalisation produits globalement au niveau national (mesure réalisée / mesure engagée / mesure non engagée), d'autre part, pour une quinzaine de mesures pilotées par l'agence, à l'aide d'indicateurs de réalisation départementaux (nombre de volontaires territoriaux en administration (VTA), nombre de projets alimentaires territoriaux (PAT), etc.).

Les préfetures ont pour une partie d'entre elles établi un tableau de suivi sur la base de ces données fournies par l'ANCT.

Ce suivi est largement insuffisant et ne permet pas de réellement connaître l'impact des mesures engagées, de suivre l'évolution de la situation des territoires ruraux et donc de réaliser une véritable évaluation de l'Agenda rural.

La bonne évaluation des politiques publiques correspond à une demande sociale croissante et à un besoin d'efficacité. Les exigences de la société civile à l'égard de ceux qui sont en responsabilité de conduire l'action publique (gouvernement et exécutifs locaux) et de la mettre en œuvre (administrations de l'État et des collectivités territoriales) sont croissantes. Il ne s'agit plus seulement de s'expliquer sur un programme, une décision mais de se confronter régulièrement à des questionnements, voire des contestations sur la pertinence et les effets économiques et sociaux des politiques publiques. L'évaluation est censée contribuer à l'appréciation de l'action publique, elle est mentionnée dans les discours et dans les textes mais les pratiques demeurent perfectibles.

Le détail de la mise en œuvre des mesures de l'Agenda rural n'a pas été défini dès sa conception. Dans un schéma idéal, il conviendrait que le nouvel Agenda rural fasse l'objet d'une évaluation *ex ante* pour chacune des mesures arrêtées, d'une évaluation concomitante (*in itinere*) intégrée au dispositif de pilotage des mesures, et d'une évaluation bilan (*ex post*) permettant une adaptation, une réactualisation des objectifs et des moyens.

La mission recommande de bâtir un cadre méthodologique permettant la mise en œuvre d'évaluations des mesures et politiques publiques engagées en direction des territoires ruraux. Ce cadre devrait être élaboré par l'ANCT avec les référents ministériels et piloté par le (la) délégué(e) interministériel(le) aux ruralités. Chaque ministère devrait ainsi disposer d'un tableau de bord d'indicateurs simples et peu nombreux, permettant de réaliser un suivi et un bilan territorialisés des actions conduites, tant quantitatifs (crédits, réalisations) que qualitatifs (en terme d'amélioration du cadre de vie, de transition écologique), dans une perspective pluriannuelle. Ces indicateurs devraient permettre ensuite de disposer d'une grille de lecture transversale et territorialisée des mesures de l'Agenda rural, susceptible d'être présentée et discutée lors des réunions du comité interministériel aux ruralités.

²⁸ Les CRTE doivent être les vecteurs de cette dynamique.

L'outil PILOTE, utilisé pour suivre les 60 politiques prioritaires du gouvernement (PPG) et les feuilles de route interministérielles des préfets, pourrait être mis à contribution pour suivre les principaux indicateurs de l'Agenda rural au niveau départemental. À ce titre, il conviendrait que France Ruralités, si la marque est déposée, figure expressément dans la prochaine feuille de route des préfets.

Il serait par ailleurs opportun de définir, en lien avec les associations nationales d'élus, les modalités les plus adaptées d'un processus d'évaluation dans le cadre des études d'impact des textes législatifs et réglementaires intéressant les territoires ruraux²⁹. De même, un dispositif consacré à l'évaluation devrait être intégré dans les CRTE ; celui-ci permettrait de prolonger, adapter ou solder le contrat.

Ces évaluations feraient l'objet d'une communication de deux ordres :

- au niveau local, tous les ans en comité local de la cohésion des territoires (CLCT) ;
- au niveau national, tous les trois ans, en confiant une évaluation globale du bilan des mesures et de leur impact sur les territoires ruraux à une mission d'inspection interministérielle. Le rapport remis au gouvernement pourrait servir également de base à un débat au Parlement sur l'état de la cohésion du territoire, à l'instar du débat sur l'état de l'Union pratiqué au Parlement européen.

Des indicateurs de performance de l'Agenda rural pourraient également être introduits dans la prochaine loi organique relative aux lois de finances (LOLF), après proposition par des parlementaires.

La mission propose enfin de procéder à une évaluation *in itinere* sur dix ans des mesures en direction des territoires ruraux sur la base d'un panel d'une quinzaine de territoires. Cette mission pourrait être confiée à un groupe de travail inter-inspection *ad'hoc* comprenant si besoin des représentants d'associations nationales d'élus et des universitaires (géographes, sociologues) ou bien être confiée à l'ANCT sous réserve de la doter des moyens nécessaires, voire au PUCA / POPSU par convention.

Recommandation 7. (MDCTR / ANCT) Mettre en place un cadre méthodologique permettant l'évaluation des mesures en direction des territoires ruraux. Prévoir dans chaque CRTE un dispositif d'évaluation. Présenter chaque année un rapport de l'avancement des mesures de l'Agenda rural devant les comités locaux de la cohésion territoriale. Introduire des indicateurs de performance de l'Agenda rural dans la LOLF. Mettre en place une évaluation in-itinere des mesures de l'Agenda rural.

²⁹Déjà préconisé dans le rapport de l'Inspection Générale de l'Administration sur l'évaluation des politiques partagées en l'État et les collectivités locales (rapport n°20018-R de juin 2020).

<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Rapports-de-l-IGA/Rapports-recents/Evaluation-des-politiques-partagees-entre-l-Etat-et-les-collectivites-territoriales>

3 La ruralité mérite une place spécifique dans la politique contractuelle de l'État

Les territoires ruraux bénéficient depuis longtemps de zonages particuliers ou de politiques contractuelles ayant pour finalité de compenser les handicaps structurels et de réduire les inégalités territoriales. Ils renforcent l'action publique dans les territoires ruraux les plus défavorisés, en assurant la convergence des interventions, en accroissant l'engagement des partenaires et en adaptant les actions à la spécificité locale. Il est ainsi des ZRR, des contrats de réciprocity villes - campagne ou encore des CRTE qui ont succédé aux contrats de ruralité.

3.1 Un bilan des contrats de ruralité serait nécessaire

Créés par le Comité Interministériel aux Ruralités du 20 mai 2016, les contrats de ruralité, s'inscrivent dans la suite des lois MAPTAM du 27 janvier 2014 et NOTRe du 7 août 2015 consacrant les métropoles et grandes agglomérations. Imaginés initialement pour offrir aux territoires ruraux un outil de développement semblable aux contrats de ville, ils se voulaient un outil de coordination et de renforcement de quatre fonds d'investissement (DETR, DSIL, FNADT, Volet Territorial du CPER) pour le développement rural.

Les contrats de ruralité s'articulaient autour de « sept » volets prioritaires : l'accessibilité aux soins et services publics, le développement de l'attractivité économique, le développement des équipements de téléphonie mobile et numériques, la redynamisation des centres-bourgs et des commerces de proximité, le renforcement de la mobilité territoriale (spécialement par voie de transports publics), la transition écologique, et la cohésion sociale.

Ils rompaient avec la méthode de l'appel à projets - qui peuvent mettre les territoires en concurrence et mettent en difficulté les territoires ruraux les moins dotés - puisqu'ils portaient des projets des territoires. Ils visaient à mettre autour de la table collectivités - le porteur du contrat devait être l'intercommunalité, le pays ou le pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) -, État et éventuellement région et département pour formaliser une stratégie assise sur un projet de territoire, avec des financements à la clé.

Dès leur création, les contrats de ruralité ont rencontré un certain succès : 489 contrats de ruralité, pour 200 prévus initialement, ont été signés – parfois précipitamment, au détriment du contenu – entre l'État déconcentré et les EPCI³⁰ ou PETR, pour la période 2017-2020³¹. Les contrats de ruralité ont été portés par 133 Pays et Pôles territoriaux (regroupant 443 intercommunalités) et directement par 343 intercommunalités, soit un total de près de 790 intercommunalités. Près de 62% d'entre elles (1268) ont donc été bénéficiaires d'un contrat de ruralité.

La part du FNADT initialement réservée à la mise en œuvre des contrats de ruralité pour 2017 (enveloppe fléchée), était de 216 M€. « *Toutefois, à la mi-2017, l'enveloppe prévue pour les contrats de ruralité est réduite à 150 M€ et le système des enveloppes fléchées disparaît* », rappelle le rapport de l'ADCF et l'ANPP³², ce qui a été fortement regretté selon les élus rencontrés dans le cadre de la mission. Selon l'ANCT, le financement sur la DSIL et la DETR consacré aux contrats de ruralité, c'est-à-dire sur des crédits de droit commun, sans ligne spécifique, s'élève à près de 200 M€ annuels pour la DETR et était de 182,5 M€ pour la DSIL en 2019 (193,7 M€ en 2018).

³⁰ 65 % d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) étaient couverts.

³¹ Ils sont officiellement présentés comme couvrant la période 2016-2020, mais ils ont été négociés en 2016, puis signés au plus tard fin 2016, voire début 2017, pour ne couvrir effectivement que la période 2017-2020, voire début 2021.

³² « *Vers la deuxième génération des contrats de ruralité* » rapport tiré d'une enquête menée auprès des territoires porteurs de projets et de l'analyse d'un tiers des contrats signés, remis le 20 mars 2019 à la ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales.

L'effet levier moyen de l'ensemble des crédits étatiques s'élève à 27% sur l'ensemble de la programmation. Les fonds européens ont été mobilisés de manière très disparate selon les régions (118 M€ au total).

Mis à part le rapport déjà cité, celui du Sénateur Bernard Delcros³³ ou le « Bilan flash des contrats de ruralité » réalisé par le CGET en mai 2018³⁴, il y a eu très peu de bilans, même d'étape, des contrats de ruralité. La mission recommande d'en établir un.

Recommandation 8. (MDCTR / ANCT / DGCL) *Établir un bilan des contrats de ruralité.*

Dans la perspective d'une seconde génération de contrats de ruralité, Bernard Delcros, fait dans son rapport plusieurs propositions de réforme du dispositif : « *Il faut tout d'abord des crédits dédiés aux contrats, au sein du FNADT. Celui-ci permet plus de souplesse que la DSIL, par exemple, financer de l'ingénierie, payer un chargé de développement. L'engagement de l'État doit être pluriannuel* ». Serge Morvan alors préfigurateur de l'Agence nationale de cohésion des territoires (ANCT), avait lui, dans son rapport de juin 2018, préconisé des "contrats de cohésion territoriale", qui intégreraient les autres contrats territoriaux existants. La mission interministérielle relative à la prise en compte des aménités rurales dans les politiques publiques³⁵, recommandait également l'institution d'un « contrat chapeau », le contrat de « développement rural durable » en prenant pour exemple le contrat de transition écologique (CTE). Ce moyen a été introduit à l'article 2 de la loi portant création de l'ANCT³⁶ et c'est ainsi que les contrats de ruralité ont été remplacés, depuis fin 2020, par les contrats de relance et de transition écologique (CRTE), qui couvrent la période 2021-2027.

3.2 La ruralité doit être plus visible dans les CRTE

Pour accélérer la relance et accompagner les transitions écologique, démographique, numérique et économique dans les territoires, le gouvernement a souhaité, fin novembre 2020, proposer aux collectivités territoriales un nouveau type de contrat : le contrat de relance et de transition écologique (CRTE). Le CRTE vise la simplification des dispositifs de l'État en rapprochant tous les dispositifs existants en un seul. Le préfet de département est l'unique point d'entrée en tant que délégué territorial de l'ANCT.

Si le contrat de ruralité avait pour objectif principal de développer l'attractivité des zones rurales, les contrats de relance et de transition écologique ont des objectifs plus ambitieux avec un triple « fil rouge » : transition écologique, développement économique et cohésion territoriale.

Comme pour les contrats de ruralité, au-delà de la délimitation du territoire d'application du CRTE,

³³ « Le contrat : un outil d'avenir pour relever le défi du développement rural » Sénat, rapport d'information de M. Bernard DELCROS, fait au nom de la commission des finances n° 673 (2018-2019) - 17 juillet 2019 - <https://www.senat.fr/notice-rapport/2018/r18-673-notice.html>

³⁴ <https://www.les-nouvelles-ruralites.com/wp-content/uploads/2019/07/VF-Mission-Flash-Contrat-Ruralit%C3%A9-juillet-2018.pdf>

³⁵ Rapport CGEDD, IGA, CGAAER, « Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique », novembre 2020 - <https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0011932>

³⁶ À l'article 2, la loi précise que l'Agence doit assurer la mise en œuvre de la politique de l'État en matière d'aménagement durable et de cohésion des territoires en conduisant des programmes nationaux territorialisés et en prévoyant, « selon des modalités précisées par décret, la mise en œuvre déconcentrée de ces programmes au moyen de contrats de cohésion territoriale ». Le texte indique que ces contrats « s'articulent avec les projets de territoire élaborés par les collectivités locales et leurs groupements ». Ils peuvent intégrer tout autre contrat prévu par les lois et règlements en vigueur, 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.

tous les acteurs, politiques et économiques, de ce dernier sont appelés à participer à sa rédaction et, surtout, à la détermination du projet de développement économique et territorial durable, qui est au cœur d'un tel contrat. Toutefois, les élus locaux ont été privilégiés dans ce processus de négociation contractuelle, puisque le pilotage de cette négociation n'était plus le fait des services déconcentrés, mais d'une collectivité locale ou d'un EPCI dont le périmètre correspond à celui du contrat. Il n'en reste pas moins que le CRTE négocié est le produit d'un dialogue entre les administrations décentralisées, les acteurs économiques locaux et les services déconcentrés.

Le projet territorial de développement économique durable, objet essentiel du CRTE, doit se décliner en différentes actions portées et mises en œuvre par les divers acteurs du CRTE. Aucun moyen financier n'est spécifiquement dédié au CRTE mais il peut mobiliser différentes sources existantes : le plan de relance, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL), la DSIL exceptionnelle et le fonds vert. Par ailleurs, l'ANCT et la Banque des territoires peuvent apporter des compétences et des moyens en ingénierie. Le CRTE n'est pas inclus dans le contrat de plan État-région. Cependant, le CRTE est une déclinaison du volet territorial du CPER pour l'État. La région peut ainsi s'associer à la démarche de CRTE si elle le souhaite.

Après une année d'élaboration, la première génération des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) couvre la quasi-intégralité du territoire national avec 819 contrats signés au 28 juin 2022. Il est signé pour 6 ans.

Une mission interministérielle³⁷ a remis le mois dernier un bilan d'étape du déploiement des CRTE dans lequel elle trace des pistes d'évolution de ce dispositif. Notre propos n'est donc pas d'en refaire ici l'analyse, ni de revenir sur les recommandations formulées, auxquelles notre mission souscrit largement, mais d'examiner dans quelle mesure la prise en compte des spécificités des territoires ruraux dans les CRTE pourrait être améliorée.

Le CRTE se substitue donc aux contrats de ruralité arrivés à échéances fin 2020, dont il peut poursuivre certaines orientations et actions. C'est pourquoi, dans le Cantal par exemple, il se dénomme contrat de ruralité, de relance et de transition écologique.

Cependant, dans la circulaire d'élaboration du CRTE, signée par le Premier ministre le 20 novembre 2020³⁸, s'il est indiqué que les CRTE « *devront intégrer les programmes d'appui mis en œuvre par le gouvernement au profit des territoires (ACV, PVD FS, FTHD FM)* » l'Agenda rural n'est lui mentionné qu'au titre « *d'autres programmes pouvant le cas échéant être valorisés dans le cadre des CRTE* ». De même lorsque sont listées les priorités stratégiques du projet de territoire auxquelles l'État a vocation à contribuer, la revitalisation rurale n'est pas mentionnée *a contrario* de la revitalisation urbaine. Il n'est ainsi pas surprenant que les élus ruraux rencontrés au cours de la mission parlent de « *nébuleuses qui obligent les petites communes à faire des dossiers* » dans lesquelles « *les élus ne retrouvent pas leurs petits* ».

Cela est corroboré par une enquête³⁹ réalisée par l'AMF en avril et mai 2022 auprès des intercommunalités et groupements porteurs d'un contrat. Ainsi, selon l'association, cette nouvelle approche, qui illustre la généralisation d'un nouveau mode de collaboration entre l'État et les collectivités territoriales, ne doit cependant pas « *occulter les difficultés rencontrées par certains territoires, entre absence de négociations et vision descendante de la part des services de l'État* ». De même elle relève que le CRTE apparaît comme un contrat global « *de manière plus ou moins significative* » selon l'histoire et l'ancienneté de l'intercommunalité. L'AMF pointe encore que « *son caractère intégrateur peut rendre l'outil complexe et lourd pour les territoires, notamment les plus*

³⁷ « Bilan d'étape du déploiement des CTRE », décembre 2022, mission IGEDD, IGF, IGA et IGAS.

³⁸ <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/Circulaire%20n%20%206231-SG%20du%2020%20novembre%202020%20relative%20%20EF%20%20BD%20%20%2027%20élaboration%20des%20c....pdf>

³⁹ <https://www.amf.asso.fr/documents-enquete-intercommunalites-sur-les-crte-un-dispositif-la-croisee-chemins/41322>

ruraux ».

Les élus ruraux ne retrouvent pas dans les CRTE tous les objectifs des contrats de ruralité qui, selon eux, offrirait plus de visibilité aux territoires concernés : « *quand le sous-préfet venait signer un contrat de ruralité avec le président de l'intercommunalité, cela se voyait !* ». En effet, les projets concourant à améliorer l'attractivité des territoires ruraux ou la qualité de vie de leurs habitants peuvent se retrouver noyés dans les objectifs plus larges du CRTE. **Pour plus de lisibilité, la mission recommande donc de faire clairement apparaître dans la rédaction des CRTE un « volet ruralité »** (à la différence de la transition écologique qui est transversale), mettant en avant les projets et les fiches actions directement liées à l'attractivité ou l'amélioration de la qualité de vie des territoires ruraux.

Par ailleurs, on ne peut ignorer les politiques contractuelles que portent également les départements et les régions. Si elles ont leurs propres objectifs et obéissent à des temporalités différentes, **il serait néanmoins souhaitable que les politiques contractuelles de l'État et des collectivités soient coordonnées**. Cette coordination pourrait trouver matière à s'exercer à travers le comité départemental des financeurs que recommande d'instaurer la mission interministérielle sus-citée.

3.3 Les principes des contrats de réciprocité devraient être intégrés aux CRTE

Selon une étude conduite par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en partenariat avec l'AdCF et France-Urbaine en 2018⁴⁰, 173 coopérations, par voie conventionnelle, ont été recensées entre 21 métropoles et territoires environnants (EPCI, pays, PÉTR ou PNR) autour principalement des mobilités, du tourisme et du développement économique.

Aux côtés de ces démarches conventionnelles, figurent les contrats de réciprocité. Ils ont été institués par le Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015 pour dépasser les logiques de concurrence territoriale et aider au développement des territoires dans leur diversité. Dénué de clauses financières, l'objectif affiché est de favoriser la coopération entre les espaces ruraux, périurbains et urbains, par la mise en réseau de ces territoires et en s'appuyant sur leurs complémentarités.

Depuis 2016 une dizaine de contrats ont été signés⁴¹. À plusieurs reprises, les élus rencontrés dans le cadre de la mission nous ont fait part de la nécessité d'« *embarquer les métropoles* » et du besoin de « *leur imposer des contrats de réciprocité* » notamment « *en intégrant la prise en compte des aménités rurales* ». À l'évidence, les relations villes-campagnes nécessitent un nouveau rapport reconnaissant les apports réciproques, à l'opposé de ce qui a prévalu avec la périurbanisation originelle, consommatrice de l'espace rural. Il implique une reconnaissance de l'apport aménitaire des campagnes. Les CRTE qui, dans 33 % des cas sont composés exclusivement de communes rurales, dans 3 % des cas exclusivement de communes urbaines et dans 64 % des cas à la fois de communes rurales et urbaines, offrent un cadre adapté pour cela.

Ces contrats pourraient être développés, sans se cantonner aux questions de mobilité et d'organisation des grands territoires communs (bassins d'emploi, espaces naturels), pour traiter notamment les sujets des transitions (environnementale, énergétique) et des souverainetés (agricole, industrielle) en encourageant les solidarités entre les territoires, en construisant des filières pour rapprocher l'offre et la demande (énergie, alimentation, mobilité, santé, sport et culture etc., ...), en promouvant une politique d'aménagement durable du territoire (eau, déchets,...), ...

⁴⁰ « Les coopérations interterritoriales : zoom sur les coopérations entre métropoles et territoires environnants », mars 2019, MCTRCT, CGET, ADCF et France Urbaine - https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-09/en_detail_synthese_cooperations_interterritoriales.pdf

⁴¹ Source ANCT.

Ils pourraient aussi permettre la valorisation des aménités rurales en intégrant les politiques liées à la conservation et à la valorisation du patrimoine naturel, à la promotion et à la gestion des sites touristiques, à la protection des milieux naturels, ...

Le renforcement des liens entre ces espaces, par le portage commun de projets, contribue au développement de chaque territoire et de leur confiance réciproque. C'est pourquoi la mission recommande aussi, à côté du volet « ruralité », de doter les CRTE à la fois ruraux et urbains, d'un volet « réciprocité » qui mettrait en évidence l'ensemble des coopérations développées entre les différents territoires.

Recommandation 9. (MTECT / ANCT / DGALN) Doter les CRTE d'un volet « ruralités » et d'un volet « réciprocité » lorsqu'ils couvrent à la fois des zones urbaines et rurales.

3.4 Les départements en situation de fragilité pourraient bénéficier d'un pacte territorial

Certains territoires cumulent les difficultés notamment de dynamisme démographique et économique. L'État intervient en déployant depuis 2019, au travers de contractualisations pluriannuelles spécifiques, « les pactes territoriaux », des moyens supplémentaires en ingénierie (par exemple la mise à disposition de cadres de haut niveau) et un appui renforcé pour les aider à rebondir. Au-delà des dispositifs de droit commun mobilisés sur l'ensemble du territoire national, l'État propose une approche différenciée qui concentre les moyens d'intervention pour aider ces territoires à retrouver le chemin de la croissance.

Ces pactes mis en place aujourd'hui dans quelques territoires (Ardennes, Creuse, Nièvre, Sambre-Avesnois-Thiérache, Strasbourg, bassin minier dans les Hauts-de-France), visent à mieux coordonner l'action des pouvoirs publics (État, collectivités, opérateurs publics, Ademe, Anah, Cerema, ANRU) mais aussi des acteurs économiques et sociaux autour de la mise en œuvre de projets stratégiques partagés visant à enclencher et à soutenir une dynamique de rebond.

Ils agrègent les financements de type DSIL (dotation de soutien à l'investissement local), DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) et FNADT, et ceux d'autres ministères. Ils confèrent ainsi plus de cohérence et de lisibilité à l'action de l'État dans ces territoires.

Ils semblent rencontrer un certain succès auprès de ceux qui les expérimentent et, ainsi qu'entendu au cours de la mission, « *il faut mettre en place un pacte pour les territoires les plus fragiles notamment les territoires qui perdent des habitants dans une logique de rattrapage, et sortir du coup par coup* », sont réclamés par d'autres qui n'en bénéficient pas encore. Cependant, on ne dispose d'aucun bilan précis du dispositif.

Bien que toutes les zones rurales ne vivent pas la même situation démographique et économique, « *il faut distinguer les ruralités en péril, des ruralités structurées* » et « *prendre en compte des indices de fragilité* », elles peuvent bénéficier de la même façon, de l'ensemble des dispositifs décrits précédemment. Or, à l'évidence, même si elles connaissent toutes des difficultés intrinsèques à la ruralité, il y a peu de comparaison entre les zones rurales attractives et celles toujours en déclin. Une simulation succincte, sans autre mérite que d'illustrer notre propos, nous a permis d'isoler rapidement quatorze départements ruraux très fragiles de ce point de vue (annexe 7). C'est pourquoi, sous réserve d'un bilan approfondi des bénéfices retirés des pactes territoriaux et d'une définition objective d'indices de fragilité, la mission recommande de contractualiser de tels pactes avec les départements cumulant le plus de difficultés économiques et démographiques.

Recommandation 10. (MDCTR / ANCT) Réaliser un bilan des pactes territoriaux existants et contractualiser des pactes territoriaux avec les départements cumulant le plus de difficultés économiques et démographiques, sur la base d'indices de fragilité.

4 Les territoires ruraux doivent se structurer en ingénierie

4.1 La recomposition de l'ingénierie territoriale a laissé les territoires ruraux de côté

Jusque dans les années 2010, l'État disposait, d'une part, d'une ingénierie dite de deuxième niveau exercée par le réseau scientifique et technique du ministère et, d'autre part, d'une ingénierie générale dite de premier niveau, en contact direct et permanent avec les collectivités territoriales. Cette ingénierie de premier niveau assurait une couverture intégrale du territoire national par l'intermédiaire des directions départementales de l'équipement (DDE) et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

Si, pour toutes les communes dotées d'un plan local d'urbanisme (PLU) ou d'une carte communale, la fin de la mise à disposition gratuite des services de l'État pour l'instruction de leurs autorisations d'urbanisme (ADS), a été progressive (de 2014 à 2018), la suppression au 1er janvier 2014 de l'assistance technique pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) fournie par l'État aux collectivités est survenue de façon plus inattendue et rapide.

Le besoin d'ingénierie qui en a résulté pour les collectivités territoriales a été partiellement compensé par ces dernières, avec la création de structures locales d'appui ou l'extension des capacités d'organismes existants. Ce développement a pris différentes formes selon l'analyse que les élus locaux font de leurs besoins et de la manière d'y répondre, tenant compte des ressources d'ingénierie publiques et privées localement disponibles. Deux mouvements sont principalement à retenir. Comme relevé dans le rapport du CGEDD de novembre 2016 sur la réforme de l'ATESAT⁴², la très grande majorité des communes ont fait le choix de la mutualisation au sein d'EPCI pour assumer les missions transférées au titre de l'ADS et elles se sont tournées vers les conseils départementaux lorsque ceux-ci mettaient à leur disposition des outils tels que les agences techniques départementales (ATD) pour faire face à la suppression de l'ATESAT.

Les agences techniques départementales ont connu un développement important et l'ingénierie publique locale s'est principalement structurée autour des départements. Elles sont 75 à fonctionner aujourd'hui, leur nombre ayant beaucoup augmenté depuis la fin de l'ingénierie publique d'État. Il existe de grandes disparités d'accès pour les collectivités locales à l'ingénierie territoriale reflétées notamment par l'écart de moyens qui existent entre les différentes ATD⁴³. Si dans certains départements, les agences comptent jusqu'à plus de 80 salariés avec des budgets supérieurs à 3M€ (essentiellement des départements urbains sièges d'une grande métropole comme la Haute-Garonne avec Toulouse, le Bas-Rhin avec Strasbourg...), dans une vingtaine d'autres, elles en ont moins de 10 et leur budget ne dépasse pas le million d'euros (essentiellement des départements ruraux comme la Lozère, la Creuse, les Alpes-de-Haute-Provence, le Loir-et-Cher, l'Indre...).

À mesure que progresse l'intégration intercommunale, les EPCI deviennent également des acteurs de l'ingénierie opérationnelle et participent à cette montée en puissance de l'ingénierie territoriale. Ils ont accueilli, dans la plupart des cas, l'ingénierie dédiée aux politiques contractuelles de l'État (action cœur de ville, petites villes de demain, ...). Les intercommunalités constituent une échelle de mutualisation des ressources, voire de constitution et de structuration de satellites, de plus en plus évidente. Après avoir mesuré les bénéfices réels de la mutualisation des fonctions supports, la question de la mutualisation porte aujourd'hui sur les ressources nécessitant une ingénierie spécifique trop coûteuse pour la constituer à l'échelle communale (planification urbaine, ADS,

⁴² Rapport CGEDD « Mission d'évaluation des réformes de l'assistance technique pour raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) et de l'application du droit des sols (ADS) », novembre 2016.

⁴³ Annuaire des ATD, réalisé par l'association nationale des directrices et directeurs d'agences techniques départementales.

gestion des milieux aquatiques, habitat, transition environnementale, mobilité, etc.). On peut estimer à 50 000 habitants la frontière entre les intercommunalités fournissant aujourd'hui un appui en ingénierie significatif de premier niveau à leurs communes membres et celles ne disposant pas d'une telle offre, donc principalement en milieu rural où la taille des EPCI est souvent inférieure à 30 000 habitants. 976 EPCI de moins de 50 000 habitants sur 1 254 sont concernés.

La recomposition de l'offre d'ingénierie, aura donc laissé dans la difficulté de nombreux territoires, et notamment les territoires ruraux, qui ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire face à leurs besoins ou pour être simplement en mesure de répondre et de pouvoir bénéficier des appels à projets et à manifestation d'intérêt (AMI), de plus en plus complexes et nombreux, qui structurent désormais la politique d'appui de l'État au bénéfice des territoires. Ce mouvement général est encore venu accentuer les inégalités territoriales : sans ingénierie, pas de projet et sans projet, pas de développement.

4.2 Une pléthore de moyens qui ne satisfait pas entièrement aux besoins des territoires ruraux

Entre, d'une part, le désengagement de l'État dès 2014 et, d'autre part, la mise en œuvre du nouveau conseil aux territoires (NCT) et de la directive nationale d'orientation (DNO) seulement à partir de 2016, l'État n'a pas anticipé, mais a réagi avec retard et trop peu de moyens adaptés. C'est pour tenter notamment de remédier au sentiment d'abandon chez les élus ruraux qu'a été créée en 2019 l'ANCT⁴⁴. D'autres opérateurs proposent aussi une ingénierie sur mesure aux collectivités comme, sans être exhaustif, la Banque des territoires (BdT) et le Cerema.

4.2.1 L'ANCT

Pour remplir ses missions, l'agence a développé une offre de services qui vise le déploiement de programmes nationaux d'appui territorialisés (ACV, PVD, France Services, plan Très haut débit, Territoires d'industrie, ...), mais aussi l'aide à la conception et à la mise en œuvre de projets de territoire notamment dans le cadre de contrats territoriaux intégrateurs, et enfin, l'appui en ingénierie sur mesure à des projets locaux qui ne pourraient aboutir sans le soutien spécifique de l'agence. Ces priorités sont retracées dans la feuille de route de l'ANCT pour 2020⁴⁵, laquelle mentionne la ruralité comme domaine d'action principal, avec les mesures de l'agenda rural et l'appui renforcé aux territoires fragiles.

Selon le principe du guichet unique, au niveau local, c'est le préfet de département, en qualité de délégué territorial de l'agence, qui constitue la seule porte d'entrée pour solliciter l'ANCT sur un projet (annexe 10). Il se charge de réunir, au moins deux fois par an, les acteurs de l'ingénierie au sein d'un comité local de cohésion territoriale (CLCT).

Prévus par la loi portant création de l'ANCT, les CLCT sont l'instance de gouvernance locale de l'ANCT. Leur composition, fixée par décret, comprend des représentants de l'État, des collectivités, les cinq opérateurs (ANRU, Anah, Ademe, Cerema, CDC-Banque des territoires), ainsi que des représentants des acteurs locaux de l'ingénierie (agences d'urbanisme, CAUE, ATD, etc.). Il identifie les demandes d'accompagnement émanant des collectivités territoriales et de leurs groupements, les ressources mobilisables et fixe les priorités d'intervention de l'agence. Toutefois, selon les témoignages recueillis par la mission, beaucoup ont pour l'instant une activité plus formelle qu'opérationnelle.

En tant que programme national d'appui, et comme on l'a vu précédemment, L'ANCT coordonne

⁴⁴ Loi du 22 juillet et décret du 18 novembre 2019

⁴⁵ Adoptée le 17 juin 2020, consultable en ligne à l'adresse : <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-06/Feuille%20de%20route%202020%20de%20l%27ANCT.pdf>

l'Agenda rural qui porte en lui-même plusieurs types d'offre en ingénierie dédiée. Ainsi, le dispositif VTA vise à apporter un soutien en ingénierie aux collectivités territoriales rurales en leur permettant d'embaucher facilement un jeune diplômé qui pourra les épauler dans la mise en œuvre des projets du territoire. De même, le programme PVD, destiné aux communes de moins de 20 000 habitants qui connaissent des difficultés de développement dispose, pour la durée du programme, de 250 M€ de crédits d'ingénierie (chefs de projets, études et AMO). À noter également, le plan spécifique de soutien pour accompagner les territoires de montagnes (« Avenir Montagne »), doté lui d'un fonds de 331M€ de soutien à l'investissement et à l'ingénierie pour principalement les territoires ruraux des zones de massif. Enfin, l'ANCT mène avec le Cerema le programme d'ingénierie « ponts », doté de 40 M€ pour la période 2021-2022 et destiné aux petites communes afin de les aider à mieux gérer leurs ouvrages d'art.

L'offre d'ingénierie sur mesure est dispensée par les cinq grands opérateurs nationaux ou via l'accord-cadre de marché public. Cet accord-cadre propose des marchés à bon de commande à la fois régionaux et thématiques, plutôt pour de l'accompagnement en amont et pour le pilotage de projets. L'agence intervient normalement selon un principe de subsidiarité, en l'absence d'une offre locale suffisante ou en renfort sur la gestion de projets complexes.

Le conseil d'administration de l'agence a approuvé le 10 mars 2021 la gratuité de ses prestations d'ingénierie pour les communes de moins de 3 500 habitants et pour les EPCI de moins de 15 000 habitants. Près de 32 000 communes peuvent en bénéficier. Ainsi, si pour les années 2020 et 2021 l'accompagnement sur mesure pour les communes de moins de 3 500 habitants représentait 22% de la totalité des projets (885), il en représentait 44% en 2022 (sur 333 projets), signe que cette offre séduit. Sur les 19,6 M€ de crédits engagés pour l'ingénierie sur mesure au 20 décembre 2022, 5,5 sont allés en direction des communes rurales⁴⁶.

Si l'offre d'ingénierie intégrée aux programmes d'appui est reconnue et jugée très satisfaisante, l'offre d'ingénierie sur mesure est encore considérée par beaucoup d'acteurs (associations d'élus, élus rencontrés, ...) comme peu visible, d'un accès non évident et pas toujours bien adaptée par ses thèmes aux besoins des communes rurales. Imaginée par certains comme « une ANRU du rural », il est encore reproché à l'ANCT de ne pas être, comme envisagé au départ, un « réceptacle » des projets des collectivités locales mais de proposer essentiellement de l'ingénierie dédiée à des programmes décidés par l'État, inaccessibles aux collectivités qui ne disposent pas d'un premier niveau d'ingénierie et pour lesquels il faut être choisi par le Préfet. Ainsi, l'association des maires ruraux de France (AMRF) déplore que le manque d'ingénierie des communes rurales conjugué au système des appels à projet, fasse que « *les plus gros arrivent à candidater à tout et les petits à rien* », creusant encore un peu plus les inégalités territoriales. L'agence a du mal à gommer le sentiment répandu d'une offre d'ingénierie excluant de fait les petites communes.

4.2.2 La Banque des territoires

D'existence récente, tout comme l'ANCT, la Banque des Territoires (BdT), créée en 2018, se présente comme l'un des cinq métiers de la Caisse des Dépôts. Au-delà de son offre traditionnelle en prêts et en investissement, la BdT développe des interventions en ingénierie, pour aider les élus à passer du projet aux idées. Elles sont de deux types : un service d'ingénierie territoriale et une aide à l'ingénierie dans le cadre des programmes nationaux.

Le service d'ingénierie territoriale s'adresse aux territoires en manque d'ingénierie, en difficulté ou à enjeux comme les ruralités, qui coopèrent pour favoriser les solidarités (ex : contrats de réciprocité). La BdT finance les études amont, à 50 ou 100%. Les enveloppes sont à la main des directeurs régionaux. Les sujets visés portent entre autres sur le développement rural. De plus, pour les collectivités de moins de 20 000 habitants la BdT propose une offre gratuite d'accompagnement méthodologique spécifique : « Territoires Conseils ». Elle se décompose en un

⁴⁶ Source ANCT.

service téléphonique de renseignements juridiques et financiers (en moyenne 10 000 questions posées par an, 87% des questions sont posées par des communes de moins de 3500 habitants).

Concernant l'aide à l'ingénierie dans le cadre des programmes nationaux, la BdT soutien notamment « PVD » avec une enveloppe de 200 M€ pour 1000 communes sur la durée du programme.

4.2.3 Le Cerema

Le Cerema est devenu au premier janvier 2023 un établissement public à la fois de l'État et des collectivités locales. Celles-ci peuvent dorénavant adhérer à l'établissement, mobiliser plus facilement son expertise et travailler avec lui comme avec une société publique locale. Le Cerema apporte aux acteurs territoriaux une expertise technique de haut niveau dans les 9 domaines qui composent ses activités (aménagement, transports, infrastructures, risques, bâtiment, environnement...). Il se positionne donc comme un référent technique des ingénieries locales de premier niveau, au service des territoires et de leurs projets en intervenant prioritairement là où les besoins de l'État et des collectivités sont les plus importants et les sujets les plus complexes. Les collectivités visées sont d'abord les régions, les départements et les grandes intercommunalités. S'il a donc toute sa place comme ingénierie des ingénieries locales (ATD, EPCI, ...) pour des expertises pointues dont elles ne disposent pas, il n'a pas d'utilité en l'absence d'un premier niveau d'ingénierie.

Ainsi, de nombreuses offres d'ingénierie territoriales sont désormais disponibles dans des formats variés. À côté de leur offre d'ingénierie visant le déploiement de programmes nationaux (ingénierie dédiée souvent inaccessible aux collectivités qui ne disposent pas d'un premier niveau), l'ANCT et la BdT tentent également de développer une ingénierie « sur mesure » à destination des collectivités locales, considérée difficile d'accès par les plus rurales d'entre elles. Pour disposer de l'ensemble de ces moyens, les collectivités doivent pouvoir s'appuyer sur des bons relais au sein des services départementaux de l'État, à même d'assurer l'animation et la coordination des partenaires. Ce peut être le rôle d'un sous-préfet ruralités dédié ou d'un chargé de mission développement territorial au sein de la DDT locale.

Quand ces conditions sont réunies, la totalité des ressources disponibles peuvent être mobilisées et à ce titre, l'exemple du Cantal (annexe 14) est assez éloquent : le département accueille en effet, neuf chargés de mission PVD, un directeur de projet ACV, un chargé de mission CRTE, un chargé de mission territoire d'industrie, un chargé de mission TEPOS⁴⁷ et deux VTA. À fin 2022, il a en outre bénéficié de l'appui en ingénierie de l'ANCT à travers les marchés à bon de commande (290 000€), de celui de la BDT pour neuf EPCI (765 000€), du programme Pont porté par le CEREMA (700 000€) et s'inscrit également dans le plan Avenir Montagne !

Ce besoin d'animation départementale implique de renforcer les services de l'État⁴⁸.

Recommandation 11. (MDCTR / ANCT) Faire le bilan des ressources d'ingénierie locale. Améliorer la coordination de l'offre d'ingénierie départementale en donnant aux CLCT un vrai rôle opérationnel. (MIOM / DMATES) Renforcer les moyens de l'État dédiés au développement territorial.

⁴⁷ Territoire à énergie positive.

⁴⁸ Cf. partie 1

4.3 L'État doit apporter une réponse spécifique aux besoins en ingénierie pérenne des territoires ruraux

4.3.1 Faire des intercommunalités rurales le lieu privilégié d'une ingénierie pérenne de premier niveau

Si, comme on a pu le voir, pour remédier au retrait de l'État, l'offre d'ingénierie publique locale s'est structurée au niveau départemental avec l'émergence continue des ATD, appréciées pour leur proximité et leur mode de gouvernance partagé entre communes / EPCI et département, il existe de nombreuses disparités et, dans les zones faiblement densifiées, l'accès à un premier niveau d'ingénierie pour les collectivités locales reste difficile.

Par leur proximité, les EPCI, à l'échelle desquels se construisent les projets de territoire, constituent un échelon privilégié pour accompagner les plus petites communes. L'instruction du droit des sols (ADS) est un des exemples de l'appui à l'ingénierie que peut apporter l'intercommunalité. Les prestations de service, se sont largement développées à la suite du retrait de l'État.

Les établissements de coopération intercommunale conservent un lien de proximité tout en ayant une masse plus importante que celle des petites communes prises isolément. Mais dans le cas des intercommunalités dites « XXL », comportant un nombre important de communes dans un territoire diffus et avec une faible population (la caractéristique des zones rurales), la difficulté demeure souvent financière.

Départements et EPCI apparaissent donc comme le niveau pertinent de structuration de l'offre d'ingénierie publique locale : le département pour l'ingénierie dite « technique » constituée d'ingénieurs, de techniciens et de scientifiques, qui permet d'analyser les projets et de conseiller les élus ; les EPCI pour l'ingénierie dite « administrative » qui regroupe des compétences de maîtrise d'ouvrage, de recherche de financement, d'animation de réseau et permet de porter les projets des élus. Ces deux types d'ingénierie sont complémentaires et indispensables au développement local. Départements et EPCI constituent aujourd'hui les piliers de ce nouvel écosystème, plus ou moins développé, embryonnaire dans certains départements ruraux.

C'est la raison pour laquelle la mission recommande de conforter ou favoriser l'émergence d'une offre d'ingénierie publique locale dans chaque département et notamment d'aider les zones les moins denses à structurer au sein de leurs intercommunalités, en les soutenant par le fonctionnement, une offre d'ingénierie de premier niveau à même de maintenir une maîtrise d'ouvrage locale.

Or aujourd'hui, l'État finance plutôt des prestations ad hoc fournies par des bureaux d'études privés ou en régie par ses opérateurs. Quand il finance des chargés de missions ou chefs de projet, c'est toujours pour une durée limitée alors même que la mise en œuvre des projets s'inscrit dans le temps long. Ces dispositifs ne favorisent pas une bonne continuité dans la gestion des projets, et obligent parfois, au gré des changements de chargés de mission, de « *devoir refaire les études* ». Ces intercommunalités, pour renforcer leurs capacités propres, ont donc besoin d'une ingénierie pérenne. Cette ingénierie doit pouvoir s'appuyer sur des chefs de projet qui, après avoir acquis une certaine connaissance des enjeux des territoires, assurent le suivi en continu et au long cours des projets.

C'est pourquoi, la mission recommande de prolonger et renforcer les dispositifs « VTA » ou « chefs de projet » en créant par exemple un dispositif bonifié pour les EPCI de moins de 30 000 habitants. Il offrirait la possibilité de recruter des cadres expérimentés ou des séniors de plus de 55 ans, sur des périodes plus longues. L'aide pourrait être dégressive dans le temps, afin d'avoir un effet incitatif certain au démarrage, en amenant ensuite l'EPCI à se structurer progressivement. On pourrait aller encore plus loin et imaginer qu'en contrepartie de cette aide bonifiée, l'intercommunalité s'engage à conserver cet « animateur » de l'ingénierie territoriale. Plus globalement la mission appelle à une rationalisation de l'ensemble des moyens déployés pour

soutenir l'ingénierie en milieu rural (annexe 14 - exemple du Cantal) afin de mieux les concentrer sur l'échelon intercommunal et l'aider à se structurer.

Recommandation 12. (MDCTR / ANCT) Engager une politique incitative pour amener les intercommunalités rurales à se doter d'une ingénierie pérenne.

Dans le cadre des politiques contractuelles qui portent le financement de ces chefs de projet, la mission souligne également l'intérêt qu'il y aurait de consacrer à l'ingénierie un pourcentage du montant des investissements (1%), à l'image, entre autres, des crédits d'assistance technique qui existent pour les fonds européens. Indépendamment des recommandations formulées par la mission interministérielle sur les CRTE⁴⁹, on pourrait suggérer de rapprocher les modalités de gestion des CRTE de celles en vigueur pour la gestion des fonds européens, notamment pour répondre au besoin de visibilité financière exprimé par les élus ruraux au cours de la mission, en allant vers une programmation pluriannuelle des crédits et ses corolaires : réserve de performance, grille d'indicateurs de réalisation et de résultat...

D'autres ressources pourraient être encore mobilisées comme les doctorants ou des retraités possédant une expertise.

4.3.2 Le Préfet doit avoir à sa main des moyens d'aide directs pour financer l'ingénierie des communes rurales

Les préfets (département et région) disposent de plusieurs fonds et dotations (DSIL, DETR, FNADT) leur permettant d'apporter un soutien financier aux projets d'investissement des collectivités locales. La DETR a vocation à soutenir plus particulièrement l'investissement local des communes et des EPCI appartenant au milieu rural, comme le FNADT, qui présente, en outre, des caractéristiques particulières lui permettant de financer la réalisation d'études⁵⁰. Enfin, le fonds vert, nouvellement créé, est effectif depuis début janvier. Il est destiné à financer les projets des collectivités territoriales et de leurs partenaires publics ou privés dans trois domaines : la performance environnementale, l'adaptation du territoire au changement climatique et l'amélioration du cadre de vie. Il est doté de 2 milliards d'euros de crédits déconcentrés aux préfets, auxquels il appartient, de sélectionner les projets. Le fonds vert peut aussi financer la réalisation d'études.

À ce propos, la mission tient à souligner que les élus ruraux rencontrés ont insisté sur la nécessité de maintenir à côté de ce nouveau fonds, l'enveloppe de la DETR sans trop la « verdir » et ce, pour pouvoir continuer à financer les investissements indispensables qui n'entreraient pas dans le cadre du fonds vert (voirie, réseaux, par exemple).

Même si les textes⁵¹ permettent d'utiliser les crédits DETR, DSIL, FNADT et fonds vert pour financer des études préalables aux projets, donc de l'ingénierie, il y aurait tout intérêt à expliciter cette faculté peu utilisée.

Dans le même ordre d'idée il serait souhaitable que les préfets disposent directement d'un fonds dédié aux besoins en ingénierie des collectivités rurales, à même d'offrir un recours plus simple à l'ingénierie que les marchés nationaux proposés par l'ANCT. Aussi, la mission recommande de

⁴⁹ Mission IGEDD, IGF, IGA, IGAS, décembre 2022.

⁵⁰ <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=45134>

⁵¹ En vertu de l'article R. 2334-24 du CGCT, applicable à la DETR et à la DSIL : "les études ou l'acquisition de terrains, nécessaires à la réalisation de l'opération et réalisées préalablement, ne constituent pas un commencement d'exécution. Elles peuvent être prises en compte dans l'assiette de la subvention."

déconcentrer les crédits d'appui à l'ingénierie de l'ANCT à son délégué territorial, à l'instar des autres crédits de l'État consacrés au développement local (DETR, DSIL, et FNADT), au moins ceux qui lui permettraient de financer l'ingénierie sur mesure gratuite dédiée aux communes de moins de 3 500 habitants et aux EPCI de moins de 15 000 habitants.

Recommandation 13. (MIOM / DGCL / ANCT) Déconcentrer aux préfets de département les crédits dédiés au financement direct de l'ingénierie des collectivités rurales.

5 Les moyens financiers, une amélioration attendue

Pour établir une photographie précise de la situation financière des territoires ruraux afin de la comparer objectivement avec la situation des territoires urbains la mission s'est fondée sur l'ensemble des comptes des EPCI et de ceux de leurs communes de rattachement pour l'exécution budgétaire 2020 (source DGCL) en adoptant une approche agrégée des comptes du bloc communal par typologie (urbaine ou rurale) des territoires de coopération intercommunale (annexe 11). Cette méthode a l'avantage indéniable de pouvoir constater la situation financière précise et globale de ces territoires.

La synthèse de ces travaux est présentée dans le tableau ci-dessous ⁵².

Tableau 1 – Financement comparé des blocs communaux ruraux et urbains

Comptes des communes et EPCI en 2020	approche agrégée					
	ensemble des territoires	millions d'euros		euros		comparaison urb/rur
		ruraux	urbains	par habitant ruraux	par habitant urbains	
Opérations réelles						
Hors gestion active de la dette						
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)	96 275	21 290	74 985	1 038	1 605	155%
Achats et charges externes	23 089	6 181	16 908	301	362	120%
Frais de personnel	48 454	9 463	38 991	461	834	181%
Charges financières	2 098	459	1 639	22	35	157%
Dépenses d'intervention	17 968	3 458	14 510	169	311	184%
Autres dépenses de fonctionnement	4 666	1 728	2 937	84	63	75%
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)	113 948	26 590	87 358	1 297	1 869	144%
Impôts et taxes	73 832	15 934	57 898	777	1 239	159%
- Impôts locaux	60 770	13 226	47 543	645	1 017	158%
- Autres impôts et taxes	13 062	2 708	10 355	132	222	168%
Concours de l'État	22 736	5 983	16 752	292	358	123%
- DGF	18 303	4 766	13 537	232	290	125%
- Autres dotations	445	171	274	8	6	70%
- Péréquation et compensations fiscales	3 987	1 046	2 942	51	63	123%
Subventions reçues et participations	5 342	1 309	4 033	64	86	135%
Ventes de biens et services	7 991	1 948	6 043	95	129	136%
Autres recettes de fonctionnement	4 047	1 416	2 632	69	56	82%
Épargne brute (3) = (2)-(1)	17 673	5 299	12 373	258	265	102%
Épargne nette = (3)-(8)	9 001	3 157	5 844	154	125	81%
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT hors remboursements	31 477	8 431	23 046	411	493	120%
Dépenses d'équipement	26 140	7 502	18 638	366	399	109%
Subventions d'équipement versées	3 644	605	3 038	30	65	220%
Autres dépenses d'investissement	1 694	324	1 370	16	29	186%
RECETTES D'INVESTISSEMENT hors emprunts (5)	15 168	4 587	10 581	224	226	101%
FCTVA	4 020	1 197	2 824	58	60	104%
Dotations et Subventions d'équipement	7 760	2 724	5 036	133	108	81%
Autres recettes d'investissement	3 387	666	2 722	32	58	179%
DÉPENSES TOTALES hors remboursements (6) = (1)+(2)	127 752	29 721	98 031	1 449	2 098	145%
RECETTES TOTALES hors remboursements (7) = (2)+(5)	129 115	31 176	97 939	1 520	2 096	138%
Capacité ou besoin de financement = (7)-(6)	1 363	1 455	-92	71	-2	-3%
Remboursements de dette (8)	8 672	2 142	6 530	104	140	134%
Emprunts (9)	9 377	1 656	7 721	81	165	205%
Flux net de dette = (9)-(8)	705	-487	1 191	-24	25	-107%
DÉPENSES TOTALES (10)=(6)+(8)	136 424	31 864	104 561	1 554	2 238	144%
RECETTES TOTALES (11)=(7)+(9)	138 492	32 832	105 660	1 601	2 261	141%
Variation du fonds de roulement = (11)-(10)	2 068	968	1 100	47	24	50%
Dette au 31 décembre (12)	92 146	18 553	73 593	905	1 575	174%

⁵² Ce tableau intègre et agrège les effets de l'ensemble des mécanismes de régulation de l'État (DGF, FCTVA, dotations et compensations fiscales) mais aussi les effets tangibles et réels de ses plans d'aide à l'investissement aux sources de financement souvent croisées (DSIL, FNADT, DETR, contrats de développement ruraux, Agenda rural, CRTE, aides à l'ingénierie...) ainsi que les financements des départements et régions comme les apports des fonds européens.

5.1 Sur le fonctionnement

Globalement les collectivités du bloc communal des territoires ruraux ne disposent ensemble et par habitant que de 70% environ des recettes de fonctionnement des territoires urbains pour exercer leurs compétences au bénéfice de leurs populations. Cette différence de niveau de ressources est historiquement le résultat à la fois de la concentration spatiale de la population, de l'activité économique, ainsi notamment que de la fiscalité locale (*bases et taux votés*).

S'agissant des concours de l'État, et plus particulièrement de la DGF, le niveau des communes des territoires ruraux bénéficie en moyenne de dotations très légèrement favorables par comparaison aux territoires urbains. Tel n'est pas en revanche pas le cas des EPCI à fiscalité propre des territoires ruraux dont les dotations par habitant suivent manifestement une courbe à forte décroissance sur les niveaux de densité de 1 à 4.

Recommandation 14. (DGCL) Conduire une étude approfondie de l'impact de la DGF sur les EPCI à fiscalité propre en fonction de leur niveau de densité.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, les ressources consacrées par habitant des territoires ruraux ne se montent qu'à environ 65% de celles constatées sur les territoires urbains⁵³. On notera en particulier que, par habitant, les frais de personnel sont presque deux fois plus élevés sur les territoires urbains que sur les territoires ruraux. Ce constat purement factuel posé à partir des données comptables devrait cependant être éclairé qualitativement par une approche complète sur le niveau et la qualité de service pour le citoyen entre ces deux types de territoires sur le champ des compétences du bloc communal.

5.2 Sur la Dotation globale de fonctionnement (DGF)

Il convient de souligner tout particulièrement la totale transparence des mécanismes particulièrement nombreux, complexes et évolutifs au fil des Lois de finances qui président aux calculs des différentes composantes de la DGF. L'ensemble de ces données est rendu publique par la DGCL et permettent à chacun d'accéder à la totalité des très nombreuses dispositions et modalités qui se sont, au fil du temps, sédimentées dans le code général des collectivités territoriales (CGCT) sur la base, pour chacune d'entre elles, de critères objectifs et rationnels.

L'incroyable complexité des méthodes de calcul combinées qui permettent de déterminer in fine la DGF à chaque niveau du bloc communal prétend naturellement prendre en compte de manière fine et quasi-individualisée les caractéristiques géographiques, sociales et économiques de chaque bénéficiaire ou groupe de bénéficiaires de la DGF.

Cette complexité, par ailleurs parfaitement étayée individuellement dans chacune des très nombreuses dispositions et consacrée par la Loi dans le détail de dispositions paramétriques de plus en plus nombreuses qui se juxtaposent ainsi en toute légalité, rend le résultat final des calculs rigoureux de la DGF ni facilement globalement compréhensible ni aisément abordable. Cette complexité est inhérente à des 'réglages' ou évolutions constantes dans le cadre d'une enveloppe budgétaire fermée. Elle suscite souvent doutes et incompréhension du fait que chaque évolution 'sectorielle' peut impacter une collectivité de manière inattendue car les critères objectifs et rationnels qui s'appliquent de manière absolue sur une approche donnée peuvent produire au global des effets relatifs négatifs sur la dotation finale par simple comparaison des résultats sur

⁵³ La mission constate sur ces seules données comptables que les dépenses de fonctionnement par habitant suivent une fonction croissante selon les niveaux de densité de 4 à 1 des territoires, rejoignant en cela les conclusions des études économétriques signalées par la DGCL à la mission à cet égard.

une strate de population par exemple.

Recommandation 15. (DGCL) Étudier la possibilité de développer plusieurs scénarios de simplification du calcul des dotations en s'appuyant sur la notion de densité des territoires et en envisageant, par exemple, de décliner une approche agrégée pour l'ensemble du bloc communal sur chaque territoire couvert par un EPCI à fiscalité propre.

5.3 Sur l'investissement

Les **recettes d'investissement** des collectivités territoriales du bloc communal, hors emprunts, sont retracées dans la comptabilité de ces dernières sous les grandes rubriques suivantes :

- le FCTVA ;
- les dotations et subventions d'équipement ;
- les autres recettes d'investissement.

Globalement les recettes d'investissement (hors emprunts) par habitant entre les territoires urbains et ruraux apparaissent relativement bien équilibrées. Les subventions d'équipement, notamment de l'État, sont favorables au territoires ruraux et contribuent à maintenir cet équilibre.

Les **dépenses d'investissement** par habitant sont supérieures d'environ 20% en zone urbaine en dépit d'un niveau d'épargne nette plus favorable et dans les mêmes proportions sur les territoires ruraux. Ce constat témoigne globalement d'une gestion prudentielle des investissements dans les territoires ruraux, gestion qui se traduit par ailleurs par un niveau de trésorerie par habitant important sur les comptes du Trésor correspondants et un effet de levier des subventions d'investissement globalement plus faible dans ces territoires ruraux que sur les territoires urbains.

Ces constats constituent aujourd'hui pour la ruralité une situation potentiellement favorable en termes d'investissement pour les territoires ruraux dans la mesure ou la combinaison de l'intervention, dès 2023, du fonds vert pour un véritable verdissement des investissements et de la DETR pour les investissements plus classiques nécessaires pourrait permettre et de répondre aux besoins importants qui s'expriment et de mobiliser à court et moyen terme avec un plus fort effet de levier la trésorerie disponible sur les territoires ruraux en contribuant à une relance de l'activité sur ces derniers.

L'examen par la mission des plus de 24 000 opérations financées par la DETR en 2021 appelle les constats et remarques suivants :

- Un verdissement supplémentaire des opérations actuellement financées par la DETR se heurterait assez rapidement à des limites très contraintes eu égard aux besoins qui s'expriment au travers des projets présentés (réseaux, BTP, sécurité, action publique, voirie, éducation, transport, économie et emploi ...).
- Les opérations concernant la santé sont 'noyées' dans une rubrique 'santé, sanitaire et social' au sein de laquelle elles sont très minoritaires (*en nombre et en volume financier d'opérations*) et généralement de portée modeste⁵⁴. La mission considère que la santé qui constituent l'un des enjeux majeurs pour les territoires ruraux n'est pas prise en compte aujourd'hui à un niveau suffisant par la DETR.
- 21,6% des opérations financées par la DETR ⁵⁵ concernent des bénéficiaires 'urbains'⁵⁶ :

⁵⁴ Elles portent pour bon nombre d'entre elles sur l'acquisition de défibrillateurs.

⁵⁵ En AE 2021.

⁵⁶ Exemple de Saint-Cyr l'école en 2021.

cette situation mériterait d'être précisée ou clarifiée dans la mesure où par exemple il n'apparaît pas illégitime qu'une commune de densité 2 puisse être bénéficiaire de la DETR si elle subit des charges de centralité pour un territoire dont la densité agrégée serait de niveau 3 ou 4 : tel ne serait pas, à contrario, le cas d'un EPCI urbain de densité agrégée 2 qui serait bénéficiaire...

Recommandation 16. (MTECT / DGALN) Assurer le 'verdissement' de la politique des investissements dans les territoires ruraux par le fonds vert ; faire prendre en compte par le fonds vert les aménités rurales qui sont aujourd'hui génératrices de charges sans compensation. (DGCL) Maintenir la DETR à son niveau actuel et clarifier le bénéfice de la DTER pour les communes urbaines ; définir au sein de la DETR une enveloppe fermée dédiée à la santé sur les territoires ruraux. (MIOM / DMATES) Moduler le cas échéant, au cas par cas, le niveau des subventions du fonds vert comme de la DETR en fonction d'un ratio pertinent de trésorerie disponible du bénéficiaire.

Conclusion

Après trois années de mise en œuvre, l'Agenda rural avec ces 181 mesures impliquant onze ministères est perçu par les acteurs locaux comme pas / peu lisible. Il est associé à un catalogue avec une dénomination impropre.

Dans le même temps, chacun s'accorde à reconnaître l'importance et l'utilité des programmes mis en place et en demande la pérennisation.

La ruralité n'avait pas été traitée par l'État depuis plusieurs décennies de façon globale à partir d'un outil dédié. Sa perfectibilité ne remet pas en cause son utilité. L'Agenda rural a donné corps à la cohésion des territoires, laquelle s'était délitée au fil des années, générant un sentiment d'abandon très marqué dans les ruralités, sentiment illustrant la formule d'Andreï Makhine de « *cette France que l'on oublie d'aimer* ». La mondialisation n'est pas seulement source de progrès, elle est aussi génératrice d'inégalités sociales et spatiales. La contraction des dépenses de l'État a conduit à des fermetures de services publics, les textes de loi portant fusion des régions, regroupement des intercommunalités comme des cantons ont alimenté le sentiment de relégation et d'éloignement des pouvoirs publics qu'ils soient nationaux ou locaux. Pourtant l'État n'a jamais abandonné les campagnes et les petites villes avec notamment, depuis 1979, les dotations versées aux collectivités pour financer leur fonctionnement ; mais celles-ci sont devenues difficiles à comprendre dans leur mécanisme de calcul et génèrent elles-mêmes des inégalités entre territoires.

Les attentes des acteurs locaux en terme de fixation d'objectifs prioritaires reposant sur des constats partagés et déclinables localement en tenant compte des spécificités locales ; le besoin d'une gouvernance plus intégrée impliquant l'ensemble des acteurs de l'État détenteurs de feuilles de route claires et bénéficiant à la fois d'un appui renforcé et d'outils adaptés en termes d'information permettant un fonctionnement en réseau ; le besoin de financements s'inscrivant dans une temporalité coïncidant avec la durée des projets ; l'organisation d'une évaluation et d'un suivi à même de mesurer l'impact des programmes sur les territoires ; la prise en compte des fragilités de certains territoires par des dispositifs *ad'hoc* sont autant d'éléments constitutifs d'une amélioration potentielle de l'action en direction des territoires ruraux dans l'intérêt de la cohésion des territoires.

La cohésion est centrale. D'autant que le pays est traversé par des transitions qui nécessitent lisibilité et compréhension des politiques publiques. Où veut-on aller ? Tous les acteurs doivent comprendre les enjeux et être en capacité de mettre en œuvre les moyens disponibles.

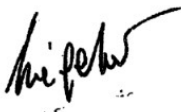
Faut-il poursuivre des mesures mises en œuvre ponctuellement ou définir collégialement les thématiques prioritaires sur des enjeux identifiés ? Faut-il des « mesures rustines » ici où là au gré de l'actualité où s'engager dans la voie de politiques intégratrices des rapports et apports entre urbains et ruraux en visant la réciprocité dans les contrats par exemple ? Il faut sortir des politiques en silo, sédimentant les programmes, pour aller vers une approche transversale (interministérielle pour l'État) et partenariale autour de projets locaux incluant équipements et cohésion sociale, impliquant les acteurs locaux et réunissant toutes les instances de décision et de financement concernées. Le soutien à l'investissement s'il est nécessaire ne saurait faire abstraction du besoin d'allocation de moyens pour l'amorçage.

La poursuite de l'engagement en direction des territoires ruraux doit tirer les leçons des avancées du premier Agenda rural et répondre à partir d'un programme « France Ruralités » à une mobilisation des acteurs autour d'objectifs partagés répondant aux enjeux des transitions que connaissent les territoires ruraux, en laissant place à l'innovation et en soutenant les initiatives tout autant qu'en permettant aux idées des territoires de se réaliser. Le succès de cet engagement passe par un réarmement de l'État territorial et par l'usage d'outils à disposition des services de

l'administration territoriale comme par une accessibilité des mesures et procédures aux acteurs locaux qui mettent en œuvre les politiques publiques. Ces changements supposent plus de liberté et plus de responsabilité de la part de tous les acteurs impliqués.

Jean-Jacques Kegelart

(coordonnateur de la mission)



**Inspecteur général de
l'administration du
développement durable**

Brigitte Baccaini



**Inspectrice générale de
l'administration du
développement durable**

Michel Py



**Inspecteur général de
l'administration du
développement durable**

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



SECRETARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA RURALITÉ

Liberté
Égalité
Fraternité

- 7 OCT. 2022

Paris, le

La secrétaire d'Etat

Monsieur Paul DELDUC
Vice-président de l'inspection
générale de l'Environnement et du
Développement (IGEDD)
Tour Sequoia
92055 – La Défense

Le Président de la République a fait de la réduction des inégalités territoriales une de ses priorités de l'action de l'Etat. Dans le prolongement des politiques publiques menées depuis 2017, il a défini trois chantiers prioritaires de l'action publique en faveur des collectivités territoriales : l'accès aux services publics, la qualité de vie et l'attractivité économique.

L'Agenda rural, mis en place le 22 septembre 2019, a permis de décliner ces orientations en matière de ruralité. La préparation de cet agenda a été confiée à un groupe de 5 personnalités qualifiées avec l'appui du CGEDD et du CGET. Après avoir identifié les besoins des territoires et les points de blocage, et à l'issue de nombreuses consultations, ce groupe a remis 200 propositions au Premier ministre.

181 mesures ont été retenues parmi les 200 mesures proposées, constituant un plan d'action en faveur de la ruralité ayant vocation à s'inscrire dans la durée, avec une feuille de route déclinant les mesures à mettre en œuvre en matière d'agriculture, d'attractivité, d'économie, d'emploi, de transition écologique, etc. A ce jour, 93% des mesures sont en cours de mise en œuvre ou ont été mises en œuvre, ce qui pose la question de la suite de cet agenda.

Préalablement à la mise en place d'un « second souffle » de l'Agenda rural, je souhaite confier une mission d'évaluation de l'Agenda rural à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD).

Cette mission devra prendre en compte les mesures engagées sous l'angle de i) leur appréhension et leur compréhension par les acteurs de terrain (associations, élus, entreprises, citoyens), ii) leur déclinaison territoriale et leur efficacité, iii) leur intégration dans les logiques de contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales (notamment les Contrats de relance et de transition écologique).

La mission analysera également la complétude des mesures mises en œuvre au service de la ruralité et les éventuels blocages rencontrés dans sa mise en œuvre. A ce titre, la mission pourra proposer des thématiques et des propositions nouvelles, afin d'inspirer le « second souffle » de l'Agenda rural.

De manière générale, la mission est encouragée à faire toute proposition quant aux améliorations à apporter à l'Agenda rural dans sa mise en œuvre formelle (communication, gouvernance, implication des acteurs et de la population).

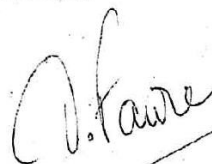
Hôtel de Roquelaure
244, boulevard St Germain
75007 - PARIS

Pour étayer ses analyses, l'équipe de mission organisera rapidement des rencontres avec les membres de la mission de préfiguration de l'Agenda rural sur trois à quatre territoires, représentatifs de la diversité des régions françaises.

Un « Comité des sages », composé sur la base des 5 élus mobilisés dans le cadre de la mission préfiguratrice de 2019, sera institué sous ma présidence et sera chargé d'éclairer les travaux de la mission lors de ses différentes étapes (lancement, rapport d'étape, rapport final).

L'équipe de mission bénéficiera de l'appui des services de l'État, notamment de l'ANCT, de la DGALN et de mon cabinet.

La mission me présentera sa lettre de cadrage en octobre 2022, un rapport d'étape pour début décembre 2022, pour une remise du rapport au plus tard mi-janvier 2023.



Dominique FAURE

Annexe 2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ACHALME	Didier	Commune de Massiac (15)	Maire Président CC « Hautes terres communauté » Premier vice-président du département du Cantal.	10/01/2023
ALCARAZ	Alain	Préfecture 77	Directeur de la coordination des services de l'État	13/12/2022
ANDRIOT	Patricia	ANCT	Cheffe de projet ruralités et montagne	18/10/2022 10/11/2022
ARMELLINI	David	ANCT	Chef de projet ruralités et montagne	18/10/2022
ARTHUIS	Jérémie	Préfecture 77	Chef de bureau Direction de la coordination des services de l'État	13/12/2022
AURICOSTE	Juliette	ANCT	Responsable programme petites villes de demain	16/11/2022
AYMONNIER	Cédric	Banque des territoires 58	Directeur territorial	30/11/2022
BARNIER	Daniel	Préfecture de la Nièvre (58)	Préfet	30/11/2022
BASSELIER	Nicolas	Préfecture 17	Préfet	06/12/2022
BAZIN	Fabien	Conseil départemental de la Nièvre (58)	Président	30/11/2022
BEDU	Laurent	DDT 77	Directeur adjoint	13/12/2022
BENOIST	Olivier	DGCL	Sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire (CAT)	18/01/2023
BERTEAUD	Pascal	Cerema	Directeur général	19/12/2022
BLANC	Jeanne	Commune de Cercoux (17)	Maire Conseillère départementale	06/12/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BLANCHOT	René	Communauté de communes Morvan Sommets et Grands Lacs (58)	Président	01/12/2022
BODIN	Jean-Marie	Commune de Marans (17)	Maire	05/12/2022
BONNEAU	Alexandra	Département de la Nièvre	Coordinatrice départementale France services	30/11/2022
BOTTI	Odile	DCAT préfecture 17	Chargée de mission	06/12/2022
BOUBA-OLGA	Olivier	Région Nouvelle-Aquitaine	Chef du service études et prospective	28/11/2022
BRAJOU	Pierre	AMF 19	Directeur	14/12/2022
BRETON	Suzy	Associations Les Pictons (17)	Présidente	05/12/2022
BRU	Dominique	Communauté de communes « Cère et Goul en Carladès »	Présidente	10/01/2023
BRUNOT	Stéphane	DGCL	Directeur adjoint	18/01/2023
BUCHAILLAT	Laurent	Préfecture du Cantal	Préfet	10/01/2023
CAILLOT	Serge	Communauté de commune Bazois Loire Morvan (58)	Président	01/12/2022
CHABRIER	Gilles	Commune de Murat (15)	Maire	10/01/2023
CHAPTAL DE CHANTELOUP	Bruno	Banque des territoires	Directeur territorial	05/12/2022
CHARMES	Eric	ENTPE - UMR Environnement, Ville, Société	Directeur de recherche	14/11/2022
CHÂTEAU	Jean-Pierre	Commune de Guéigny (58)	Maire et référent départemental de l'association des petites villes de France	30/11/2022
CICHOWLAZ	Philippe	ANCT	Chef du pôle politique de cohésion européenne	10/11/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
COLLIN	Sylvie	ARS Bourgogne-France-Comté	Adjointe au directeur de la délégation départementale	30/11/2022
CORNELOUP	Josiane	ANPP	Présidente Députée de Saône et Loire	17/11/2022
COURBEZ	Emmanuelle	ARS Bourgogne-Franche-Comté	Chargée de mission développement territorial en santé	30/11/2022
DAOUST	Martine	Commune de Corancy (58)	Maire	01/12/2022
DE SOUSA	Amélie	Sous-préfecture de Mauriac (15)	Sous-préfète	10/01/2023
DEBEAUNE	Karine	Cerema / Direction technique territoires et villes	Directrice du département aménagement durable, environnement et territoires	19/12/2022
DELAERE	Pauline	AMF	Conseillère technique ruralité	14/12/2022
DELCROS	Bernard		Sénateur du Cantal	13/12/2022
DESPREZ	Catherine	Commune de Surgères (17)	Maire 1 ^{ère} vice-présidence du conseil départemental	05/12/2022
DEYSSON	François	Commune de Villecerf (77)	Maire Président de l'association des maires ruraux 77	13/12/022
DRIGNY	Marius	Association Ville à Joie (58)	Président	30/11/2022
DUCREUZOT	Serge	Commune de Moulins-Engilbert (58)	Maire	01/12/2022
DUPUY	Paul-Henry	Commissariat à l'aménagement, au développement et à la protection du Massif central	Commissaire de massif	13/01/2023
FALQUE	Rose-Marie	Commune d'Azerailles (54)	Maire	14/12/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FAURE	Bruno	Conseil départemental du Cantal	Président En charge de la ruralité à l'ADF Conseiller régional en charge de l'Auvergne	11/01/2023
FERCHICHE	Wahid	Préfecture du Cantal	Sous-préfet Secrétaire général	10/01/2023
FERRY	Annabelle	Cerema / Direction technique territoires et villes	Directrice	19/12/2022
FLAMENT	Laurent	ARS DT 17	Directeur	06/12/2022
FOURNEAU	Nathalie	AMF	Responsable du département aménagement du territoire	14/12/2022
GALLIEN	Cécile	Mission Agenda rural 1	Maire de Vorey-sur-Arzon Vice-présidente de l'AMF	11/11/2022 14/12/2022
GAUTHIER	Jean-Luc	Commune de Saint-Benin-d'Azy (58)	Maire Conseiller départemental Président de la communauté de communes Amognes Cœur du Nivernais	30/11/2022
GERARD	Fabrice	Direction du pilotage interministériel – Préfecture de la Nièvre (58)	Directeur	30/11/2022
GIRARD	Paul	UDAP du Cantal	ABF	11/01/2023
GLOANEC-MAURIN	Karine	Communauté de communes des collines du Perche (41)	Présidente	14/12/2022
GORIOUX	Jean	Communauté de communes Aunis Sud (17)	Président	05/12/2022
GUERIN	Jocelyne	Commune de Luzay (58)	Maire	01/12/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
GUIGNARD	Thibault	Leader France	Président Maire de Ploec- L'Hermitage	09/11/2022
GUTTON	Jérôme	ANCT	Directeur général délégué Territoires et ruralités	13/10/2022
GUYOT	Éric	PETR Val de Loire Nivernais (58)	Président	30/11/2022
HAUW	Franz	DSDEN 58	Adjoint du directeur	30/11/2022
HEBRARD	Jean-Yves	Lycée François Mitterrand, Château-Chinon (58)	Proviseur	01/12/2022
HURAUULT	Christophe	Sous-préfecture de Cosne Cours sur Loire et de Clamecy	Sous-préfet	30/11/2022
JACOB	Olivier	DMATES	Directeur	23/01/2023
JARLIER	Pierre	Mission Agenda rural 1	Ancien sénateur Ancien maire de Saint-Flour	11/11/2022
JECHOUX	Vincent	DDT 77	Directeur	13/12/2022
JOLY	Patrice	Mission Agenda rural 1	Sénateur de la Nièvre	11/11/2022
KBAIRI	Yosr	Sous-préfecture de Château- Chinon	Sous-préfète	30/11/2022
LABARONNE	Daniel	Mission Agenda rural 1	Député d'Indre et Loire	11/11/2022
LACOMBE	Corinne	La Poste	Déléguée territoriale 17	06/12/2022
LAJARGE	Erik	Cerema	Direction des programmes Directeur général adjoint	19/12/2022
LATTRAYE	Anne- Lorraine	DGALN – sous- direction Territoires et usagers	Sous-directrice	15/11/2022
LAURENT	Marie	ANCT	Stagiaire programme ruralités	02/11/2022 10/11/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LE VELY	Cyrille	Préfecture 77	Secrétaire général	13/12/2022
LEBLANC-ALBAREL	Michèle	LEGTA du Morvan (58)	Proviseur	01/12/2022
LENDI-RAMIREZ	Fanny	DGALN – sous-direction Territoires usagers et	Référente ruralité	15/11/2022
LEPRESTRE	Estelle	Commune de Jonzac (17)	Sous-préfète	06/12/2022
MAGNANT	Alexandre	DDETS 17	Directeur	06/12/2022
MAILLES	Thierry	Préfecture 77	Sous-préfet de Fontainebleau Sous-préfet à la ruralité	13/12/2022
MALUS	Chantal-Marie	Commune de Château-Chinon (58)	Maire	01/12/2022
MARIE	Jean-Baptiste	GIP EPAU	Directeur général	25/11/2022
MATHIEU	Sylvain	PNR du Morvan (58)	Conseiller régional Président du PNR	30/11/2022
MENEZ-SAULNIER	Véronique	ANCT	Coordonnatrice programme EU	10/11/2022
MEYER	Nicolas	DDT du Cantal	Directeur adjoint	11/01/2023
MILET	Hélène	PUCA / POPSU	Directrice de programme	25/11/2022
MOLAGER	Pierre	DMATES	Sous-directeur de l'administration territoriale	23/01/2023
MONTIN	Christian	Commune de Marcoles (15)	Maire Président de l'AMF 15.	11/01/2023
MOURGUES	Cécilia	Préfecture du Cantal	Sous-préfète à la relance et à la ruralité	10/01/2023
NOEL	Gilles	AMRF	Maire de Varzy (58). Président de l'AMR 58	09/11/2022 30/11/2022
PAPADOPOULOS	Pierre	DDT de la Nièvre (58)	Directeur départemental	30/11/2022
PAUL	Christian	Commune de Lormes (58)	Maire	30/11/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
PETIT	Etienne	Préfecture 77	Secrétaire général adjoint	13/12/2022
POVEDA	Régine	Commune de Meilhan sur Garonne (47)	Maire	14/12/2022
PRIOL	Alain	DDTM 17	Directeur	06/12/2022
RAMET	Didier	Commune de Limon (58)	Maire Président de la chambre d'agriculture	30/11/2022
QUINON	Romuald	Commune de Marrans (17)	Adjoint à l'urbanisme	05/12/2022
RANVIER	Marie-Claire	Communauté de commune Bazois Loire Morvan (58)	Vice-présidente	01/12/2022
RAQUIN	Cécile	DGCL	Directrice générale	18/01/2023
RESTIER	Michael	ANPP	Directeur	17/11/2022
ROCHETTE	Ludovic	Commune de Brognon (21)	Maire	14/12/2022
ROUET	Clément	Commune de Ladinhac (15)	Maire	10/01/2023
ROUGE	Julien	DGCL	Adjoint au chef du bureau des concours financiers de l'État (FLAE)	18/01/2023
ROY	Régine	Commune de Imphy (58)	Maire	30/11/2022
SAILLANT	Simone	ANCT	Responsable du programme ruralités	13/10/2022 18/10/2022 02/11/2022 08/11/2022
SAIVET	Luc	DDT du Cantal	Chargé de mission ANCT et développement territorial	11/01/2023
SCHALLER	Isabelle	DDTM 17	Directrice adjointe	06/12/2022
SERRANO	Aurélie	Sous-préfecture de Saint-Flour (15)	Sous-préfète	10/01/2023
SERVANT	Jean-Pierre	Communauté de communes Aunis Atlantique (17)	Président Conseiller départemental	05/12/2022

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SHAUNER	Gaëlle	Cerema Direction territoriale Ile-de- France	Directrice du département ville durable	13/12/2022
SIMOES	Sébastien	DGCL	Adjoint au sous- directeur des finances locales et de l'action économique (FLAE)	18/01/2023
SOULIER	Jean-Pierre	Commune de Le Vigean (15)	Maire Président de l'AMRF 15	10/01/2023
SZABO	Cédric	AMRF	Directeur	09/11/2022
TANGUY	Morgan	DGCL	Adjoint au sous- directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire (CAT)	18/01/2023
VERLHAC	Éric	AMF	Directeur général	14/12/2022
VIDAL	Christophe	Commune de Valuejols (15)	Maire Conseiller départemental Vice-président Saint-Flour Communauté	11/01/2023

Annexe 3. Des territoires ruraux divers : contrastes géographiques et contrastes entre types de territoires ruraux

Les cartes et graphiques présentés qui suivent montrent des **configurations géographiques différentes selon les thématiques**.

Ainsi :

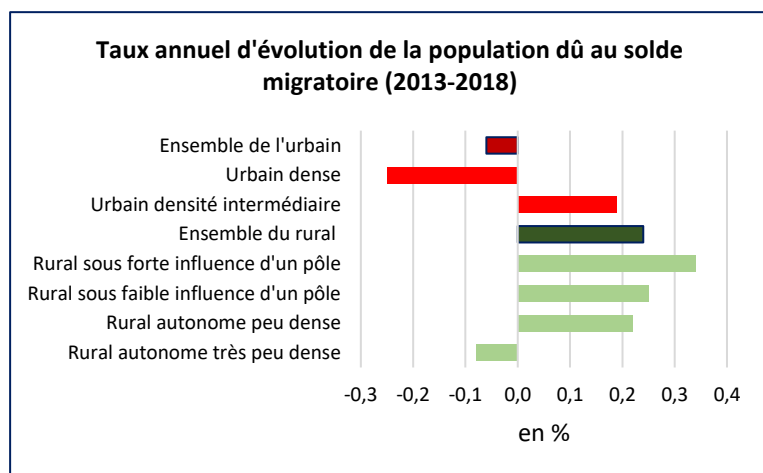
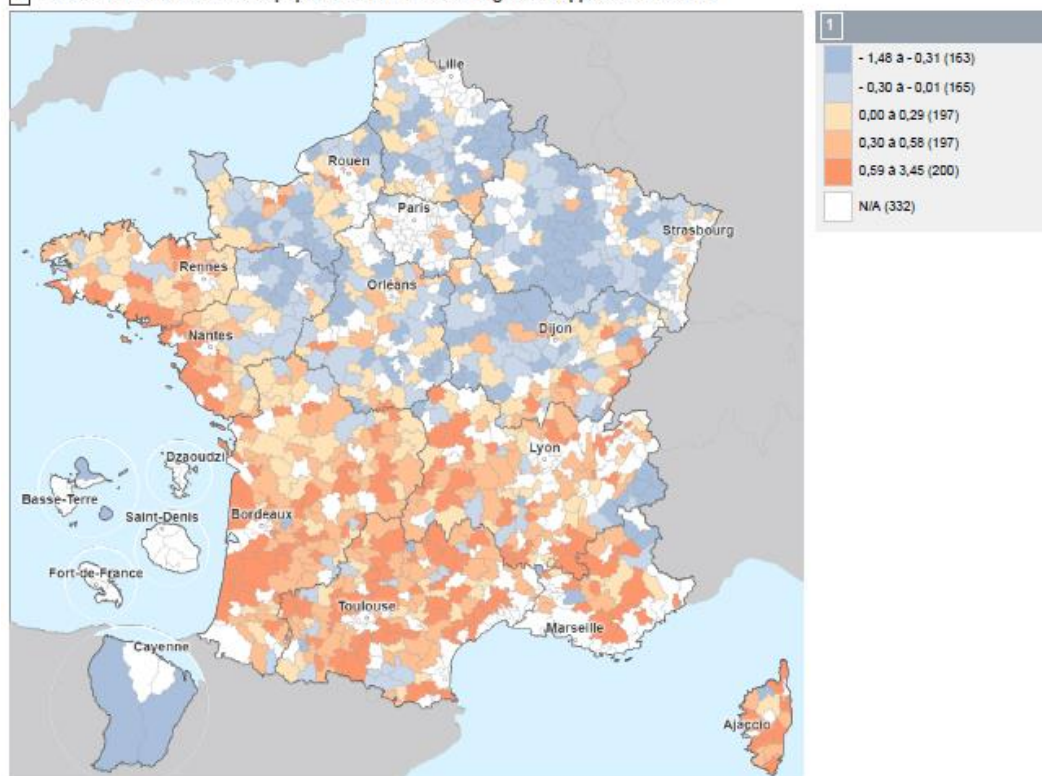
- Le solde migratoire (attractivité des territoires) met en évidence une opposition entre le nord + nord-est (territoires peu attractifs) et l'ouest + sud (territoires attractifs).
- La vacance du logement (fortement liée au niveau de dynamisme démographique), ainsi que l'accessibilité aux services mettent en évidence les territoires de la « diagonale du vide », en déclin démographique, avec une forte vacance de logements et une plus faible accessibilité aux services. Le dynamisme de l'emploi a également ce type de configuration géographique.
- L'accès aux médecins généralistes met en évidence une large bande sous-équipée s'étendant de la Normandie au nord de l'Auvergne et incluant le grand Bassin parisien.
- La couverture numérique 4G met en évidence une opposition entre l'ouest (bien couvert) et l'est (moins bien couvert).

Au sein des espaces ruraux, **de nets contrastes apparaissent entre les espaces ruraux périurbains et le rural « autonome »** (hors influence des pôles urbains) : quelle que soit la thématique, le rural périurbain est dans une bien meilleure situation que le rural très peu dense éloigné des pôles urbains.

Ces constats montrent la nécessité d'adapter les mesures en faveur du rural aux spécificités et enjeux particuliers de chaque territoire rural.

Le solde migratoire interne 2013-2018 (source Insee, recensements de la population)⁵⁷

1 Taux d'évolution annuel de la population due au solde migratoire apparent 2013-2018



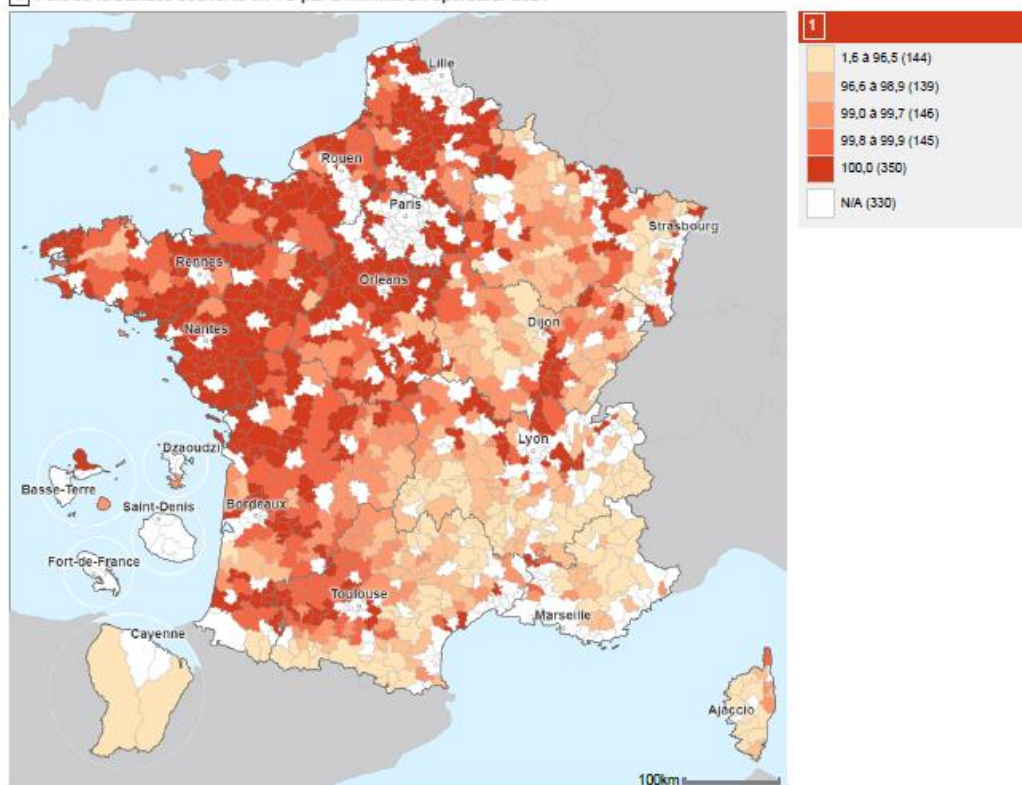
Une opposition entre les EPCI du nord et du nord-est où les départs sont plus nombreux que les arrivées, et les EPCI du littoral atlantique et de la moitié sud du pays, attractifs.

Le rural périurbain est le plus attractif ; le rural éloigné des pôles et très peu dense perd de la population sous l'effet des migrations.

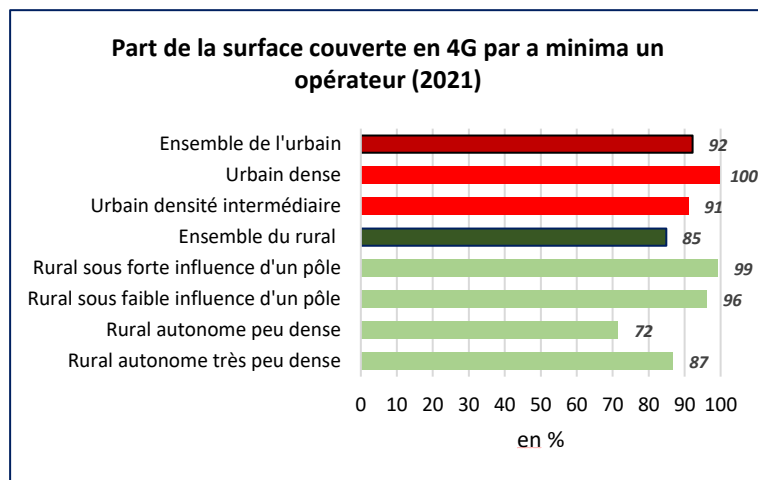
⁵⁷ Le recensement de la population millésimé 2018 inclut les enquêtes de recensement de 2016 à 2020.

La couverture 4G par au moins un opérateur en 2021 (source : Arcep)

1 Part de la surface couverte en 4G par a minima un opérateur 2021



© Observatoire des territoires, ANCT 2021 - IGN Admit Express

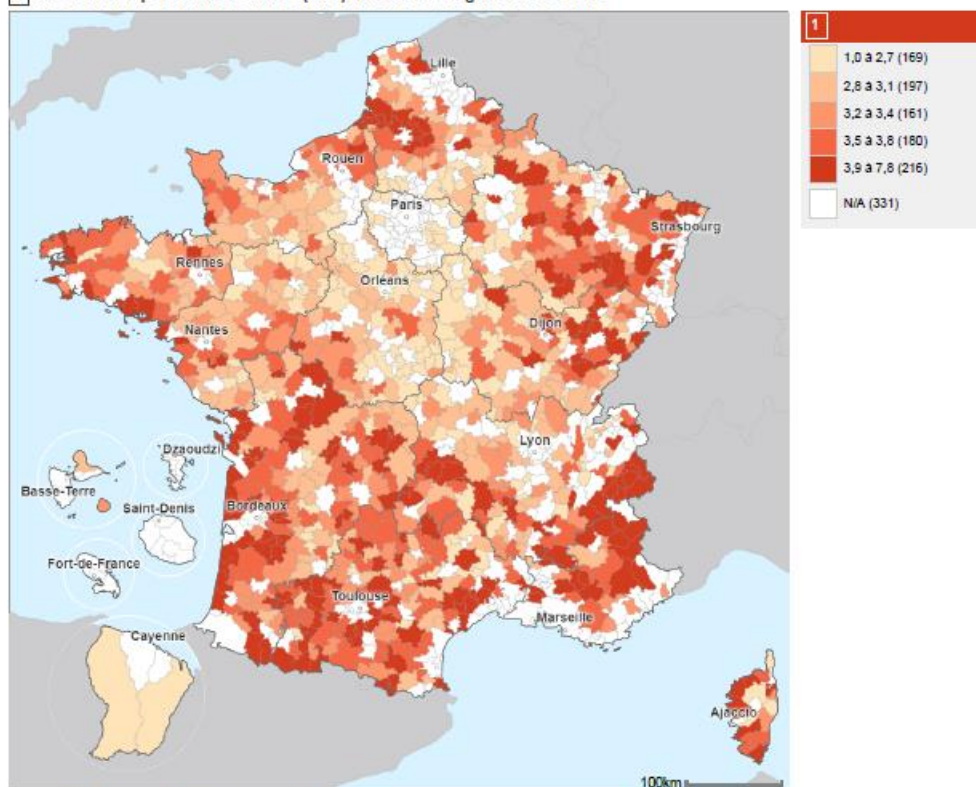


La moitié ouest du pays (en en particulier le quart nord-ouest) est mieux couverte que l'est et le sud-est.

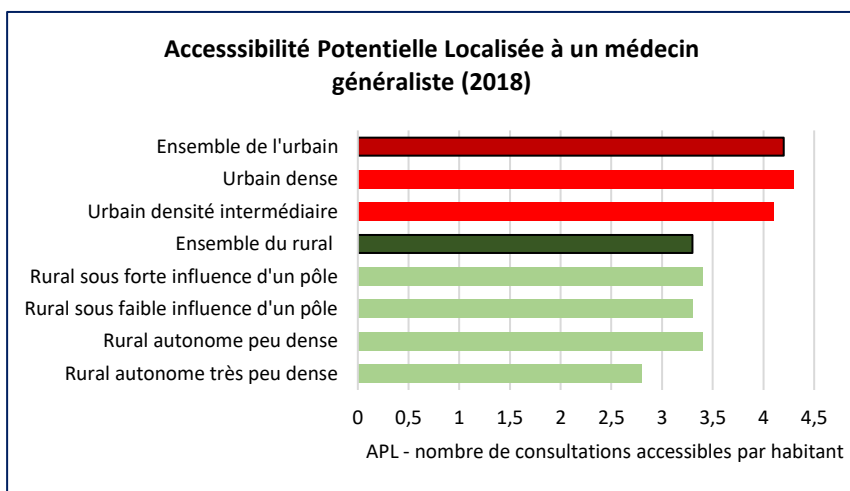
Une très bonne couverture du rural périurbain.

L'accessibilité potentielle localisée aux médecins généralistes en 2018 (source : SNIIR-AM 2018, EGB 2018, CNAM-TS ; populations par sexe et âge 2016, distancier METRIC, INSEE ; traitements DREES)⁵⁸

1 | Accessibilité potentielle localisée (APL) aux médecins généralistes 2018



© Observatoire des territoires, ANCT 2021 - IGN Admin Express



Une faible accessibilité aux médecins généralistes dans les EPCI ruraux situés sur une large bande allant de la Normandie au nord de l'Auvergne et incluant le grand Bassin parisien.

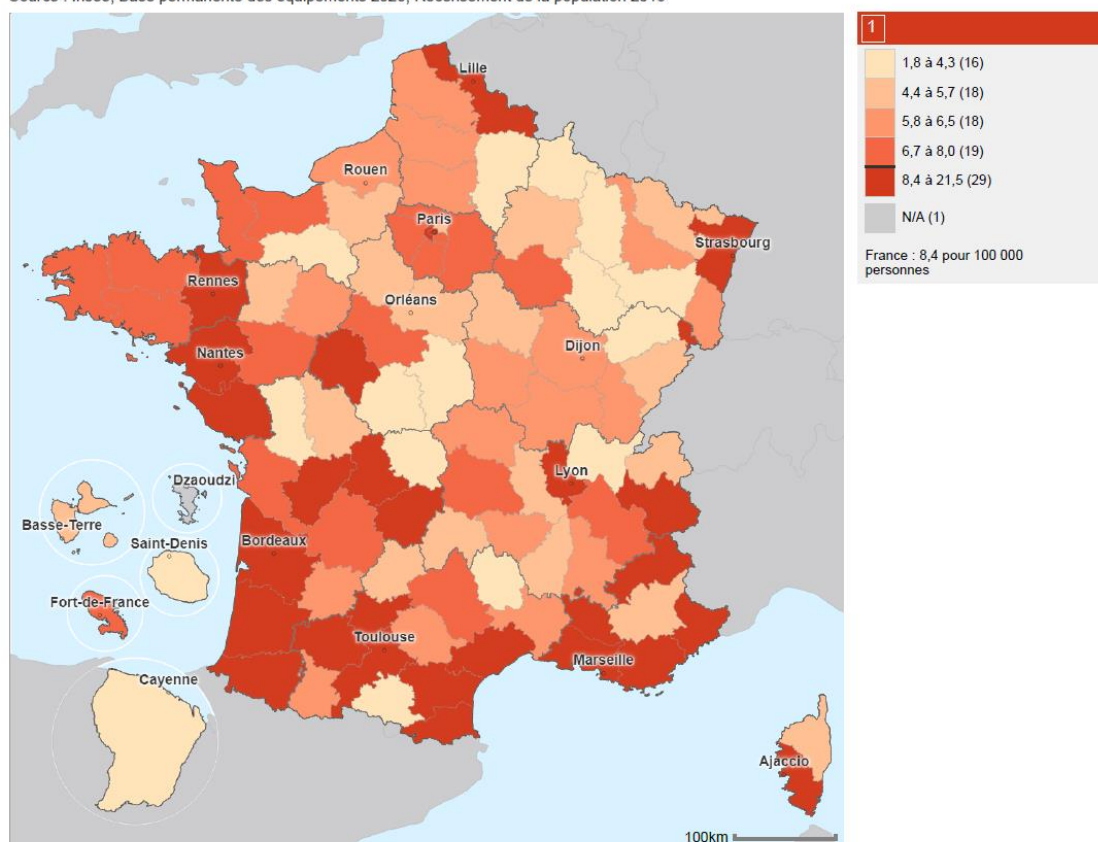
Les territoires ruraux les plus éloignés des pôles et les moins densément peuplés sont les plus défavorisés de ce point de vue.

⁵⁸ L'APL est une mesure d'adéquation entre l'offre et la demande de soins qui tient compte des communes environnantes. Elle prend en compte la structure par âge de la population et le niveau d'activité des médecins en exercice.

Densité de médecins ophtalmologues libéraux en 2020⁵⁹ (source : Insee, base permanente des équipements, recensement de la population)

1 Densité d'ophtalmologues libéraux (pour 100 000 personnes) 2020

Source : Insee, Base permanente des équipements 2020, Recensement de la population 2018

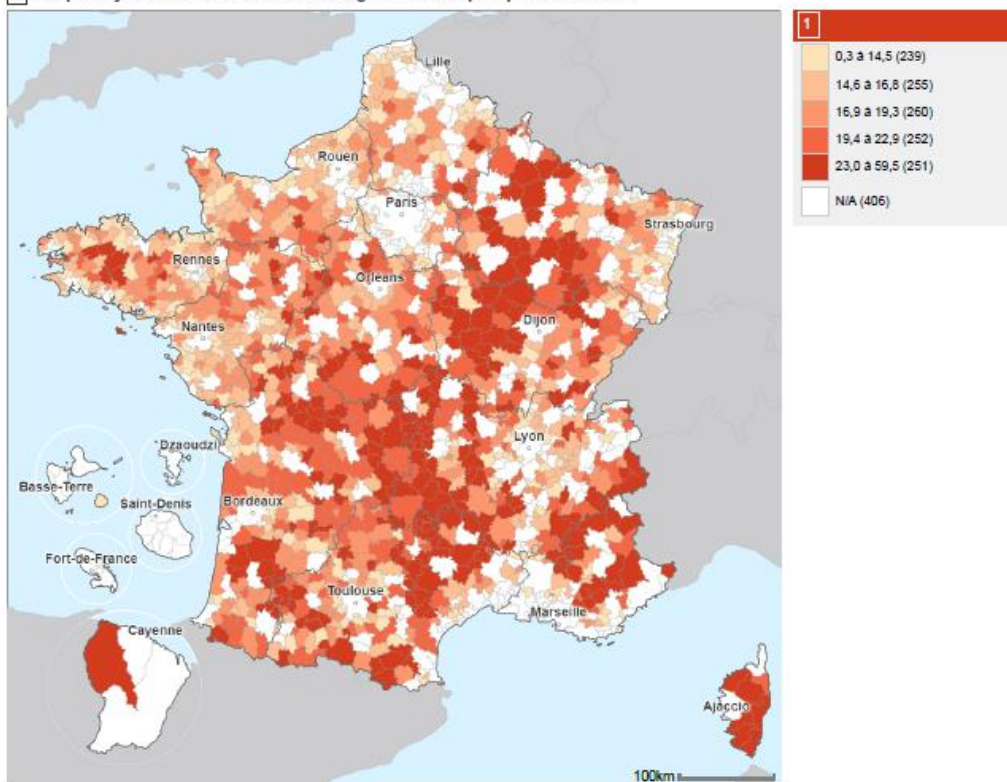


Les départements de la « diagonale du vide », des Ardennes à la Lozère, sont les moins bien couverts en médecins ophtalmologues, en contraste avec les départements des littoraux atlantique et méditerranéen.

⁵⁹ La DREES ne calcule plus d'indicateur d'accessibilité potentielle aux spécialistes depuis 2013, considérant que la méthodologie, adaptée pour les soins de premiers recours, ne l'est pas pour les spécialistes. L'indicateur représenté ici, au niveau départemental, est donc le simple ratio entre le nombre de médecins ophtalmologues et la population.

Temps moyen d'accès aux services d'usage courant⁶⁰ (source : Insee, base permanente des équipements)

1 Temps moyen d'accès aux services d'usage courant au plus près du domicile



© Observatoire des territoires, ANCT 2021 - IGN Admin Express

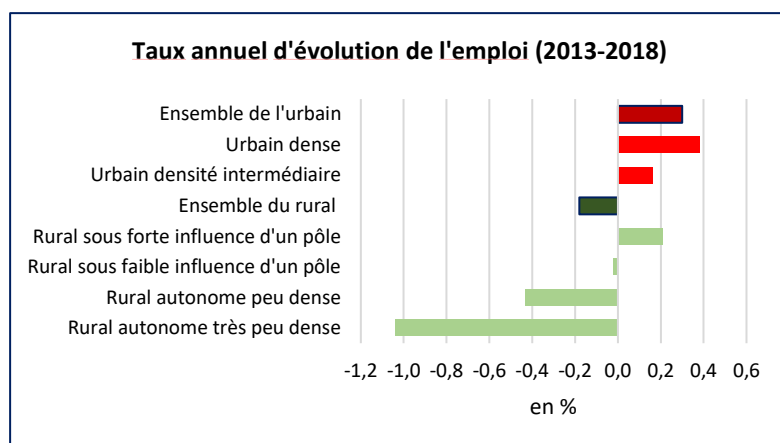
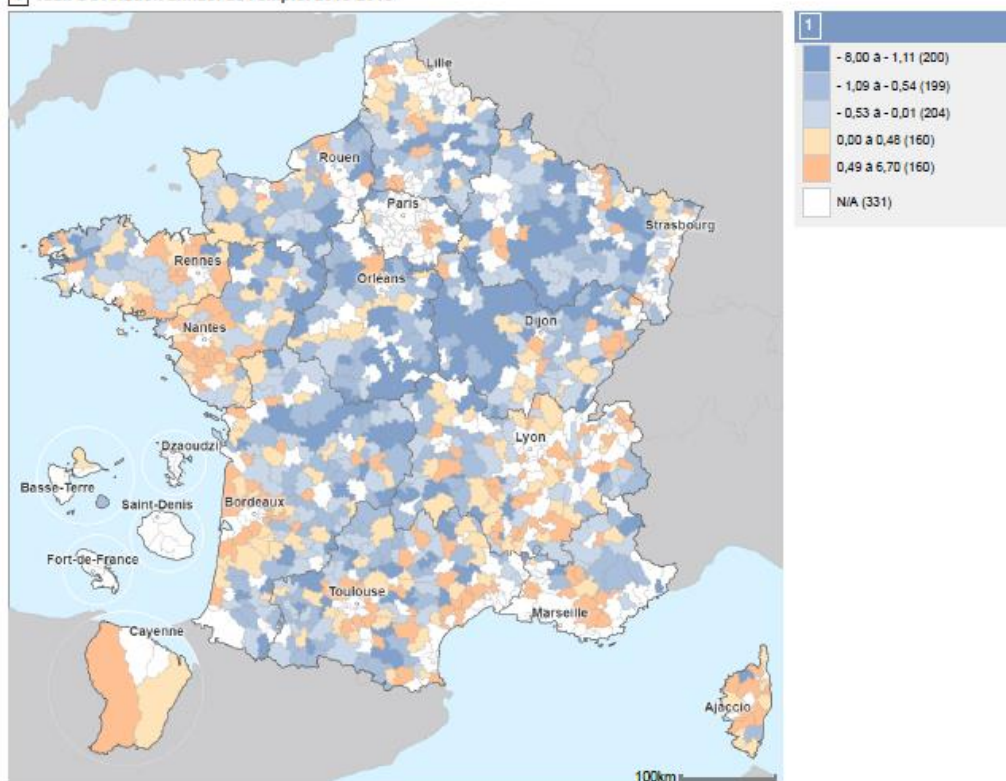
Une accessibilité plus faible aux équipements et services dans les EPCI ruraux de la « diagonale du vide »

Bassins de vie ruraux : 19 minutes en moyenne - Bassins de vie urbains : 11 minutes en moyenne

60 L'indicateur est le temps moyen nécessaire en automobile pour accéder à un panier de 29 commerces et services de la gamme intermédiaire (ex. supermarché, police-gendarmerie, banque, collège, librairie, laboratoire d'analyse médicale...).

Évolution de l'emploi entre 2013 et 2018 (source : Insee, recensements de la population)

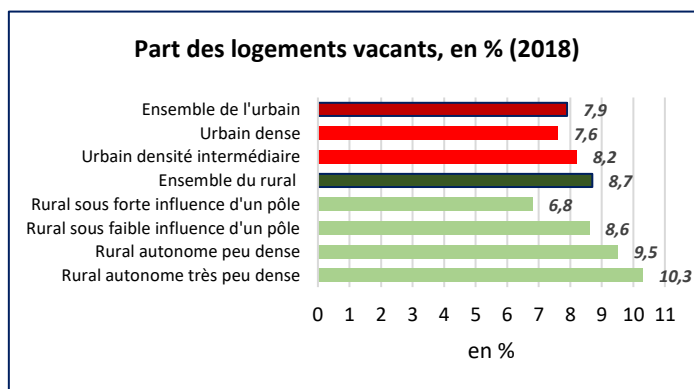
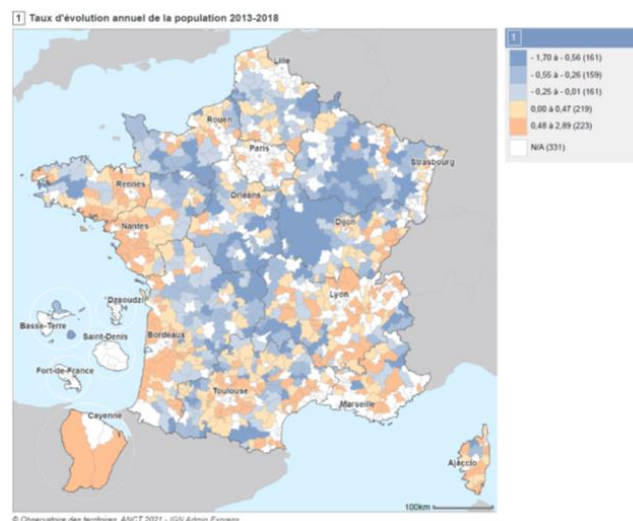
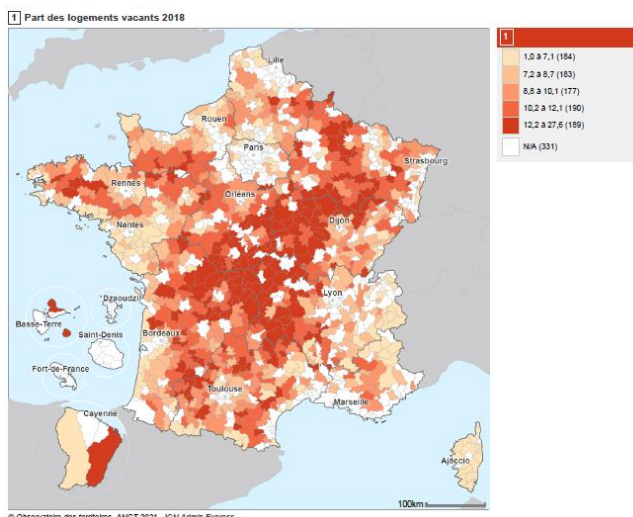
1 Taux d'évolution annuel de l'emploi 2013-2018



Les EPCI ruraux les plus dynamiques en termes d'emplois se situent sur les façades littorales atlantique et méditerranéenne ainsi que dans la vallée du Rhône.

Globalement, parmi l'ensemble des territoires ruraux, seuls les territoires périurbains proches des pôles enregistrent une croissance de l'emploi. Dans le rural « autonome » (hors de l'influence des pôles), les emplois sont en forte baisse.

Vacance des logements en 2018 et évolution démographique 2013-2018 (source Insee, recensement de la population)



La vacance de logement est particulièrement forte dans les territoires en déclin démographique : « diagonale du vide », Bretagne intérieure et territoires aux frontières de la Normandie et des Pays de Loire.

La vacance de logement est relativement faible dans le rural périurbain ; elle est très forte dans le rural très peu dense éloigné des pôles urbains.

Carte extraite de l'étude sur les ruralités, confiée par l'ANCT à acadie + Magali Talandier

Typologie structurelle 2022

France hors communes urbaines

Typologie des communes rurales

Les ruralités résidentielles

- Aisées
- Mixtes

Les petites polarités

- Industrielles et artisanales
- Mixtes

Les ruralités productives

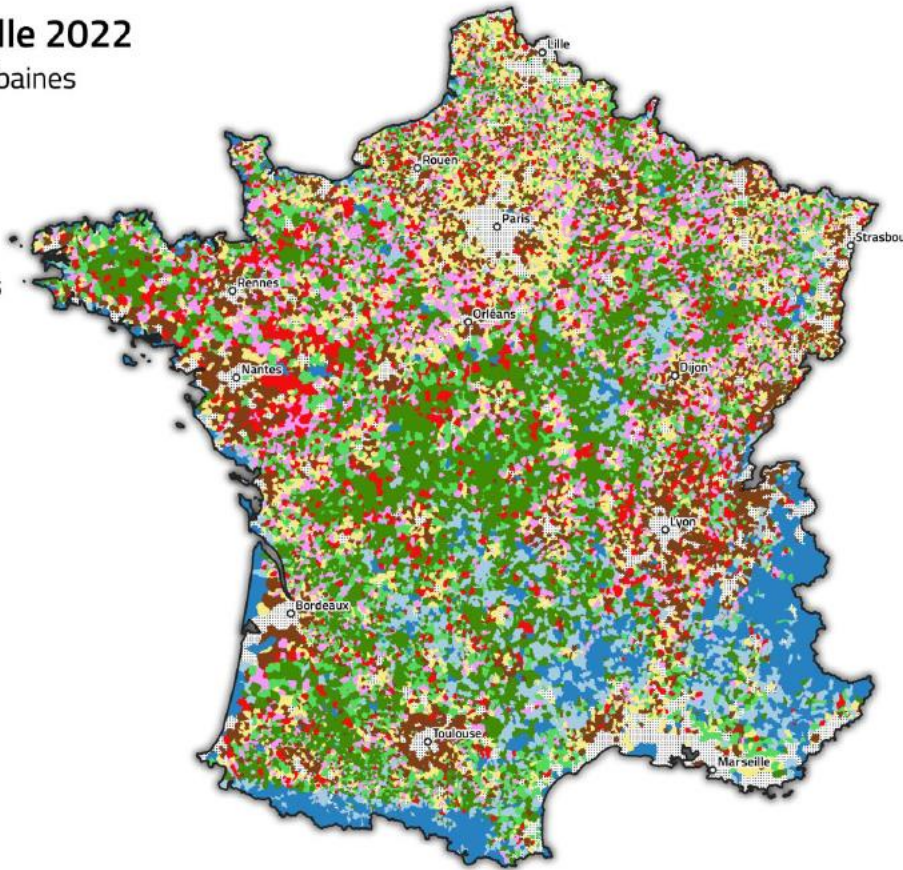
- Ouvrières
- Agricoles

Les ruralités touristiques

- A dominante résidentielle
- Spécialisées

Communes urbaines

acadie + Magali Talandier



0 100 km

Données : IGN 2021 - INSEE 2021 - DGFIP 2009/2019 - INRAE 2020 - DGALN/SIDAUH 1986

Lecture d'ensemble

Typologie des communes rurales

- Revenu élevé et en progression, forte part de cadres, forte artificialisation et construction de logements, indice de jeunesse élevé
- Artificialisation moyenne, économie présentielle, faible concentration de l'emploi, revenus pouvant être élevés, pas de CSP dominante, jeune
- Peuvent être de petits pôles, temps d'accès aux centres intermédiaires très faible, forte concentration de l'emploi, revenu moyen, taux de HLM très élevé, emploi de fabrication surreprésenté, forte artificialisation
- Peuvent être de petits pôles, temps d'accès aux centres intermédiaires faible, concentration de l'emploi, revenu moyen, taux de HLM élevé, emploi présentiel, forte artificialisation
- Surreprésentation des ouvriers et des jeunes, revenu moyen, faible artificialisation, faible concentration de l'emploi
- Rural agricole, vieillissant, population en baisse, faible niveau de retraite, fort taux de vacance résidentielle
- Touristique, revenus faibles, taux de chômage pouvant être élevé
- Très touristique éloigné des pôles, concentration de l'emploi, vieillissant, taux de chômage élevé

Communes urbaines



Annexe 4. État d'avancement des 181 mesures de l'Agenda rural en octobre 2022 (source ANCT)

réalisé	
avancé	
non engagé	

N° mesure	Intitulé mesure
-----------	-----------------

Axe 1 – Faire des territoires ruraux les fers de lance de la transition écologique

1	Lancement d'une mission spécifique pour définir et identifier les aménités rurales et mieux les prendre en compte
2	Ouvrir la possibilité pour les collectivités territoriales d'introduire une taxe sur les plus-values foncières liées aux changements d'usages
3	Élargir le droit de préemption aux terrains agricoles, lorsque l'intérêt général de la commune le justifie, notamment pour le maintien des exploitations, en lien avec les EPF et les collectivités territoriales
4	Conditionner les validations des transmissions par les SAFER au regard de trois critères (durabilité des surfaces de production, levier en termes d'emploi, et plus-value environnementale), et étendre leurs possibilités d'intervention aux cessions de part
5	Créer une commission départementale de régulation foncière intégrant des représentants des citoyens et usagers des espaces agricoles
6	Simplifier les modalités de mise en œuvre des zones agricoles protégées (ZAP)
7	Veiller à revaloriser les retraites agricoles dans le projet de loi sur la réforme des retraites
8	Soutenir les associations qui accompagnent les installations agricoles (cafés installations, agriculteurs tuteurs, réseaux d'entraide et de solidarité, couveuses agricoles, structures qui permettent d'avoir un accès facilité au foncier agricole, structures de formations à l'émergence de projets agricoles, plateformes de financement participatif dédiées à l'agriculture et l'agro-écologie, etc.)
9	Soutenir les nouvelles pratiques agricoles, notamment l'agriculture biologique et l'exercice collectif
10	Développer les projets alimentaires territoriaux (PAT) et les programmes agricoles expérimentaux
11	Renouveler le plan de formation de l'enseignement agricole qui met l'accent sur l'éducation et l'expérimentation de nouvelles pratiques dans l'enseignement agricole
12	Adapter les offres de formations préparatoires à l'installation en tenant compte du besoin réel du territoire au-delà des seuls critères définis par Pôle Emploi
13	Encourager l'approvisionnement en circuits courts des collectivités territoriales et des services déconcentrés de l'Etat
14	Soutenir et généraliser les plateformes numériques de circuits courts alimentaires (à l'image d'AgriLocal)
15	Inciter, à l'échelle d'un territoire, au regroupement de la gestion des forêts afin d'en abaisser les coûts et de réduire la fréquence des interventions, et donc de la professionnaliser et de la rationaliser
16	Proposer des dispositifs de valorisation et d'incitation envisageables pour la séquestration du carbone par les massifs forestiers, et le bois qui en est issu, dans le cadre d'une gestion dynamique et durable de la forêt
17	Expertiser le lancement d'un plan de boisement, d'amélioration et de régénération de la forêt dans les territoires, en particulier dans les territoires ruraux
18	Mieux articuler les CTE et les contrats de ruralité pour les territoires couverts par les deux dispositifs
19	Encourager l'acceptabilité sociale des projets de transition écologique et énergétique en attribuant un soutien financier renforcé aux projets avec un financement participatif, à l'instar de ce qui est prévu pour les énergies renouvelables électriques et avec la loi « énergie – climat » pour le biogaz
20	Dans le cadre des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales, soutenir en priorité les projets vertueux sur le plan écologique

21	Développer les projets de production locale d'énergie inspirés des "communautés énergétiques citoyennes"
22	Encourager l'élaboration de projets de territoire pour la gestion de l'eau afin d'économiser de mieux partager l'eau

Axe 2 – renforcer l'attractivité des territoires ruraux

23	Lancer un plan en faveur de la revitalisation des petites villes et bourgs-centres
24	Lancement d'un Fonds d'ingénierie patrimoine pour soutenir les projets d'investissements touristiques à valeur patrimoniale des collectivités territoriales, en particulier dans les territoires ruraux
25	Simplifier l'accès à l'information sur les aides à la rénovation de l'habitat et à la conversion écologique
26	Accélérer le déploiement des opérations de revitalisation de territoires (ORT) dans les territoires ruraux et améliorer le dispositif fiscal « Denormandie dans l'ancien », qui ouvre droit à des exonérations fiscales pour des travaux de rénovation dans le bâti ancien (suppression de la notion de centre et prolongation jusqu'en 2022)
27	Engager une réflexion sur l'amélioration du dispositif de défiscalisation « Malraux » pour soutenir la réhabilitation des immeubles situés en secteur patrimonial remarquable
28	Étendre le dispositif du Prêt Social Location Accession à l'ancien dans les territoires ruraux
29	Mobiliser les financements du Plan d'investissement volontaire (PIV) d'Action Logement qui s'élèvent à 250 millions d'euros pour faciliter la démolition des logements sociaux vétustes et soutenir leur reconstruction
30	Maintenir le Prêt à Taux Zéro en secteur rural
31	Travailler avec les opérateurs pour rapprocher les tarifs des abonnements THD satellite vers ceux du THD fixe en s'appuyant sur le lancement d'une nouvelle génération de satellite en 2021
32	Assurer le respect des conventions de couverture numérique signées par les opérateurs
33	Associer les associations d'élus au suivi rigoureux du déploiement par les opérateurs (associer les maires aux décisions d'implantation des pylônes, suivi des calendriers, meilleure coordination locale sur les choix d'implantation, meilleure coordination entre les opérateurs et les RPI, etc.)
34	Dans le cadre des prochaines attributions de fréquence pour la 5G, imposer un quota minimal de sites 5G à déployer dans les territoires ruraux en vue d'une généralisation au plus tard en 2030
35	Rouvrir le guichet numérique sur la base des crédits disponibles sur le fonds de solidarité numérique (FSN)
36	Soutenir 150 tiers-lieux en milieu rural, dans le cadre du programme « Nouveaux lieux, nouveaux liens
37	Développer les lieux de vie et de rencontres de proximité dans les territoires ruraux dans le cadre du programme "Nouveaux lieux, nouveaux liens"
38	création d'une ORT
39	Soutenir l'initiative portée par le groupe SOS dans le but de déployer 1 000 cafés dans les territoires ruraux
40	Alléger les réglementations liées à l'emplacement des débits de boissons
41	Créer de nouvelles licences IV, non transférables au sein d'une même région
42	Dans le cadre de "La France, une chance pour chacun", ouvrir aux jeunes issus des zones de revitalisation rurale (aux côtés des jeunes issus des Quartiers de la Politique de la Ville) l'accès aux stages de 3ème stage et à l'alternance proposés par les « 10 000 entreprises engagées pour l'inclusion et l'insertion professionnelle
43	Renforcer le rôle des Missions locales notamment dans le repérage des jeunes sans emploi, ni formation ni stage (NEET)
44	Étendre le volontariat territorial en entreprise (VTE) aux territoires ruraux en tension
45	Passer de 28 000 personnes résidant dans les ZRR bénéficiant des dispositifs d'insertion par l'activité économique à 40 000 d'ici la fin du quequennat
46	Renforcer, mieux faire connaître et évaluer annuellement les Parcours Emploi Compétences
47	Lancer une campagne de communication sur les opportunités d'emploi en milieu rural
48	Prolonger le régime des zones de revitalisation rurale (ZRR) jusqu'à fin 2020 pour toutes les communes qui bénéficient des effets du zonage. Engager un travail de révision du zonage et des mesures incitatives associées en 2020 dans le cadre de la définition d'une géographie prioritaire afin de mieux cibler les territoires qui en ont le plus besoin et renforcer l'efficacité du dispositif
49	Proposer aux régions de mettre en place un partenariat avec Bpifrance pour faire émerger, détecter des projets dans ces territoires et les orienter vers les outils de financement adaptés, tout en favorisant la reprise et la transmission d'entreprises existantes, sur le modèle du dispositif Occtav déployé par Bpifrance en Occitanie en partenariat avec la région
50	Réserver systématiquement une part des fonds de revitalisation territoriaux (régionaux et départementaux) quand ils existent au soutien des projets économiques dans les territoires ruraux ayant subi une fermeture d'entreprise ou une suppression importante d'emploi

51	Développer et favoriser, en coordination avec les initiatives des régions, des fonds d'intervention rapides pour l'accompagnement à la reprise permettant diverses formes d'intervention
52	Modifier les modalités de recrutement des vétérinaires (porter à 25% le recrutement post-bac) et autoriser les collectivités territoriales à prendre des mesures incitatives visant à encourager l'installation de vétérinaires en zone rurale
53	Étudier, à la suite du rapport de l'Inspection générale des finances qui sera prochainement remis, les conditions de faisabilité d'une extension du dispositif « territoire zéro chômeur de longue durée » à des territoires ruraux
54	Inviter les régions à prendre en compte les spécificités des territoires ruraux dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'investissement dans les compétences (PIC)
55	Délocaliser les services supports des administrations et opérateurs publics en milieu rural
56	Créer une formation pour les animateurs de tiers-lieux

Axe 3 – Améliorer la vie quotidienne des habitants des territoires ruraux

57	Accélérer le recrutement et le déploiement de 400 médecins salariés en zones sous-dotées et porter ce nombre à 600 (dont 200 qui seront déployées en priorité dans les zones sous-denses rurales)
58	Assurer le déploiement effectif des stages d'internes en priorité en zones sous denses, notamment dans les zones rurales avec un encadrement adapté
59	Dans le cadre de l'ambition portée par « Ma Santé 2022 », formaliser un partenariat entre l'Etat, les collectivités territoriales, les universités et les représentants des professionnels et établissements de santé, visant un niveau d'engagement élevé en matière de lutte contre les difficultés d'accès aux soins, en particulier dans les territoires ruraux
60	Renforcer le champ d'intervention des professionnels de santé non médecins (pharmaciens, infirmières...) en développant de nouvelles pratiques en faveur de l'ambulatoire
61	Garantir la prise en charge des soins non programmés dans le cadre des communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) afin de soutenir les gardes par les médecins en zones rurales
62	Développer les plateformes de télémédecine dans des points de contact adaptés dans les territoires ruraux
63	Mise en place du « Service d'Accès aux Soins » (SAS), plateformes territoriales qui centralisent 24h/24 la réponse à l'ensemble des besoins de soins urgents et installation d'une équipe projet interministérielle pour renforcer l'articulation du SAS avec les autres services d'urgence (pompiers, gendarmerie)
64	Renforcer l'encadrement du recours à l'activité intérimaire médicale à l'hôpital, afin de disposer de ressources humaines stables et pérennes pour assurer les soins hospitaliers
65	Améliorer l'accueil des personnes âgées en milieu rural : revaloriser les métiers du vieillissement (formation et rémunération), prendre en compte le critère de distance dans les modalités de tarification des services d'aide à domicile et diversifier les modes d'accueil
66	Maintenir les exonérations de charges sociales en ZRR pour les organismes d'intérêt général (OIG), notamment les EHPAD
67	Déployer les espaces de vie sociale dans les territoires ruraux
68	Rechercher des convergences possibles entre les services des conseils départementaux et les maisons France Services sur les dispositifs liés aux grand âge et à l'autonomie
69	Repositionner les Départements comme pilotes des investissements en matière de grand âge, de perte d'autonomie et de handicap, en cohérence avec les schémas départementaux d'accessibilité des services au public (SDASAP)
70	Doubler le nombre de jeunes élèves ruraux bénéficiaires des cordées de la réussite
71	Déployer 33 campus connectés dans les territoires ruraux
72	Décliner des campus connectés pour les apprentis et la formation continue
73	Prendre en compte les contraintes territoriales dans l'allocation nationale des moyens de l'Éducation nationale à travers la définition d'un indice d'éloignement
74	Mieux prendre en compte les spécificités des « classes multi-âges », notamment en matière de formation et d'accompagnement des personnels enseignants
75	Rattacher toutes les écoles rurales à un Pôle Inclusif d'Accompagnement Localisé à l'horizon 2021 pour la prise en charge des élèves en situation de handicap
76	Déployer les conventions ruralité en les appuyant sur les projets éducatifs de territoire et travailler à leur articulation avec les contrats de ruralité
77	Revaloriser le montant des bourses d'internat, qui bénéficient essentiellement aux jeunes ruraux, dans le cadre du plan de l'internat du XXIème siècle
78	Soutenir le dispositif de formation de l'enseignement agricole
79	Atteindre 200 000 apprenants dans les établissements agricoles publics et privés

80	Créer, d'ici la fin du quinquennat, au moins une maison France Services par canton pour permettre à tous les habitants de disposer d'un socle de services publics à proximité de chez eux
81	Pour mettre en œuvre cet objectif, veiller au déploiement en nombre suffisant des MSAP/Maisons France Services et à leur maillage territorial
82	Augmenter et pérenniser les financements de l'Etat pour permettre la montée en gamme des services disponibles dans une MSAP/Maisons France Service (augmentation du nombre d'agents, formation des agents, financement de l'animation, etc.)
83	Développer l'accueil de premier niveau en mairie, via une articulation efficace entre le réseau des Maisons France Services et le maillage des mairies qui y sont rattachées, et la formation des secrétaires de mairies
84	Expérimenter AidantsConnect dans les territoires ruraux pour protéger les usagers et les aidants qui accompagnent dans la réalisation de démarches administratives en ligne et l'expérimenter dans les territoires ruraux
85	Former les agents France Services à l'usage du numérique et à l'accompagnement des démarches dématérialisées
86	Permettre aux secrétaires de mairies, ou tout agent municipal désigné par le maire, de devenir tiers de confiance pour accomplir des démarches en ligne en lieu et place des citoyens
87	Développer le service civique pour accompagner les usagers dans leurs démarches
88	Conserver plusieurs modalités d'accès aux services, afin qu'aucune démarche ne soit uniquement dématérialisée
89	Poursuivre l'adaptation du parc de stations biométriques permettant aux maires de recueillir des demandes de titres d'identité et de procéder à leur remise
90	Mise en œuvre effective du droit d'alerte des préfets pour les réorganisations des services de l'Etat dans les territoires dans le cadre des CIRTPS
91	Déployer en priorité dans les territoires ruraux le dispositif « La Boussole des jeunes »
92	Encourager et promouvoir le permis à 1€ par jour dans les territoires ruraux
93	Permettre aux jeunes ruraux en SNU de se former à l'examen théorique du permis de conduire
94	Déployer Pix, le service public de certification des compétences numériques, lors du SNU et mettre en place les formations adaptées à l'issue
95	Déployer le dispositif Erasmus + en faisant des jeunes ruraux un public prioritaire pour faciliter leur mobilité européenne
96	Déployer 15 000 services civiques dans les territoires ruraux, notamment auprès des personnes âgées et dans les collectivités territoriales
97	Faire apparaître le financement de projets dans les territoires ruraux, notamment au profit des jeunes ruraux, comme une priorité dans les instructions transmises aux départements (par exemple, pour financer des campus ruraux de projet ou centres sociaux dès lors qu'ils sont constitués sous forme associative)
98	Faire du financement des projets portés pour la ruralité l'une des priorités du fonds de soutien à la vie associative (FDVA)
99	Développer le nombre de postes Fonjep en appui aux projets associatifs portés en milieu rural
100	Offrir un bouquet d'applications numériques clé en main pour les collectivités et les habitants des territoires ruraux. Une start-up d'Etat « Territoires Store » sera lancée notamment dans les territoires ruraux pour permettre aux élus de proposer, via une application des services de proximité
101	Créer une plateforme collaborative pour informer sur les projets numériques des territoires
102	Lancer une concertation avec les acteurs publics en vue de proposer des formations et des programmes de sensibilisation au numérique et à l'innovation
103	Implanter au moins 200 Micro-folies en milieu rural dans le cadre du déploiement des 1000 Micro-Folies d'ici 2022
104	Dans le cadre de la rédaction du cahier des charges du projet de « Capitales Françaises de la culture », qui sera établi notamment avec les associations d'élus, veiller à ce que les territoires ruraux puissent participer et être pleinement associés à ce dispositif
105	Affecter une part significative des crédits des Directions Régionales des Affaires Culturelles (DRAC) aux territoires ruraux
106	Mobiliser les opérateurs et les structures labellisées du ministère de la Culture pour favoriser les projets culturels itinérants ou hors-les-murs
107	Développer le mécénat culturel territorial (développement du mécénat collectif sur des enjeux territoriaux; création de pôles régionaux du mécénat culturel sur le modèle des pôles déjà existants en Pays-de-la Loire et Nouvelle Aquitaine)
108	Donner aux intercommunalités la possibilité d'assurer des missions d'animation et de coordination territoriale jeunesse et sport sans pour autant s'engager dans le transfert des compétences jeunesse et sport (équipements sportifs et politiques publiques)
109	Permettre le recrutement mutualisé d'éducateurs sportifs polyvalents entre une commune ou une intercommunalité rurale et les acteurs de l'économie sociale et solidaire

110	Renforcer le soutien aux clubs sportifs en milieu rural. L'agence nationale du sport (ANS), dont la gouvernance sera partagée entre collectivités territoriales, Etat et fédérations sportives, fixera des orientations en faveur du soutien aux équipements sportifs et des associations en milieu rural
111	Augmenter les ressources pour les autorités organisatrices de mobilités (AOM) – à savoir les communautés de communes ou à défaut la région - les moins riches
112	Renforcer les lignes aériennes d'aménagement du territoire qui constituent un outil essentiel au développement économique des territoires enclavés, voire une alternative pour répondre rapidement au moins en partie à des besoins de mobilité qui ne peuvent pas être satisfaits sans construire de nouvelles infrastructures routières ou ferroviaires
113	Engager une démarche avec les régions sur les petites lignes ferroviaires, à l'issue de la remise du rapport Philizot
114	Encourager les solutions permettant de répondre à la mobilité du dernier kilomètre en les intégrant par exemple dans les contrats de réciprocity et en encourageant l'intermodalité
115	Favoriser les plateformes de mobilités en zones rurales en ouvrant des possibilités de financement par les collectivités au titre de leur compétence mobilité solidaire
116	Encourager l'ouverture des transports scolaires à d'autres usagers et organiser les transports collectifs interurbains de manière à permettre leur adaptation aux besoins de transports scolaires, dans le respect des normes de sécurité du transport scolaire
117	Autoriser les autorités organisatrices des mobilités (AOM) à œuvrer dans le domaine de la mobilité solidaire pour les publics les plus isolés
118	Développer les simulateurs de conduite (DSR)
119	Renforcement des dispositifs de prévention à l'égard des publics vulnérables et spécifiques comme les agriculteurs (sécurité des exploitations agricoles)
120	Elargir la participation citoyenne aux dispositifs de sécurité du quotidien à travers la formalisation de conventions « chasseurs », « promeneurs » ou « agriculteurs vigilants » en fonction des besoins des territoires.
121	Etendre les dispositifs d'appui interdépartementaux (DAI), qui permettent aux gendarmes de s'affranchir des limites administratives et judiciaires, en faisant appel à ceux qui sont les plus proches.
122	Mobiliser la brigade numérique accessible 24h/24

Axe 4 – Appuyer les élus dans leur action

123	Promouvoir le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les élus après mandat
124	Améliorer les conditions de retraite des maires et présidents d'EPCI qui sont amenés à arrêter leur activité professionnelle durant l'exercice de leur mandat
125	Dans le cadre d'un « pacte de gouvernance », faciliter la création au sein d'un EPCI d'un Conseil des Maires afin de redonner une voix plus grande aux maires des petites communes. Avec l'accord de l'intercommunalité ou de 30 % des maires, un « conseil des maires » pourra être créé pour favoriser les échanges et la coordination
126	Ouvrir la possibilité pour un président d'EPCI, dans le cadre du « pacte de gouvernance », de prononcer un discours sur le bilan et les perspectives de l'action intercommunale
127	Supprimer la révision automatique tous les six ans des schémas départementaux de coopération intercommunale.
128	Expertiser les conditions juridiques pour permettre la participation des conseillers communautaires aux instances communautaires par visioconférence
129	Assurer le remboursement des frais de déplacement des élus lors des conseils communautaires et des commissions, sous plafond de la dotation élu local étendue aux EPCI de moins de 30 000 habitants, et en permettant le remboursement à la charge des EPCI de plus de 30 000 habitants
130	Assurer la diffusion de tous les documents utiles (délibérations, comptes rendus) par courriel à tous les conseils municipaux des communes concernées, même s'ils ne siègent pas à l'EPCI
131	Elargir les possibilités de report du transfert de la compétence « eau et assainissement » aux communautés de communes jusqu'au 1er janvier 2026, et permettre aux communautés de communes ou aux communautés d'agglomération qui l'exercent d'en déléguer, toute ou partie, aux communes selon un cahier des charges prédéfini
132	Corriger les effets des fusions intercommunales sur les dotations aux collectivités
133	Poursuivre les efforts de réduction et d'adaptation des normes qui pèsent sur les collectivités rurales
134	Demander au représentant de l'Etat dans le département (préfet ou sous-préfet) de présenter au conseil communautaire, et en présence des maires, les politiques publiques et dispositifs existants en faveur des territoires ruraux
135	Encourager la mise en œuvre de l'article L5211-40-1 du code général des collectivités territoriales qui permet à un EPCI de « prévoir la participation de conseillers municipaux des communes membres de cet établissement selon des modalités qu'il détermine »

136	Ouvrir la possibilité pour tout conseiller communautaire membre d'une commission interne de l'EPCI d'être remplacé en cas d'empêchement, par un adjoint ou un conseiller municipal de sa commune d'élection.
137	Réunir les commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT) avant transfert de compétences
138	A l'occasion d'un PJJ Décentralisation, engager une réflexion entre l'État et les associations d'élus pour donner plus de souplesse sur les modalités de transfert de compétences, notamment sur la distinction entre compétences obligatoires, facultatives et optionnelles
139	Donner la possibilité aux communes de continuer de porter des projets à l'échelle de plusieurs communes à l'échelon infra-communautaire
140	Conserver la clause de compétence générale pour les communes
141	Engager une mission d'expertise de la territorialisation de la CVAE, de l'IFER et de la simplification de la modulation du FPIC
142	Mettre en place, dans le cadre de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), une plateforme recensant les coopérations territoriales et les bonnes pratiques des collectivités locales
143	Instaurer un groupe de travail pour explorer les modalités de mise en place du mécénat de compétences entre des collectivités dotées en ingénierie et des collectivités dépourvues, notamment les plus rurales
144	Proposer aux Régions, dans le cadre des prochains Contrats de Plan État Régions d'inscrire des volets relatifs au renforcement des coopérations entre territoires
145	Faire évoluer le cadre juridique pour favoriser la mise à disposition d'expertise du Cerema auprès des collectivités
146	Dans le cadre du programme « 1 000 doctorants », encourager le recrutement des doctorants par les collectivités territoriales, notamment rurales, via le développement des Conventions Industrielles de Formation par la Recherche (Cifre) dans les collectivités territoriales rurales
147	Créer un volontariat territorial en administration (VTA) afin d'attirer des talents dans les collectivités rurales
148	Soutenir les formations de secrétaires de mairie et employés territoriaux mises en place par les centres de gestion, Pôle Emploi et le CNFPT pour faire face aux difficultés de recrutement
149	Renforcer l'appui aux collectivités territoriales rurales dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme en apportant un soutien financier en ingénierie à travers la mobilisation de la dotation générale de décentralisation (DGD) urbanisme
150	Favoriser la mise à disposition, par voie de convention, de l'ingénierie des agences d'urbanisme en faveur des territoires ruraux
151	Lancer un travail de recensement des cas particuliers et qui soulèvent des difficultés d'articulation entre les SCOT et les PLUi et apporter des réponses à ces blocages
152	Expérimenter des mesures de simplifications dans l'élaboration des documents d'urbanisme des collectivités territoriales rurales
153	Constituer un groupe de travail pour concilier l'application des lois Montagne et Littoral en Corse
154	Renforcer la connaissance des possibilités de modulation des plafonds de ressources pour l'attribution de logements sociaux
155	Renforcer la connaissance des collectivités en déprise démographique sur les possibilités existantes en matière de dérogations aux droits à construire prévus dans les documents d'urbanisme. Les préfets seront mobilisés afin de mieux faire connaître ces dispositifs aux collectivités ainsi que sur la prise en compte des enjeux de lutte contre l'artificialisation des sols et de réhabilitation de l'habitat existant
156	Engager, à la suite de la remise du rapport du député Guillaume Vuilletet, un travail sur les compétences des collectivités et les procédures en matière de lutte contre l'habitat indigne
157	Flécher une partie du FNADT pour financer l'ingénierie territoriale dans les territoires ruraux

Axe 5 – L'État s'engage

158	Travailler avec l'INSEE à une nouvelle définition des espaces ruraux
159	Définir une géographie rurale prioritaire en installant un groupe de travail transdisciplinaire
160	Défendre auprès des institutions européennes le maintien d'un engagement politique et financier en faveur du développement rural et inviter les régions à afficher la même priorité
161	Porter auprès des institutions européennes, et en lien avec les régions, une position favorable à la territorialisation des fonds européens vers les territoires ruraux les plus fragiles, et la généralisation du développement territorial intégré appliqué aux zones rurales en s'appuyant sur des contractualisations existantes
162	Porter auprès des institutions européennes, et en lien avec les régions, une position favorable à la poursuite du programme LEADER et le fléchage des financements vers le soutien à l'ingénierie de projets dans les GAL pour la prochaine programmation

163	Encourager le soutien aux petites exploitations à taille familiale dans la PAC (réorienter la PAC vers un plafonnement des aides à l'actif agricole et une majoration des premiers hectares ou des premiers animaux, suppression du minimum de 40 ans pour bénéficier des aides à l'installation)
164	Encourager la position française favorable au verdissement de la PAC (maintien du budget, conditionnalité des aides, objectif de dépenses commun consacré à l'environnement)
165	Maintenir les crédits au niveau actuel (DSIL, DETR) pour continuer à soutenir les projets de territoires
166	Former le corps préfectoral (y compris les sous-préfets) et les opérateurs de l'Etat au mode projet
167	Sur le modèle des commissariats de massifs, constituer des « équipes projet » auprès de délégués départementaux et régionaux de l'ANCT en faveur des territoires ruraux
168	Renforcer l'appui au montage financier et à la gestion de projets européens pour les territoires ruraux dans le cadre de l'ANCT
169	Rendre plus lisibles les missions des sous-préfets ruralité
170	Organiser des comités interministériels dédiés aux ruralités tous les 6 mois
171	Conclure des conventions ministérielles d'objectifs sur la ruralité
172	Désigner des référents ruralité dans chaque ministère
173	Inclure des études d'impact territoriales dans les projets de loi
174	Inscrire systématiquement des volets dédiés au développement des territoires ruraux et au soutien à la revitalisation des petites villes et bourgs centres dans les futurs contrats de plan Etat-région (CPER), avec une attention particulière sur le soutien à l'ingénierie
175	Mettre en place un contrat cadre, différencié selon les territoires, reposant sur une charte commune à l'ensemble des ministères dans un souci de simplification
176	Engager, à compter du prochain renouvellement municipal, une nouvelle génération de contrats de ruralité, avec un partenariat renforcé et des thématiques plus larges (culture, jeunesse, sport...), basée sur les projets de territoires, en veillant à associer les communes à l'élaboration de ces contrats
177	Elargir les possibilités de financement du fonctionnement par les contrats de ruralité dès lors que les futurs contrats sont enrichis de nouvelles thématiques (culture, jeunesse...) avec mobilisation des outils financiers des ministères compétents
178	Inscrire un volet « jeunesse » dans les contrats de ruralité
179	Introduire un volet culture dans les contrats de ruralité
180	Créer un volet "sports" dans les contrats de ruralité, sous réserve de la mobilisation des crédits du ministère des Sports
181	Inciter à la création d'un volet coopération entre territoires (urbain-rural, rural-rural, etc.) dans les contrats portés par l'ANCT et bonifier les subventions et les dotations pour les territoires signataires de ces contrats

Mesures avec avis défavorable lors des RIM de 2019

Inscrire la notion d'espace dans la constitution
Reinstaurer les accords locaux sur la représentation des communes en inscrivant la notion d'espace dans la constitution
Généraliser la création de conseils de développement dans tous les EPCI et les doter de moyens d'animation
Pour les EPCI souhaitant exercer cette compétence [eau et assainissement], leur laisser la souplesse de définition du périmètre et des conditions de transfert
Créer un fonds national de cohésion des territoires (FNCT), incluant le FNADT, doté de 250M euros de crédits d'Etat et abondé pour un montant équivalent par un fond de péréquation sur les territoires riches, ciblés sur les territoires fragiles déterminés par les géographies rurales prioritaires
Créer un fond d'amorçage doté de 150 à 200 millions d'euros pour lancer les projets soutenus par l'ANCT
Moduler les subventions aux collectivités qui bénéficieront des prestations payantes des opérateurs de l'ANCT en fonction des moyens de la collectivité et de ses capacités d'autofinancement
Modifier la LOLF pour permettre la pluri annualité budgétaire pour planifier les dotations
Demander aux ARS de participer au recrutement dans les hôpitaux et les territoires sous-dotés
Introduire une dotation supplémentaire pour les services d'urgence dans les secteurs sous-dotés afin de mieux tenir compte du surcroît d'activité lié à la faible densité des médecins
Garantir l'accès à une école maternelle et primaire à moins de 20mn de trajet et ne plus affecter d'enseignants sur plus de deux établissements primaires et secondaires
Augmenter le Fonds pour le Développement de la Vie Associative (FDVA) et en affecter une partie pour soutenir les initiatives culturelles en milieu rural
Généraliser l'expérimentation du Pass Culture et abaisser l'âge des bénéficiaires à 16 ans

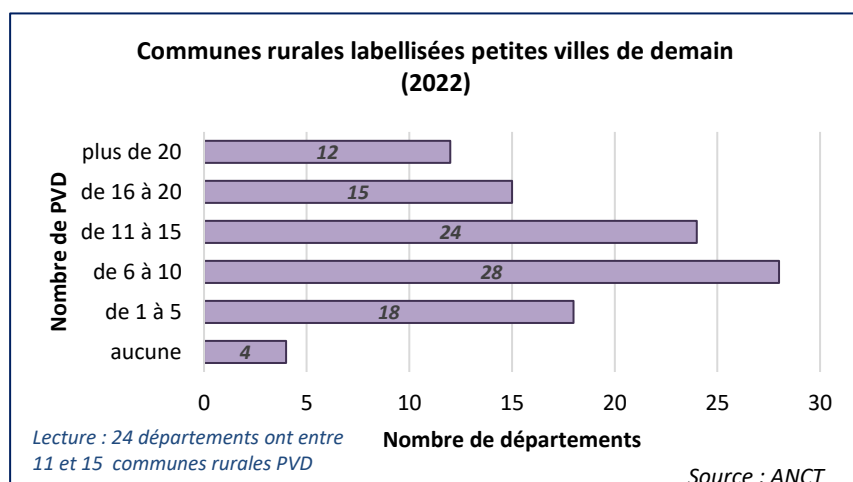
Amplifier le soutien au financement des emplois d'éducateurs sportifs en territoires ruraux via l'agence nationale du sport
Dédier 50% des fonds d'intervention du CNDS pour les équipements sportifs pour les territoires ruraux
Assurer une meilleure représentativité des petits clubs ruraux dans les instances fédérales régionales et nationales
Réviser la LOLF pour privilégier le cadre conventionnel pluriannuel pour l'attribution de subventions pour les associations intervenant dans les territoires ruraux
Relever les plafonds d'intervention de l'ANAH associés à une dégressivité de l'aide en fonction des revenus des ménages
Élargir le dispositif des emplois francs aux territoires ruraux les plus fragiles
Créer des plateformes départementales des initiatives en faveur du développement économique des territoires ruraux, qui pourraient être portées par l'ANCT
Ouvrir des antennes départementales pour relocaliser les accompagnateurs de l'ESS en milieu rural
Créer un fonds d'innovation territorial issu du programme d'investissement d'avenir (PIA), qui pourrait être abondé par les régions, pour soutenir les projets des territoires ruraux
Mettre en place des exonérations fiscales sur taxe sur le foncier bâti et la taxe d'aménagement pour les entreprises et structures labellisées de l'économie sociale et solidaire (ESUS)
Porter à 2 milliards d'euros sur dix ans les crédits consacrés au plan de désenclavement des territoires ruraux
Créer un fonds de péréquation du versement transport, à l'échelle nationale et/ou régionale, dédié au financement des services mobilités adaptés aux territoires ruraux
Transférer une part de la TICPE perçue par les régions pour abonder les autorités organisatrices de mobilités (AOM) rurales
Soutenir des projets d'investissement dans les transports dans les territoires ruraux via le plan d'investissement d'avenir (PIA)
Assouplir les critères de création des AOM en revenant sur le caractère insécable du transfert de compétences et en permettant de porter des projets à l'échelle infra ou supra-communautaire
Obliger les opérateurs à mettre en place le partage des données
Inclure le déploiement des énergies renouvelables dans les documents d'urbanisme : fixer des objectifs de transition aux territoires en leur laissant la liberté d'utiliser les moyens appropriés pour y arriver (énergies vertes, méthanisation, éolien, photovoltaïque, etc.)
Mettre en place un fonds de solidarité environnementale, alimenté par les collectivités territoriales et les entreprises les plus polluantes, qui rémunérerait les services environnementaux rendus par les territoires ruraux vertueux en matière de transition écologique
Proposition DGEC : conformément au PREPA, faire passer la TVA à 5,5% sur les granulés de bois

Annexe 5. Une mise en œuvre inégale des mesures de l'Agenda rural selon les départements

Le tableau de bord départemental fourni à la mission par l'ANCT a permis de faire le point sur la mise en œuvre d'une quinzaine de mesures suivies par l'agence et sur les disparités départementales de cette mise en œuvre.

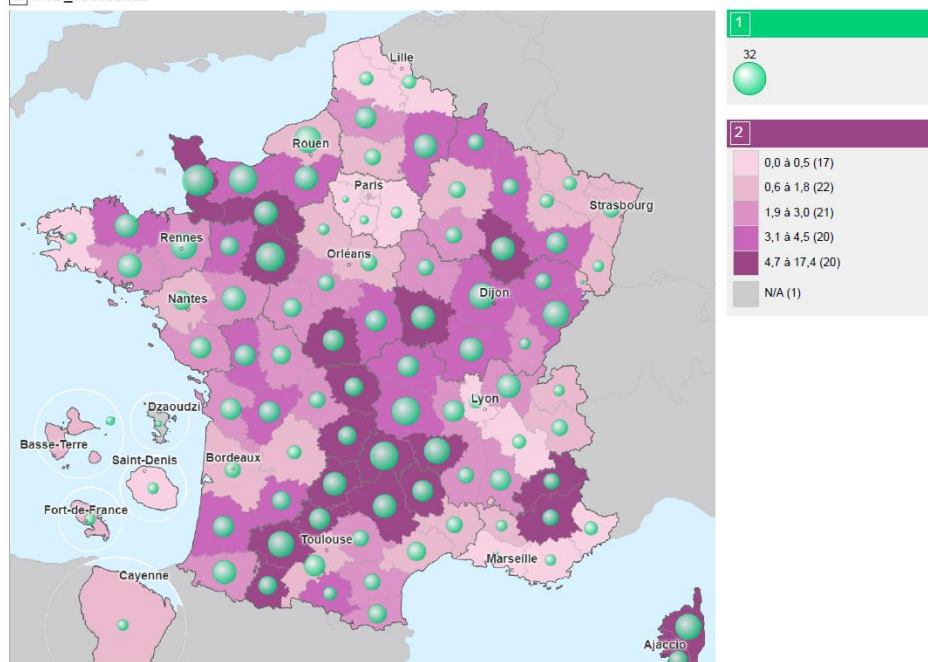
Petites villes de demain (PVD)

Seuls quatre départements (Paris et sa petite couronne) n'ont aucune commune rurale labellisée PVD. Une forte présence de petites villes de demain labellisées dans le massif-central, en Normandie et dans le sud des Alpes. La carte présente une forte proximité avec celle du dynamisme (ou du faible dynamisme) démographique ainsi qu'avec celle des logements vacants, les départements s'étant le plus largement saisis de ce dispositif étant ainsi ceux qui en avaient le plus besoin...



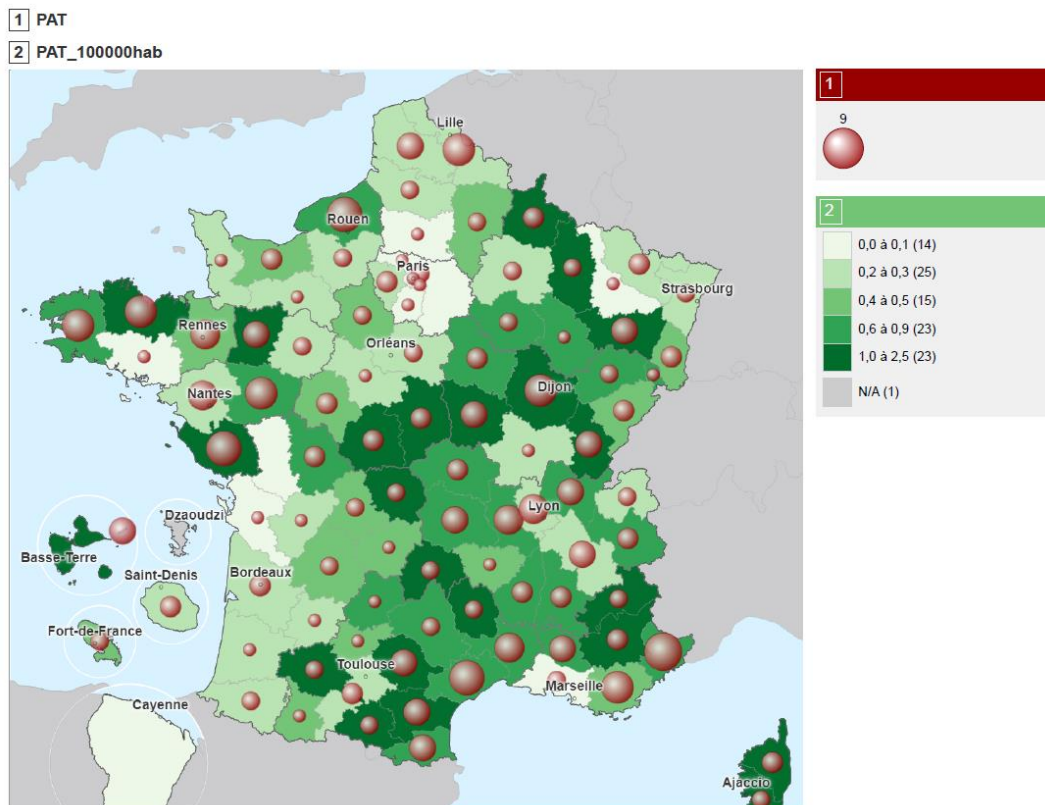
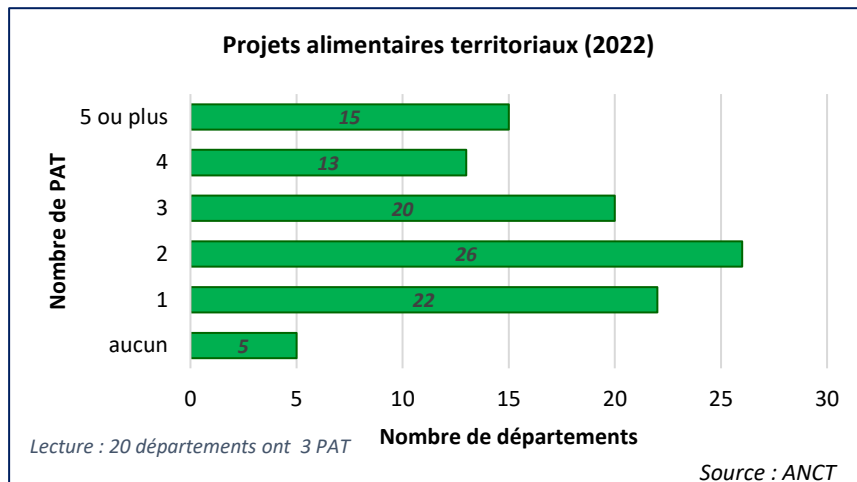
1 PVD

2 PVD_100000hab



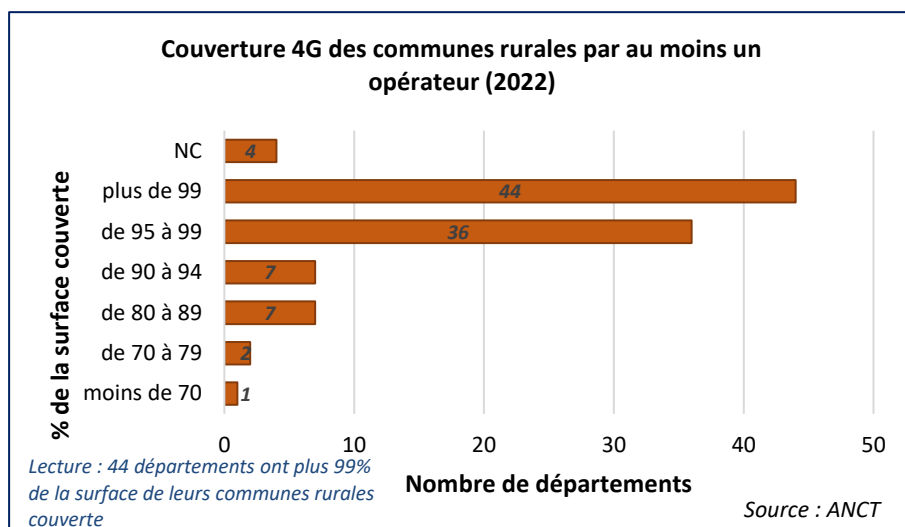
Projets alimentaires territoriaux (PAT)

Seuls cinq départements n'ont mis en place aucun PAT (Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Hauts-de-Seine, Guyane et Mayotte).

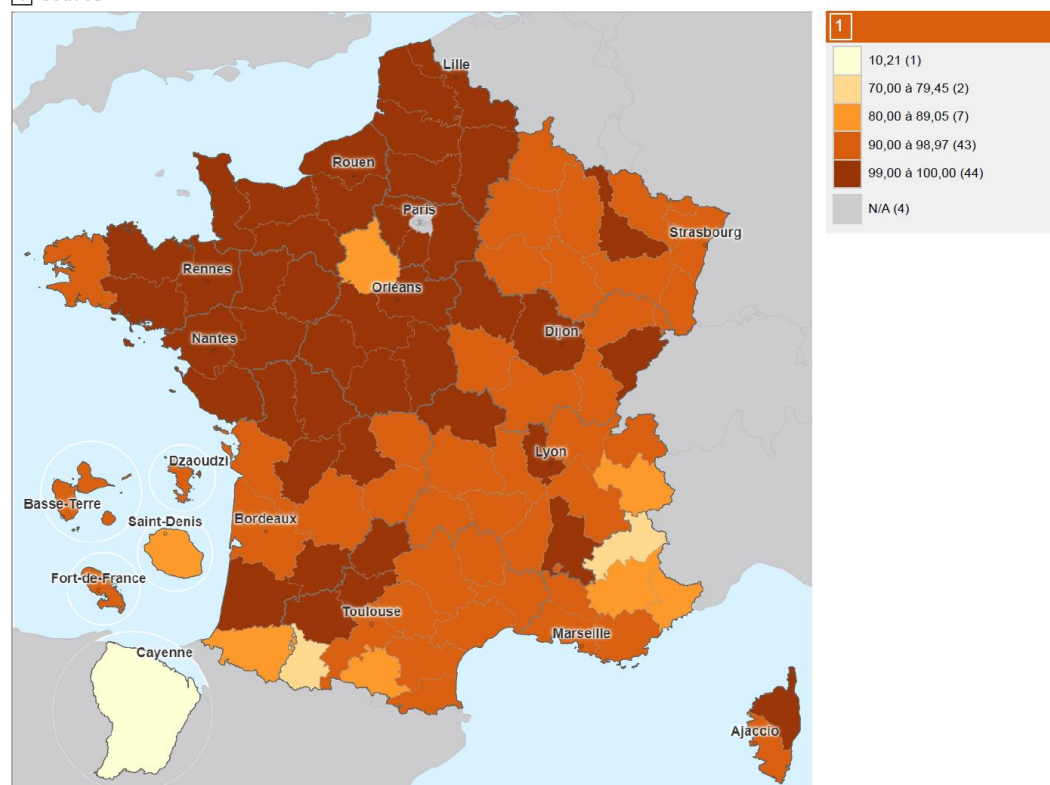


Couverture 4G des communes rurales par au moins un opérateur

Dans près de la moitié des départements, plus de 99% de la surface des communes rurales est couverte. Le quart nord-ouest se distingue par une très bonne couverture.

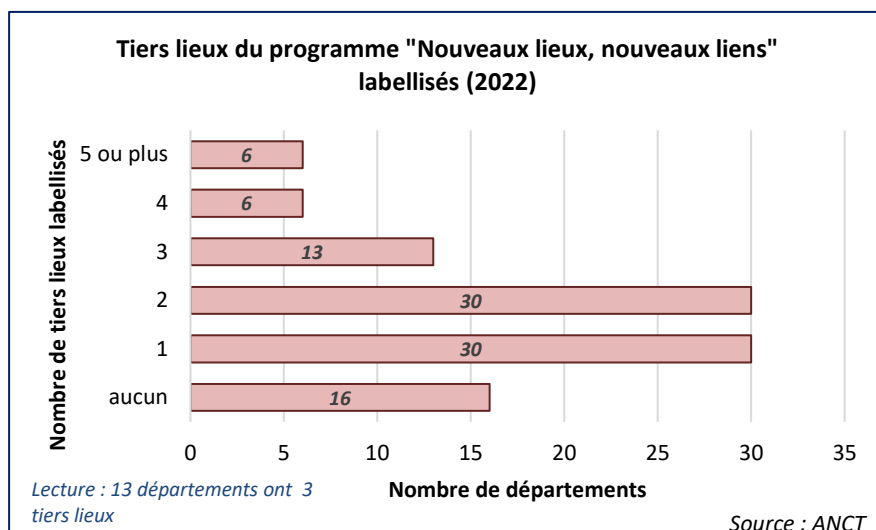


1 Couv4G

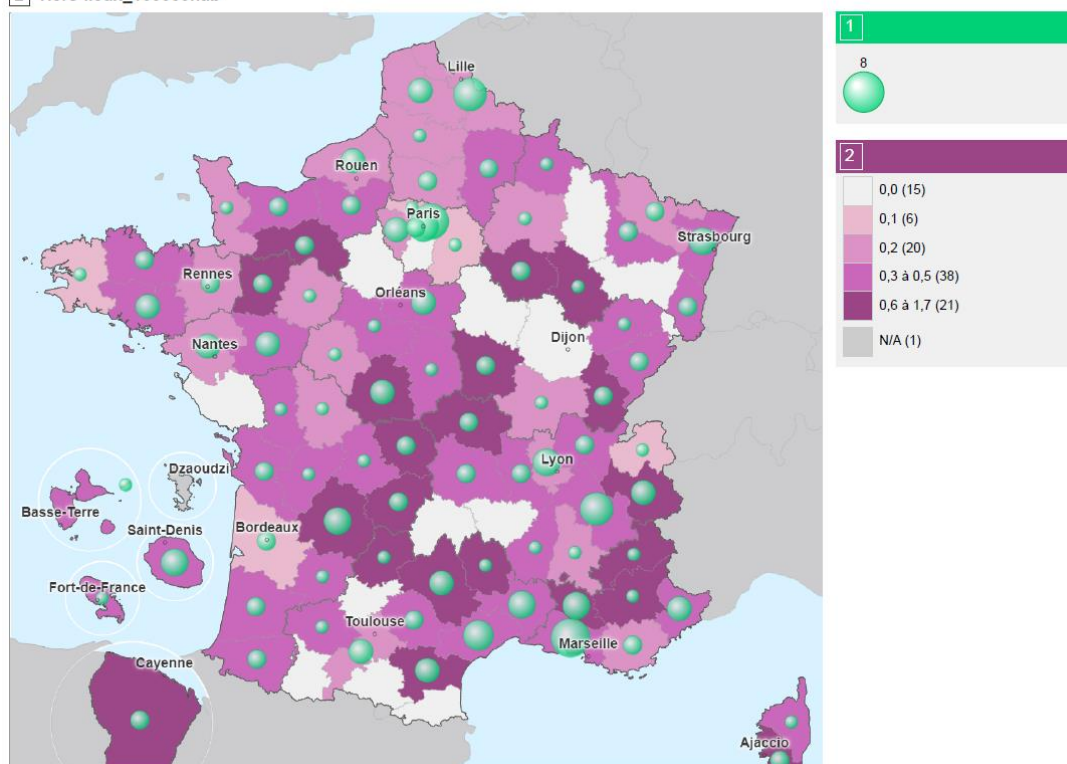


Tiers lieux

84 départements disposent d'au moins un tiers lieu labellisé (un ou deux dans la plupart des cas).

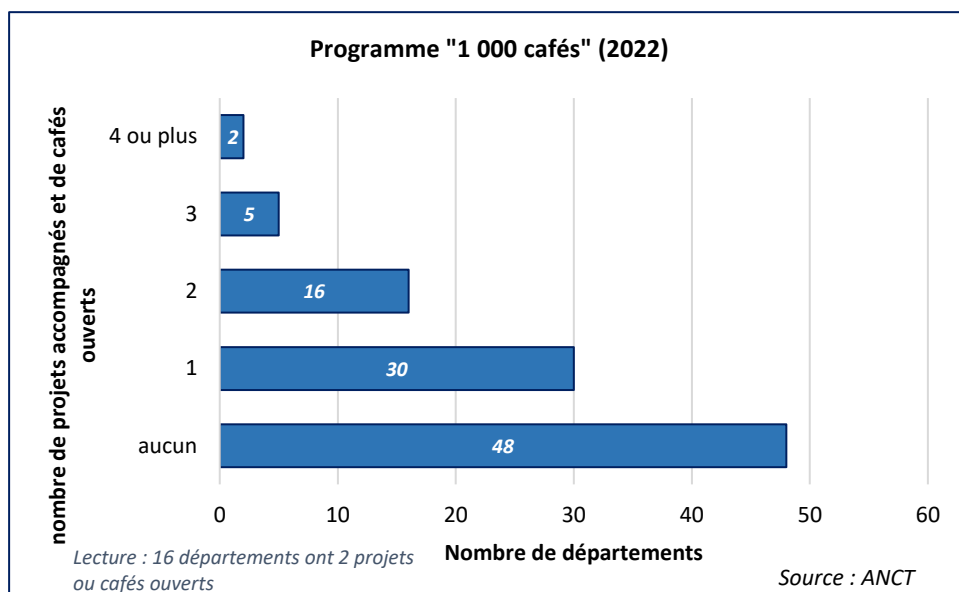


- 1 Tiers-Lieux
- 2 Tiers-lieux_100000hab

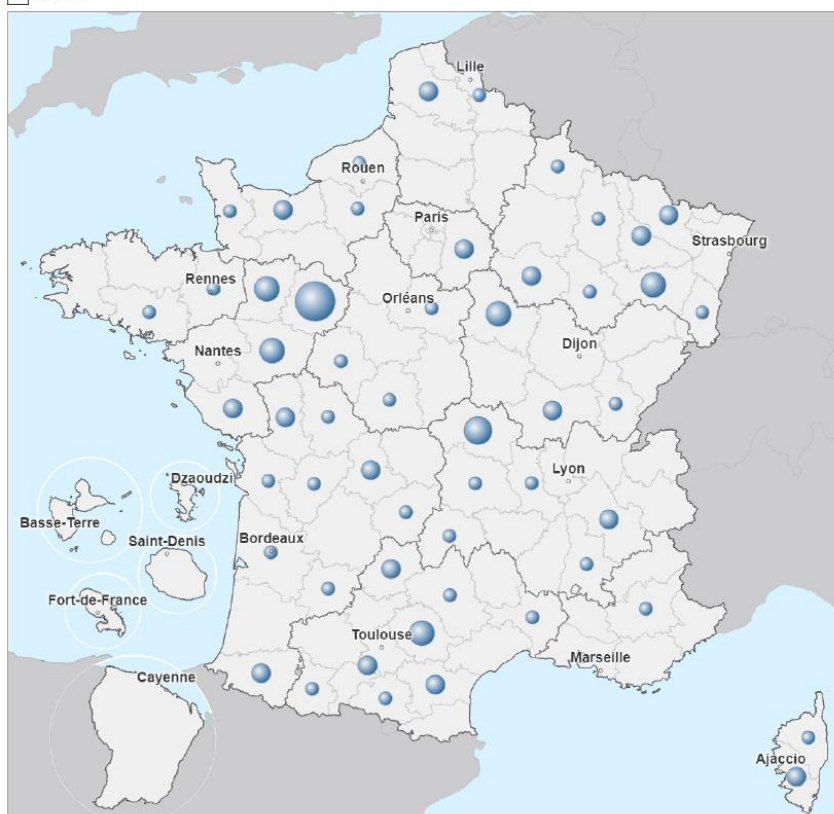


Programme « 1 000 cafés »

Un peu plus de la moitié des départements se sont saisis de ce dispositif, la plupart avec la création d'un seul café.



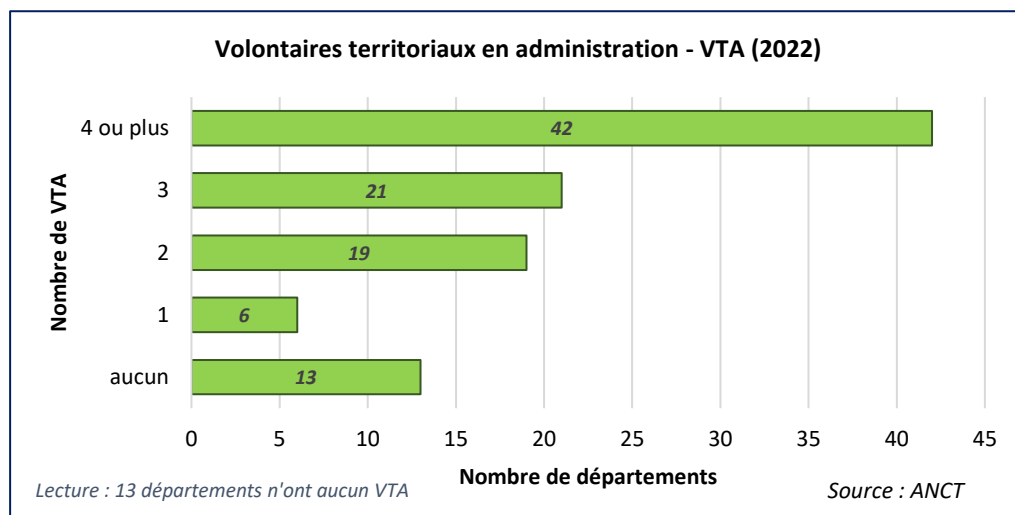
1 Cafés



Volontaires territoriaux en administration (VTA)

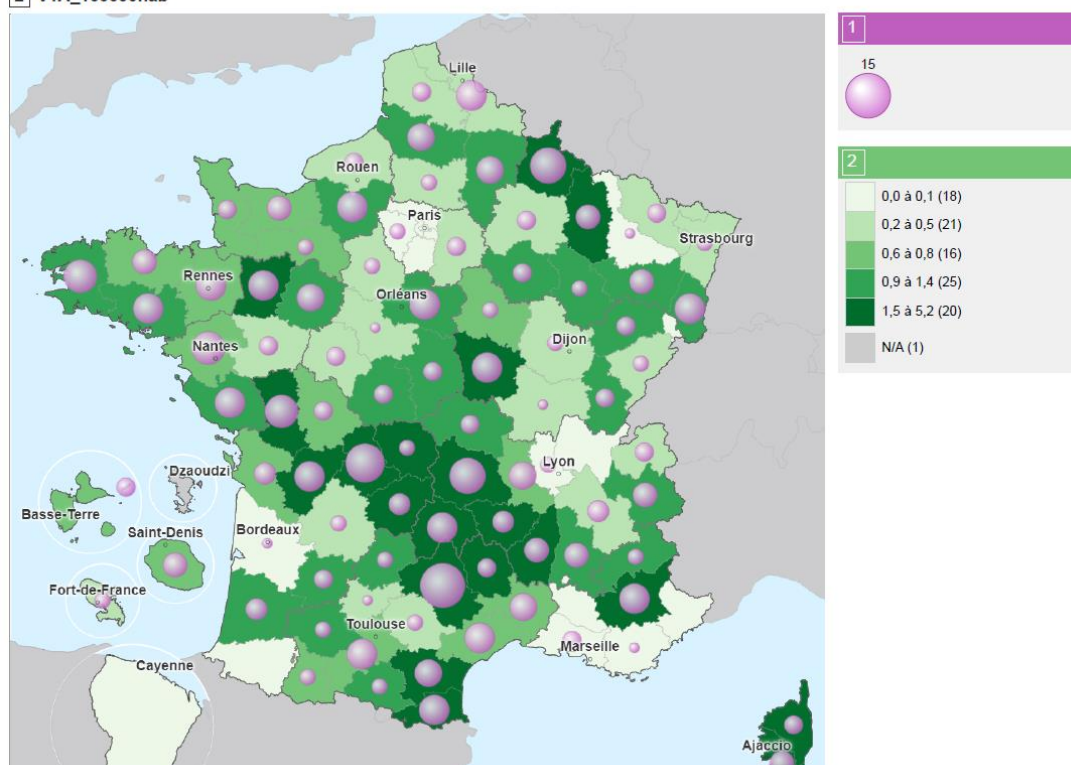
Les départements disposant d'une grande métropole (Paris, Bordeaux, Lyon, Marseille, Nancy) n'ont pas fait appel aux VTA (moins de besoins dans ces départements qui disposent de davantage de moyens en ingénierie).

Un fort recours aux VTA dans les départements très ruraux du sud du massif central.



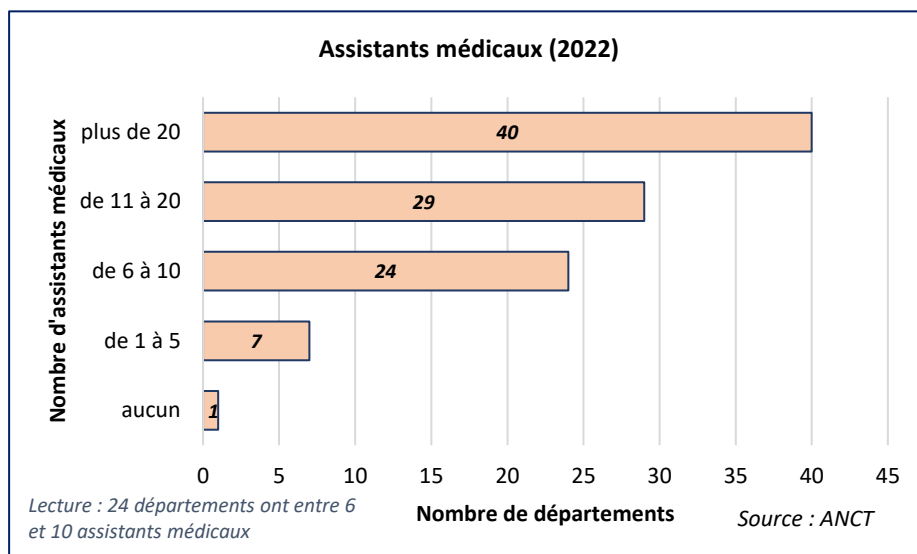
1 VTA

2 VTA_100000hab



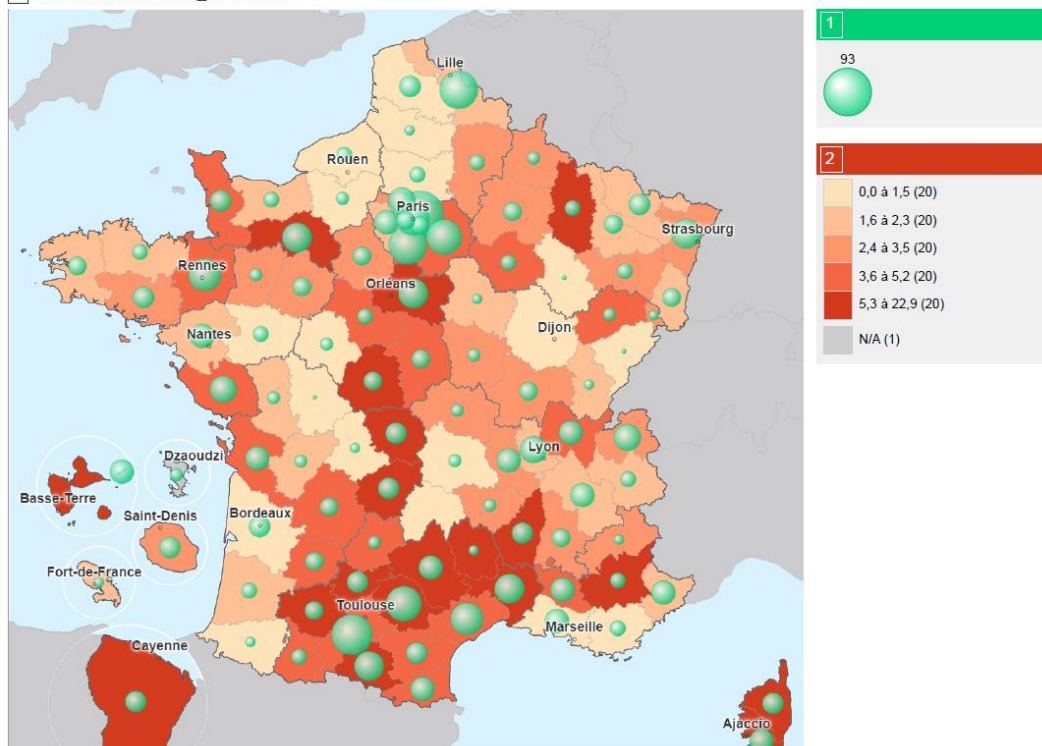
Assistants médicaux

Seul le Cantal n'a pas recruté d'assistants médicaux. Sept départements sur dix en ont recruté plus de dix. Ils sont particulièrement présents dans les départements de l'ancienne région Midi-Pyrénées.



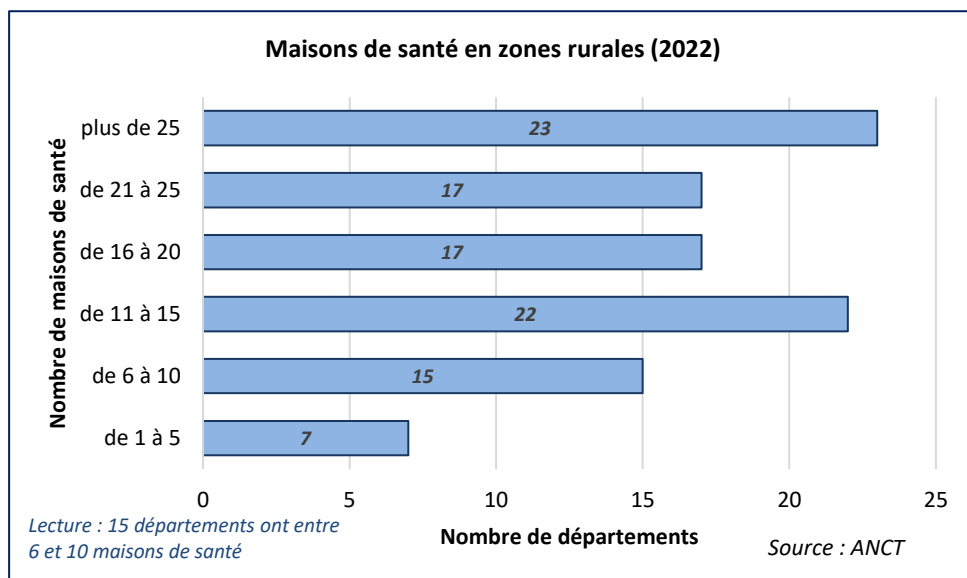
1 AssistantsMédicaux

2 AssistantsMédicaux_100000hab

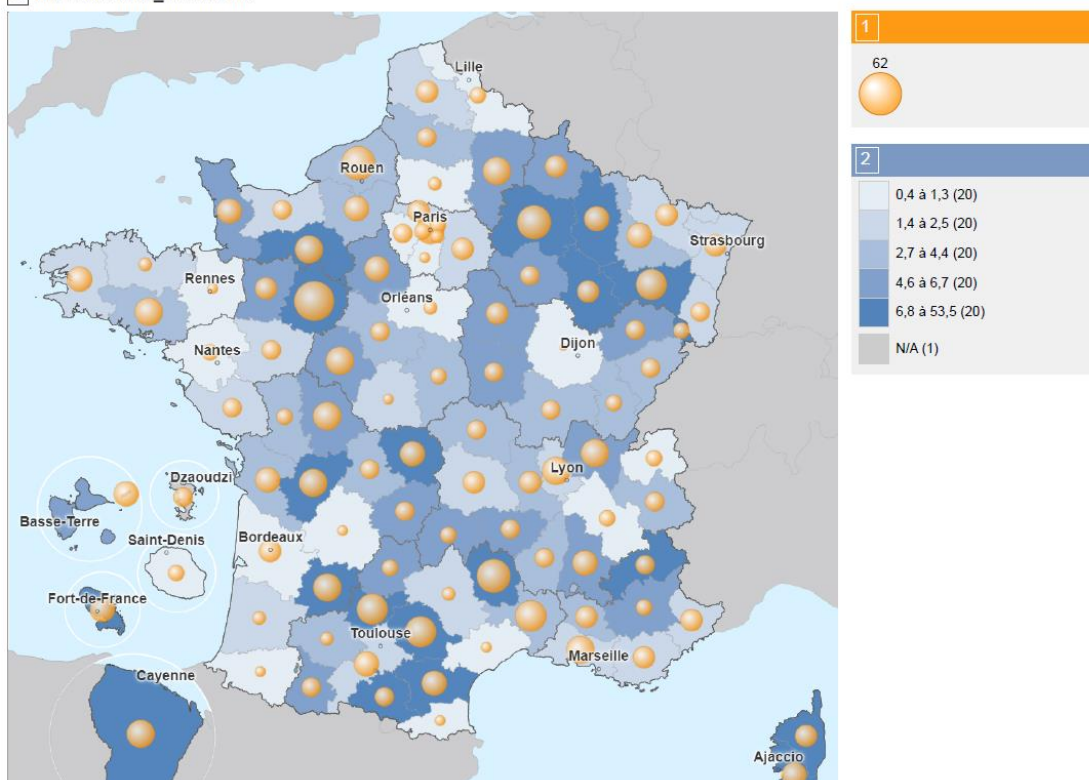


Maisons de santé en zones rurales

Tous les départements disposent d'au moins une maison de santé en zone rurale ; la plupart en ont plus de dix.

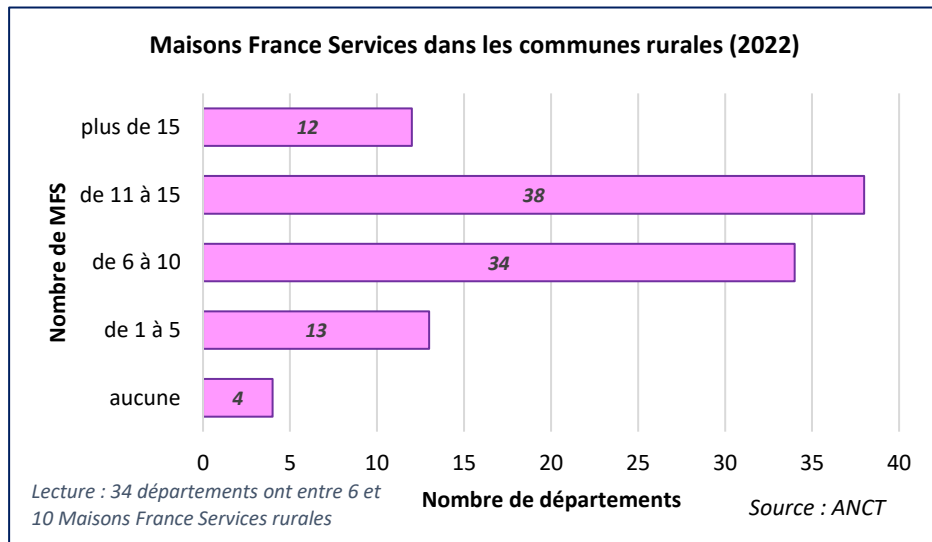


- 1 MaisonsSanté
- 2 MaisonsSanté_100000hab



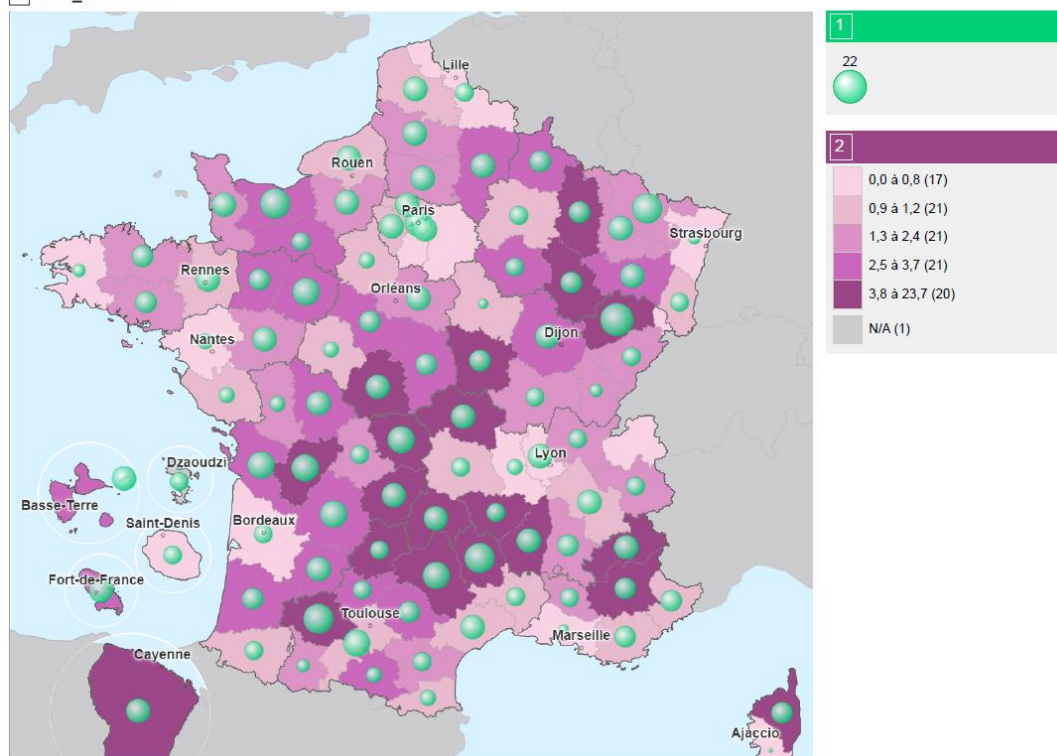
Maisons France services dans les communes rurales

Tous les départements disposent d'au moins une MFS en zone rurale ; la plupart en ont entre 6 et 15. Elles sont particulièrement présentes dans les départements du massif central, dans les départements alpins, ainsi que dans trois départements du Grand Est.



1 MFS

2 MFS_100000hab



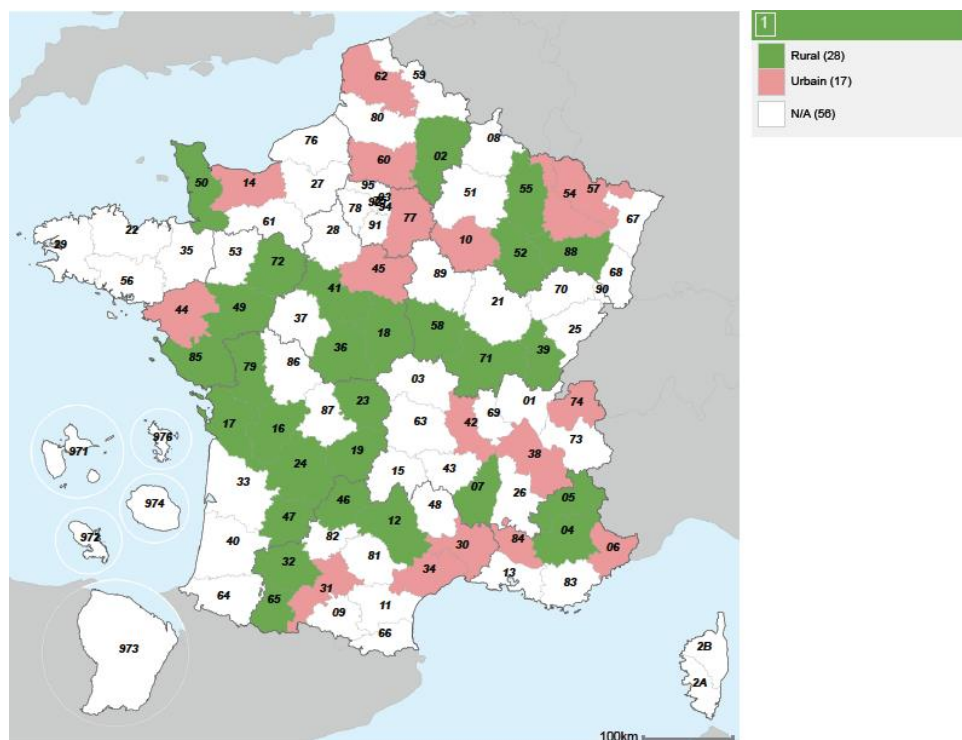
Annexe 6. Résultats de l'enquête auprès des préfets

Le questionnaire (sous forme LimeSurvey) a été envoyé le 15 novembre 2022 à l'ensemble des préfets, avec une date limite de réponse initialement fixée au 25 novembre 2022, puis reculée au 5 décembre 2022.

46 départements y ont répondu dans les délais, 63% étant des départements considérés comme ruraux selon la nouvelle définition du rural de l'Insee.

Départements ayant répondu à l'enquête dans les délais

(en rouge : répondant urbain ; en vert : répondant rural ; en blanc : non répondant)



Observatoire des territoires, ANCT 2021 - [IGN Admin Express](#)

Le questionnaire, composé quasiment exclusivement de questions fermées, était organisé en grands modules thématiques : pilotage de l'Agenda rural ; mesures mises en œuvre dans les différents domaines (santé, mobilité, numérique, éducation, services publics, agriculture, développement économique, emploi et formation, habitat – logement, transition écologique, jeunesse, culture, sport et vie associative) ; soutien à l'ingénierie ; contractualisation ; moyens financiers ; identification de l'agenda rural dans les territoires ; priorités d'un Agenda rural II.

Les résultats pour chacune des questions sont disponibles sous forme de statistiques et de graphiques via l'outil en ligne⁶¹ : https://igedd-esp.d.shinyapps.io/AgendaRural_EnquetePrefet/

1. Pilotage

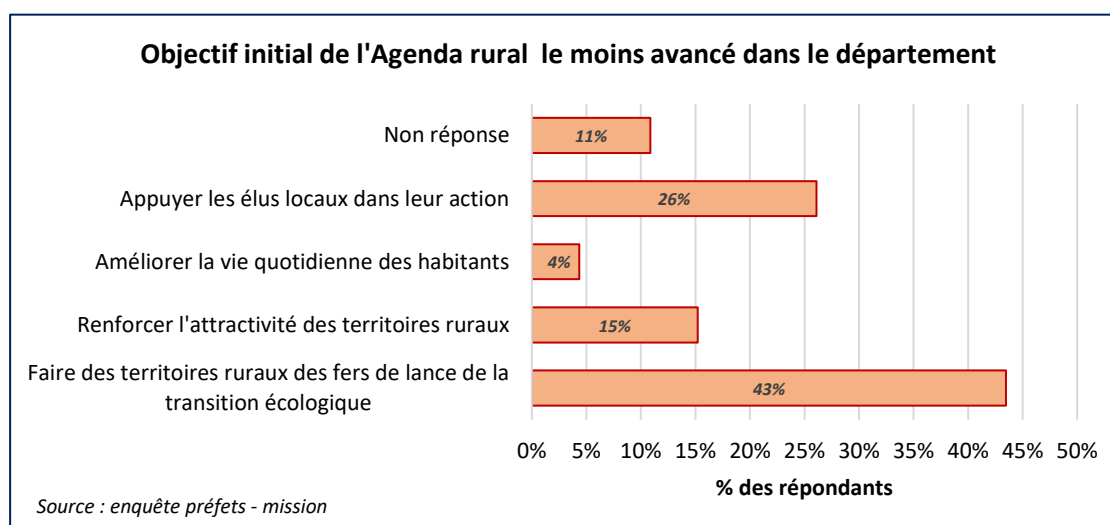
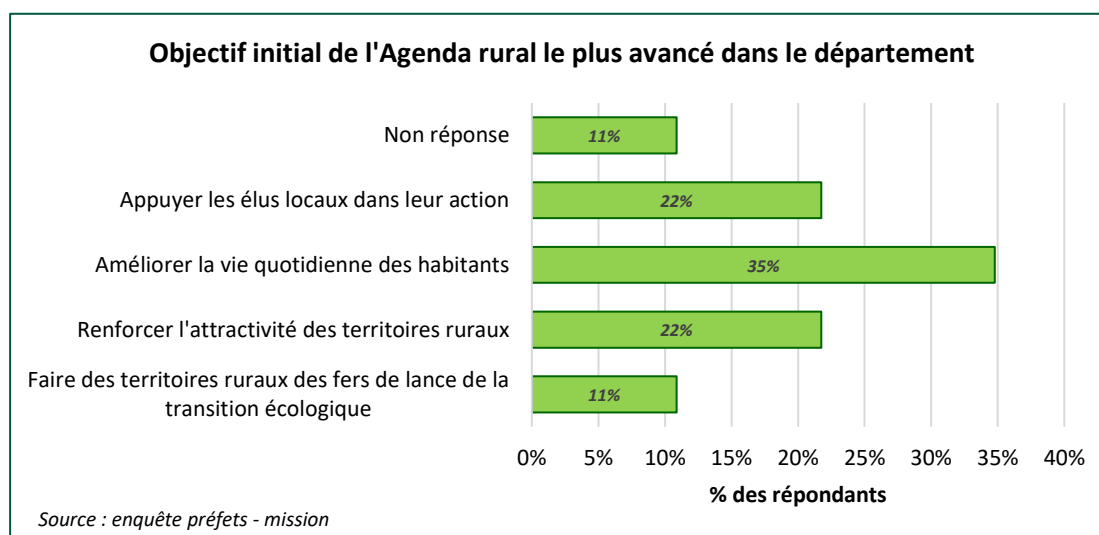
- 98% des répondants ont désigné un sous-préfet ruralités, qui pilote l'Agenda rural dans 74% des cas (sinon : préfet ou secrétaire général dans 20% des cas).

⁶¹ Développé par le pôle Données de l'IGEDD, que la mission tient à remercier.

- Une feuille de route départementale existe chez 87% des répondants ; un tableau de suivi chez 65%.
- Seuls 24% des répondants ont mis en place des indicateurs de suivi de l'Agenda rural.
- Moins de la moitié (46%) connaissent les référents ministériels.
- La DDT(M) est la direction départementale la plus souvent impliquée dans la mise en œuvre de l'Agenda rural (93% des répondants).
- Au niveau régional, ce sont le SGAR et la DRAC qui apportent le plus souvent un appui (63%).

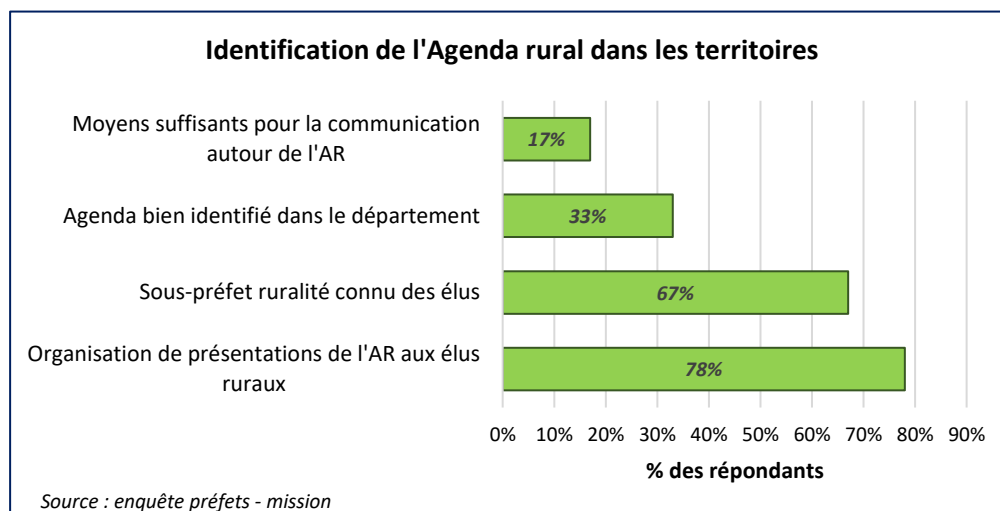
2. Mesures mises en œuvre par rapport aux objectifs initiaux

Parmi les quatre objectifs initiaux poursuivis par l'Agenda rural, « *améliorer la vie quotidienne des habitants* » est le plus souvent cité par les répondants à l'enquête comme étant le plus avancé dans le département, ce qui corrobore les résultats évoqués plus haut, issus du tableau de suivi de l'ANCT. A l'inverse, « *faire des territoires ruraux les fers de lance de la transition écologique* » est considéré par 43% des préfets ayant répondu à l'enquête comme étant le moins avancé dans leur département ; seuls 11% d'entre eux considèrent qu'il constitue l'objectif le plus avancé.



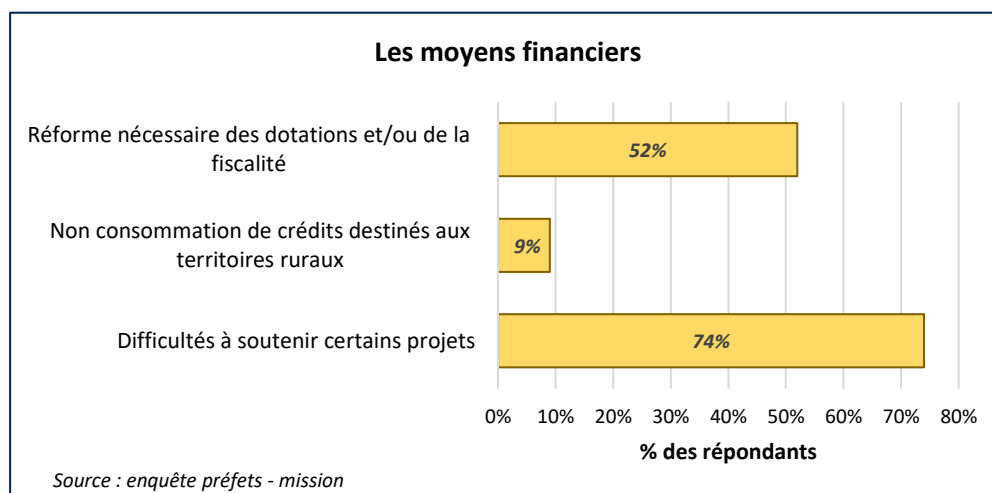
3. Identification de l'Agenda rural dans les territoires

Si le sous-préfet ruralités semble (selon les préfets) plutôt bien identifié par les maires ruraux, les préfets déplorent le manque de moyens pour assurer le suivi et la mise en œuvre des mesures de l'AR en termes de communication, de concertation, d'association des acteurs, voire de la population.

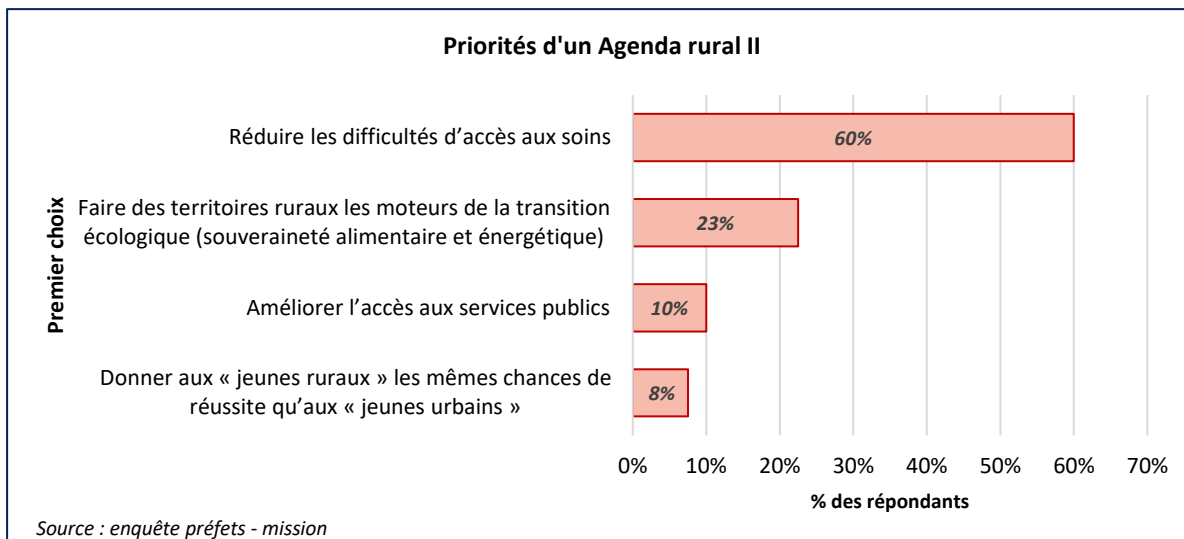


4. Les moyens financiers pour soutenir les projets de l'Agenda rural

Les crédits destinés aux territoires ruraux sont largement consommés et les trois-quarts des préfets répondants expriment des difficultés à soutenir financièrement certains projets. Plus de la moitié d'entre eux estiment que le soutien aux collectivités rurales passe par une réforme des dotations et/ou de la fiscalité.



5. Améliorer l'accès aux soins : première priorité de l'Agenda rural II selon les préfets



Annexe 7. Proposition de méthode de ciblage des départements ruraux fragiles

La méthode proposée reprend celle utilisée par l'Observatoire des territoires en 2018 pour identifier des zones de fragilité.

Trois indicateurs sont retenus (source Insee) :

- L'évolution de la population de 2008 à 2019
- Le niveau de vie⁶² médian en 2019
- Le taux de chômage localisé 2019

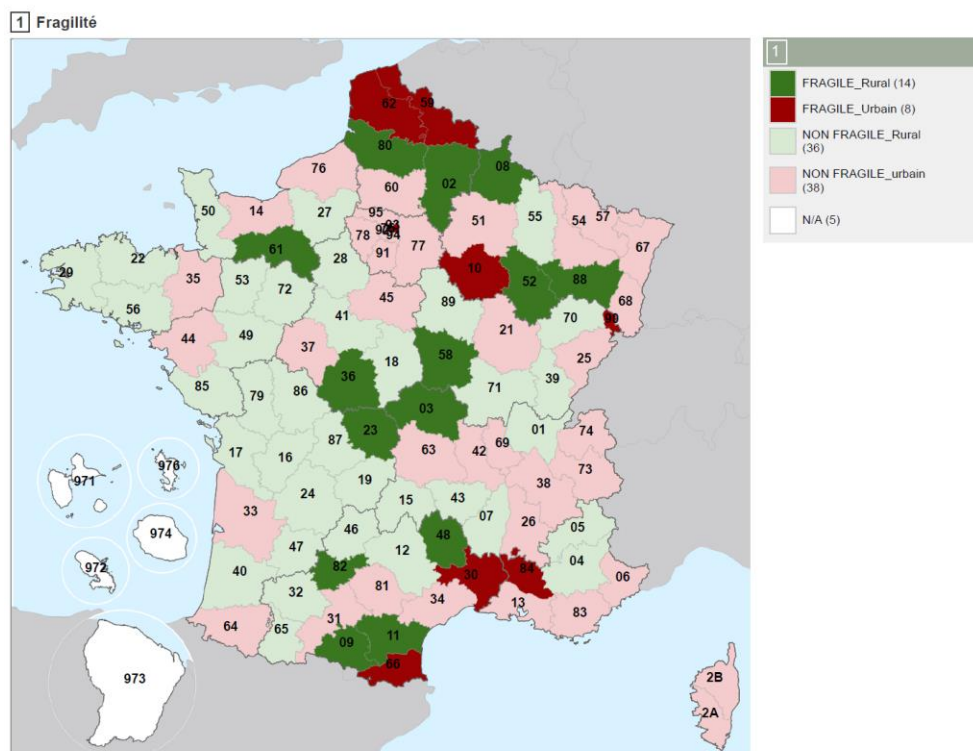
Pour chacun de ces indicateurs, on définit **une variable de rang** : le département ayant le rang 1 a la situation la plus défavorable.

Puis, pour chacun des indicateurs, on calcule **une variable de note** : 1 si le département est parmi les plus mal classés (il est dans le quart des départements les plus mal classés pour l'indicateur), 0 sinon.

La note globale est la somme des trois variables notes (donc comprise entre 0 et 3)

On retient les départements dont la note est 3 ou 2 : soit **22 départements fragiles au total**.

Parmi ces 22 départements fragiles, 14 sont ruraux (selon la nouvelle définition de l'Insee basée sur la grille de densité) : Aisne, Allier, Ardennes, Ariège, Aude, Creuse, Indre, Lozère, Haute-Marne, Nièvre, Orne, Somme, Tarn-et-Garonne, Vosges.



⁶² Le niveau de vie est le revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC) ; le revenu disponible comprend les revenus d'activité nets des cotisations sociales, les indemnités de chômage, les retraites et pensions, les revenus du patrimoine (fonciers et financiers) et les autres prestations sociales perçues, nets des impôts directs.

Annexe 8. Projet de loi relative aux aménités rurales

(Annexe 5 du rapport CGEDD – IGA – CGAER de novembre 2020 : « Les aménités rurales et leur prise en compte dans l'action publique »)⁶³

Article 1er

Une aménité est qualifiée de rurale quand elle est présente dans un espace rural, au sens de la définition retenue par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE). L'espace à dominante rurale, ou espace rural, regroupe l'ensemble des petites unités urbaines et communes rurales n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine (pôles urbains, couronnes périurbaines et communes multi polarisées).

Une aménité rurale est un agrément ou un avantage économique, qui présentent un caractère marchand ou non directement marchand, c'est-à-dire que leurs valeurs, en capital ou en rente, ne font pas l'objet d'opérations économiques.

L'agrément est intrinsèquement une appréciation, qui fonde sa reconnaissance par une autorité publique compétente. L'agrément est procuré par un paysage ou son environnement, au sens de caractéristiques géophysiques, biologiques, naturelles, ou résulte d'une action humaine, non nécessairement destinée à le produire, telle que les activités agricoles et forestières.

L'avantage économique est constitué par une valeur de production de biens et services, une valeur patrimoniale, la valeur d'un service ou d'un bouquet de services écosystémiques. Il est procuré par la vente de biens ou services issus de productions agricoles, forestières ou naturelles, par une activité économique, notamment touristique, favorisée par l'agrément d'un environnement ou paysage, ou par l'aménagement du territoire résultant en milieu rural de l'action de l'État, des collectivités locales, de leurs regroupements, ou de leurs opérateurs. Ces valeurs peuvent être déterminées selon diverses méthodes, ou, en l'absence de méthode applicable, simplement appréciées qualitativement.

Des aménités rurales sont générées, entretenues ou développées par les activités agricoles et forestières. Leurs producteurs peuvent ne pas retirer d'avantages de leur existence, mais au contraire subir de leur fait des charges et pertes de compétitivité, par ailleurs compensables financièrement à ce titre par des aides des politiques agricoles ou environnementales, ou encore rémunérées par des paiements pour services environnementaux.

Les collectivités publiques, en premier lieu les communes rurales et leurs regroupements, dans les limites respectives de leurs compétences, peuvent supporter des coûts liés à l'entretien ou la protection d'espaces procurant des aménités ou encore à la fréquentation de sites ou d'itinéraires dont les agréments attirent du public. Ces coûts résultent soit de leurs obligations légales ou réglementaires, soit de l'exercice de leurs compétences, mais dépassent leur capacité financière dans la mesure où leur couverture ne fait pas l'objet d'un financement adéquat par une ressource commerciale, une dotation, une péréquation, une redevance ou un contrat territorial.

Les actions et activités nécessaires à l'existence ou au maintien d'aménités rurales peuvent justifier des aides ou rémunérations, dans la mesure où :

- elles ne sont pas rémunérées, directement ou indirectement de manière suffisante par le marché ;
- ou encore que l'insuffisance de contreparties menace leur maintien, alors que leur disparition générerait des coûts pour compenser la perte de services écosystémiques ou de capital patrimonial.

Article 2

⁶³ Lien vers le rapport :

<https://igedd.documentation.developpement-durable.gouv.fr/notice?id=Affaires-0011932#:~:text=Paris%20%3A%20Conseil%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20de%20I,des%20dispositifs%20existants%20ou%20%C3%A9mergents.>

L'État encourage la préservation et le développement des aménités rurales par une politique rurale assurant la cohérence de son action dans l'espace à dominante rurale.

Article 3

Les collectivités locales, ou le cas échéant leurs regroupements ou opérateurs pour les compétences qui le justifient, peuvent reconnaître l'existence des aménités rurales procurées par leur territoire. Dans le cas où un établissement public de coopération intercommunale ne reconnaît pas d'aménités rurales, une ou plusieurs communes membres souhaitant engager la démarche sont dotées et disposent librement des compétences nécessaires.

Article 4

L'assemblée délibérante initie le projet de territoire par un débat et une délibération lançant une consultation publique et un processus ouvert de co-construction avec les habitants, les associations et entreprises du territoire. Le projet de territoire fait l'objet d'un avis du préfet. Il présente les aménités rurales à préserver et les actions programmées ou à développer à cette fin. Le projet de territoire passe en revue les enjeux pertinents de l'échelon territorial auquel il s'applique.

Article 5

Un décret en conseil d'État détermine dans quelles conditions et limites les préfets de département peuvent déroger aux règles nationales fixant des normes établies manifestement sans prise en considération des spécificités de l'espace rural, exercer une faculté de fongibilité des crédits mobilisables en application des politiques contractuelles et, pour les communes dont le projet de territoire intègre toutes les aménités, dépasser les taux maximum des subventions de l'État applicables à ses projets et bénéficier d'un accompagnement renforcé.

Article 6

Introduction des aménités rurales dans les révisions et refontes des SRADDET, SCOT et PLUi.

Article 7

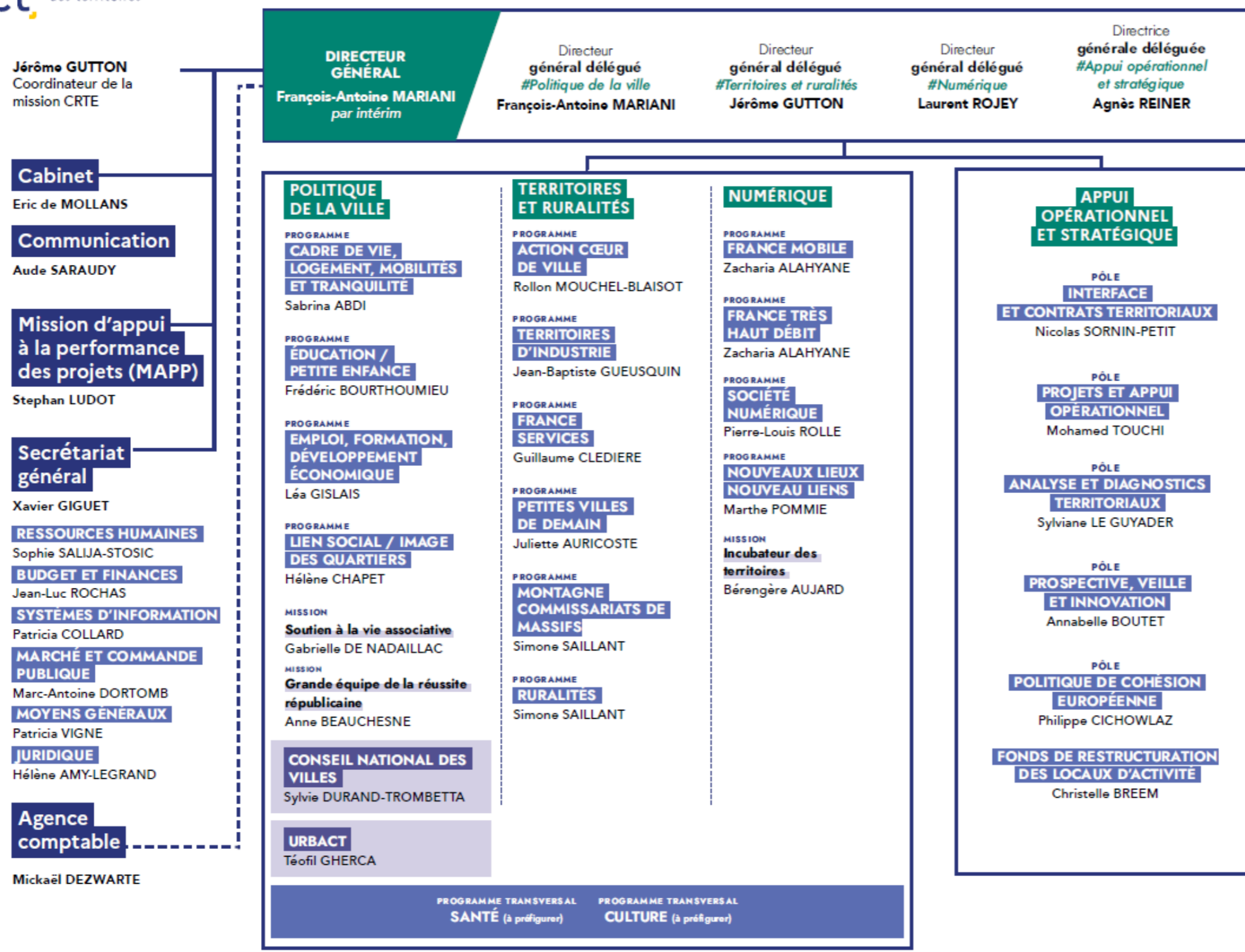
L'État reconnaît et encourage l'élaboration et la diffusion d'indicateurs pertinents de mesure de l'impact écologique, de l'empreinte carbone et de l'empreinte sur la biodiversité des collectivités publiques et des entreprises, ainsi que le développement de contrats de paiements pour services environnementaux, par des mesures de certification, labellisation ou promotion.

Annexe 9. Organigrammes de l'ANCT au 1^{er} octobre 2022

Annexe 9.1. Organigramme général



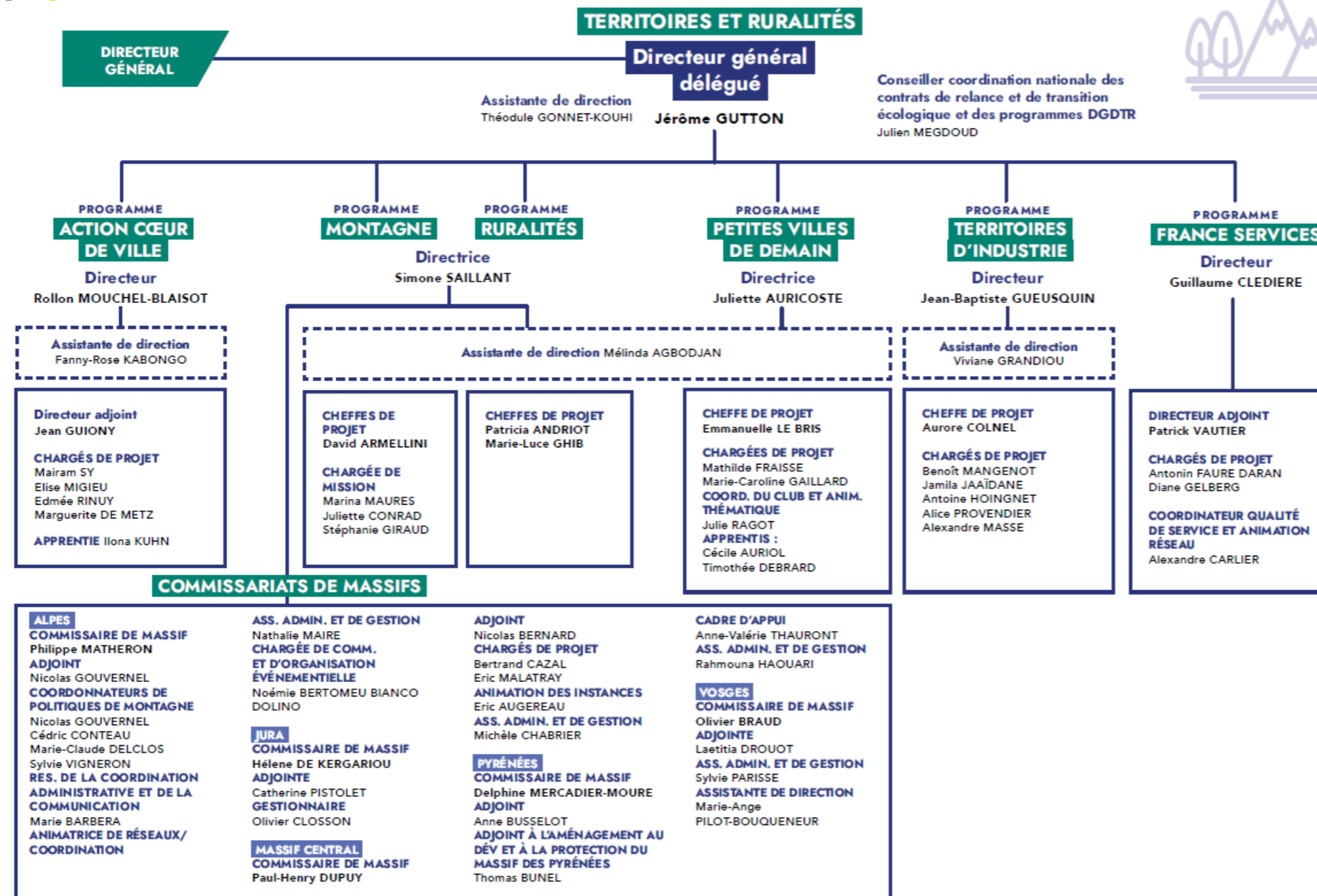
Effectifs présents au
1^{er} octobre 2022



Annexe 9.2. Organigramme de la Direction déléguée territoires et ruralités

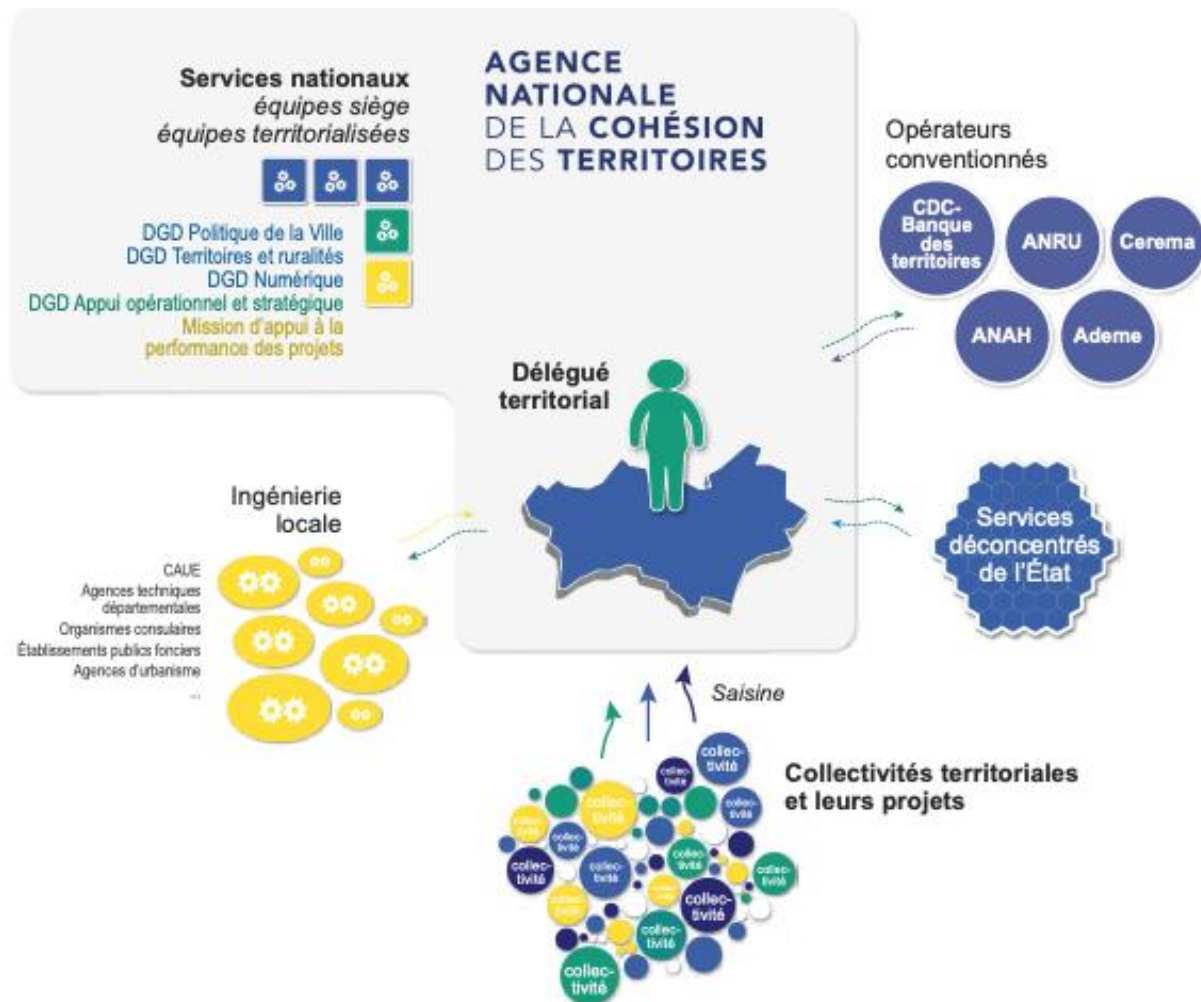
ORGANIGRAMME > DGD Territoires et ruralités

Effectifs présents au
1^{er} octobre 2022



Annexe 10. La gouvernance locale de l'ANCT

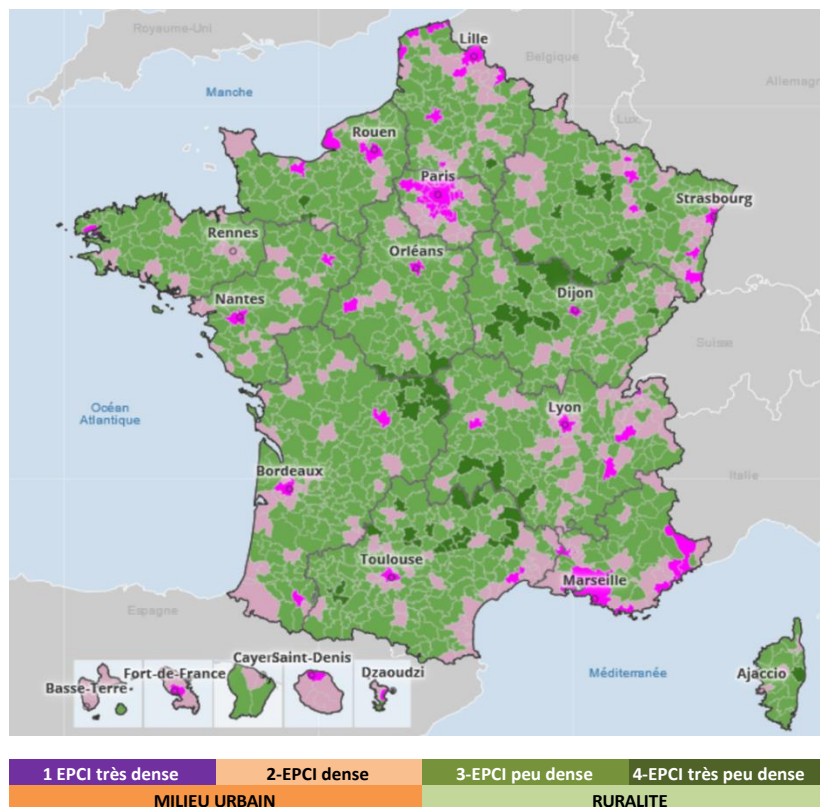
Une gouvernance locale organisée autour du préfet, délégué territorial (source : ANCT)



Annexe 11. Caractérisation des territoires des EPCI

Afin de mener ses travaux sur les finances locales, la mission a, dans un premier temps, défini les territoires ruraux en caractérisant les territoires de chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à partir de la grille de densité détaillée de leurs communes à quatre niveaux de l'Insee mise à jour en janvier 2022, complétée et précisée pour certains travaux par la grille détaillée de densité à sept niveaux publiée en Mai 2022⁶⁴.

Les territoires de coopération intercommunale (carte géocodée par la mission)



La caractérisation des territoires ruraux et urbains sur les périmètres des EPCI à fiscalité propre et de leurs communes de rattachement est synthétisée dans le tableau ci-dessous.

⁶⁴ <https://www.insee.fr/fr/information/6439600>

Caractérisation des EPCI et de de leurs communes de rattachement

à partir des données 2022	Nbre de communes	communes urbaines	communes rurales
TERRITOIRES URBAINS	8 572	3 377	5 195
population		39,4%	60,6%
	46 730 358	41 161 785	5 568 573
		88,1%	11,9%
TERRITOIRES RURAUX	26 379	816	25 563
population		3,1%	96,9%
	20 508 268	4 140 575	16 367 693
		20,2%	79,8%
totaux	34 951	4 193	30 758
communes		12,0%	88,0%
population	67 238 626	45 302 360	21 936 266
		67,4%	32,6%

La répartition de ces territoires par type d'EPCI est décrite dans le tableau suivant.

Caractérisation des EPCI selon leur type⁶⁵

TERRITOIRES	DENSITE	Nbre territoires	Population	type d'EPCI							
				ME	Population	CU	Population	CA	Population	CC	population
URBAINS	1	60	26 494 351	20	18 620 158	6	1 567 649	34	6 306 544		
	2	302	20 236 007	2	862 895	8	1 516 778	136	12 995 298	156	4 861 036
		362	46 730 358	22	19 483 053	14	3 084 427	170	19 301 842	156	4 861 036
RURAUX	3	844	20 121 831					57	3 994 181	787	16 127 650
	4	49	386 437							49	386 437
		893	20 508 268					57	3 994 181	836	16 514 087
Totaux		1 255	67 238 626	22	19 483 053	14	3 084 427	227	23 296 023	992	21 375 123

Metropole	Communauté urbaine	Communauté d'agglomération	Communauté de communes
ME	CU	CA	CC

⁶⁵ La mission s'est limitée pour établir ce dernier tableau à la grille de densité à quatre niveaux de l'INSEE. L'application de la méthode d'agrégation supra-communale à partir de la grille de densité à sept niveaux aurait abouti à un nombre de territoires ruraux très légèrement supérieur, du fait des effets d'arrondi. S'agissant des finances du bloc communal ces deux approches ne produisent pas de résultats substantiellement différents en termes de constats généraux.

Typologie des communes de la ruralité⁶⁶

type de communes	Nombre	population		population moyenne
		h	%	
Centres urbains intermédiaires	100	1 500 644	7%	15 006
Petites villes	437	1 996 835	10%	4 569
Ceintures urbaines	279	643 096	3%	2 305
Bourgs ruraux	3 483	6 985 444	34%	2 006
Rural à habitat dispersé	15 214	7 808 221	38%	513
Rural à habitat très dispersé	6 866	1 574 028	8%	229
ensemble	26 379	20 508 268		777

⁶⁶ Une commune rurale est caractérisée selon la grille densité à quatre niveaux de l'INSEE par un indice de niveau 3 ou 4. Une commune urbaine est caractérisée, selon la même grille, par un indice de niveau 1 ou 2.

La population rurale est composée de la population municipale des communes rurales (*et réciproquement pour la population urbaine*).

Un territoire rural est un territoire couvert par un EPCI à fiscalité propre dont la densité agrégée des communes d'appartenance est de niveau 3 ou 4 - *plus de la moitié de la population rurale* - (*et réciproquement un territoire urbain, sur le niveau agrégé de ses communes sur les niveaux de densité 1 et 2*).

Annexe 12. Verbatims recueillis lors des entretiens menés par la mission

Annexe 12.1. Ensemble des verbatims (sauf à propos des mesures)

1- Finances

Pérennisation des moyens financiers pour les équipements : Maisons France-services ; micro folies ; fabrique des territoires ; Maisons de santé.

Prolongement des VTA ; Chef de projet PVD

Les politiques en direction des territoires ruraux doivent s'inscrire dans la durée et dans un projet de territoire : « Ce qui est durable, ce ne sont pas les élus, ce sont les projets, pour cela il faut une lisibilité financière ».

Pléthore de dispositifs avec une masse de financements. Pas tant le besoin de crédits que de lisibilité de ceux –ci en lien avec la lisibilité et l'accessibilité aux programmes.

Manque de lisibilité des moyens DSIL-DETR sur les projets de moyen-long terme. Problème de la pluriannualité. « Les contrats de ruralité avaient une lisibilité financière, ce n'est pas le cas avec les CRTE ». « Les contrats s'inscrivent dans la durée d'une mandature, les financements obéissent au principe de l'annualité budgétaire. Il faut une convergence projet-financement ». « La pluriannualité est un gage de confiance et de sécurité pour des projets qui courent sur 10 ans ». « Les sous-préfets font du pratico-pratique ».

« DSIL et DETR ont un effet levier ». « Le problème réside dans la difficulté à appeler les crédits et pour les collectivités de financer le reste à charge. Il faudrait élargir la possibilité d'aller au-delà de la règle des 80% de subventions comme c'est le cas pour les églises ».

« Améliorer l'accès aux financements européens ».

« Le fonds vert pourrait ouvrir l'opportunité d'une péréquation en direction des territoires les plus fragiles reposant sur des indicateurs de fragilité arrêtés au niveau national en concertation avec les associations nationales d'élus ».

« Les fonds manquent de flexibilité. DETR et DSIL fonctionnent très bien. Ils permettent de servir de leviers mais ne permettent pas de lisibilité du fait de l'annualité. Soit il faudrait un fonds dédié, soit pluriannualité pour sécuriser les projets. On ne peut pas fonctionner à vue ».

« Une part de DETR-DSIL pourrait être réservé aux projets des petites communes car on voit que les crédits vont s'orienter vers les programmes et les CRTE ».

« Difficulté pour appeler le fonds friches, les projets devant être très abouti ».

« La DETR ne devrait pas financer des projets comme Action Cœur de Ville ».

« La dotation biodiversité prise sur l'enveloppe DGF, c'est bien mais elle devrait être attribuée en fonction du nombre d'espace, de la superficie ».

« Pour les crédits des programmes, c'est la DGCL qui détient les fonds (les 10 millions du plan de relance) et qui fait les engagements de crédits. L'ANCT fait le front office. Ce serait plus simple que ce soit l'ANCT qui gère les fonds. »

« Il faut revoir les modes de calcul de la DGF. C'est devenu incompréhensible, trop complexe. Il faut tout remettre à plat ». « Il faut des fonds dédiés, lisibles sur les mesures prioritaires de l'AR ».

« PVD est juste un « coupe-fil » pour la DETR et la DSIL ».

« Il faut exiger la traçabilité des fonds provenant de l'AR, la traçabilité contribue à la lisibilité ».

2- Ingénierie

« L'ingénierie ne manque pas, mais elle est éparse et morcelée, ce qui génère un sentiment d'insuffisance ».

« Déficit de suivi des contrats, peu/ pas de restitution et de tableau de bord ».

« Importance de l'ingénierie de départ, à l'amont, l'amorce du projet ».

« Importance de prolonger l'ingénierie ».

« L'AR a été une mine d'ingénierie pour les territoires ».

« Besoin de l'ingénierie financière côté État et collectivités territoriales ».

« Changer le nom des VTA, parler de volontaire rural. Prolonger la durée de l'aide. Ils sont essentiels pour l'ingénierie ».

« Utile de renforcer les communautés de communes en ingénierie ».

« Avoir davantage de coordination entre les acteurs de l'ingénierie (État-CT). Il y a un problème de coordination ANCT et collectivités territoriales sur l'ingénierie. On ne sait plus qui fait quoi. »

« L'ANCT a tenté de fournir une dizaine d'indicateurs aux préfets, mais elle a été « phagocytée » par la mise en œuvre des programmes... Leur moyen réduit ne leur permette pas de faire le travail de gestion des dispositifs ».

« Il aurait fallu donner les financements aux départements, aux EPCI, aux Pays et PETR pour créer –développer leurs propres agences de développement. Cela serait plus efficace que le recours à l'ANCT ».

« L'offre de l'ANCT est à même de répondre à tous les besoins des petites collectivités avec une offre conséquente et diversifiée mais elle doit être portée à connaissance (rôle du comité local de cohésion territoriale qui fonctionne de façon disparate avec une grande diversité selon les départements). »

« Diversité des moyens et capacité des services dans les départements, les effectifs DDT varient selon les départements sur le soutien ».

3- L'Agenda rural

« Les territoires ruraux ont un avenir... sont une partie des solutions dans le cadre des transitions...mais à condition qu'on leur donne une reconnaissance y compris en terme de portage politique ; et des moyens ».

« Le spectre très large de mesures constitue un handicap et rend l'AR peu lisible, peu appropriable. »

« Les maires sont noyés sous la masse d'informations. Beaucoup d'information nuit à l'information... tout en répondant aux enjeux de tous les territoires ruraux ».

« L'AR a une dénomination inappropriée renvoyant à un calendrier, ce qu'il n'est pas. C'est un catalogue et nous avons besoin de priorités en lien avec nos projets et handicaps ». « La dénomination Agenda rural est trop technocratique, parisienne. Il faut une appellation plus politique ».

« L'AR ce sont un tiers de mesures faciles à mettre en œuvre, un tiers de mesures cosmétiques, un tiers de mesures délicates à engager ». « Le besoin d'une estampille est nécessaire ».

« AR pas connu, ce sont les dispositifs qui le sont ». La politique de la ville est identifiée pas celle en direction des territoires ruraux ».

« Agenda rural, notion pas facile à appréhender. Trouver une autre appellation plus parlante, plus concrète ».

« AR zéro lisibilité pour les citoyens, terme technocratique qui ne fait pas sens. Zéro perception pour les élus des politiques publiques pour la ruralité. Un effet catalogue qui brouille le message. Une marque pourquoi pas mais avec des mesures concrètes qui répondent aux besoins locaux ».

« L'AR n'est pas bien identifié. La population n'a qu'une connaissance très limitée de ce que fait la puissance publique. L'AR doit se faire en coordination avec les autres acteurs du territoire. La bonne méthode serait que l'État définisse les objectifs généraux, les priorités fortes, puis ce serait aux territoires de définir ce qu'ils vont faire précisément, quelles mesures sur lesquelles ils s'engagent. »

« L'AR est pertinent à condition de bien cerner les sujets sur lesquels il y a une vraie spécificité du rural. Il faut s'interroger à chaque fois, pour chaque sujet sur la manière de l'aborder et d'y répondre. Il faut plus de coordination État-Région-Département-EPCI ».

« Se donner quelques priorités d'action à décliner en milieu rural. Ressource en eau, mobilité, vieillissement de la population, démographie, jeunesse, planification ».

« Arrêter un plan national co-construit avec une déclinaison locale différenciée tenant compte des spécificités locales ».

« L'AR a pu paraître séduisant aux élus, mais il est trop pléthorique. Il doit faire territoire et il faut sans doute réduire le nombre de mesures et rendre l'AR promouvable, vendable, avec un seul sous-préfet, c'est impossible ».

« Il est important de travailler sur les complémentarités, les solidarités entre territoires sans les opposer. La différenciation est un principe essentiel. »

« Il faut partir pour un Agenda rural 2 vers des objectifs, des priorités claires et en nombre limité. Il faut fixer des caps clairs ».

« Pas de visibilité du basculement des contrats de ruralité vers les CRTE ».

« L'AR est peu lisible pour les élus et pas du tout pour la population... Pourtant, il est parfait, il y a tout...L'AR doit être porté dans les territoires. Il faudrait prioriser 20-30 mesures en lien avec les besoins des territoires ».

« Le sentiment d'abandon ne s'est pas réduit depuis la mise en œuvre de l'Agenda rural...Cela s'explique par le manque de cohérence dans les actions menées (exemple de lignes ferroviaires) ».

« Les politiques publiques en direction du rural visent toujours avant tout les centralités ».

« Le problème de l'AR ce n'est pas son intitulé, c'est son portage politique ».

4- Évaluation

« Avoir des indicateurs stables et en nombre limité et arrêter la multiplication des reporting »

« Sortir des seuls indicateurs de production pour s'interroger sur l'impact des mesures afin de faire évoluer les mesures ».

« Avoir une évaluation en continue serait utile dans le cadre de la connaissance de l'impact des mesures et de l'évolution des territoires ruraux. »

« À la suite du bilan des contrats de ruralité, est arrivé le plan de relance, avec une obligation d'aller vite, l'ANCT n'a pas pu prendre le temps de tirer les leçons des contrats de ruralité ; il a fallu produire rapidement les CRTE qui ne sont pas par ailleurs intégrateurs comme ils auraient dû l'être ».

« L'ANCT n'a pas souhaité solliciter les préfets pour qu'ils compilent eux-mêmes leurs indicateurs par risque de retours hétérogènes, non comparables. Les seuls indicateurs sont nationaux (de production) déclinés à l'échelle des départements et transmis aux préfets comme outils de pilotage. Mais l'exercice n'a été réalisé qu'une seule fois. Les derniers indicateurs produits datent de mars 2022 ».

5- Transition écologique

« Nécessité de porter la connaissance et la compréhension des enjeux de la transition écologique auprès des élus. Développer le Dire de l'État, démontrer aux élus que tous les sujets sont liés, sortir du catégoriel ».

« Déficit de formation des élus et des services de l'État sur les enjeux des transitions et de la transition écologique ».

« Développer les outils reposant sur la connaissance des territoires. Construire une vision qui part des territoires et non l'inverse. Penser usagers ».

« La transition est fourre-tout comme l'a été le développement durable il y a quelques années. Les communes la prennent en compte nota au travers des schémas supra (Scot, Sradet, PCAET, etc.) ».

« Il manque un volet transition écologique dans l'Agenda rural ». L'AMRF se fait financer un dispositif « Grand atelier pour la transition écologique » co-piloté avec l'ANCT avec la formation d'un binôme de maires dans chaque département ».

6- ZAN

« ZAN vu comme une limitation du droit à construire et pas lié à une problématique du sol en lien avec la biodiversité, l'eau, la capture de CO2. Déficit d'ingénierie pénalise la compréhension des enjeux. Il faut une formation-sensibilisation ».

« ZAN trop rigide, risque de bloquer le développement économique et démographique. Les territoires subissent par ailleurs la pression des promoteurs et se trouvent mis en concurrence ».

« Proposer un quota de surface constructible avec des droits à construire pour les communes, leur laisser une marge de manœuvre tout en respectant aux règles d'urbanisme ».

« Nécessité de moduler sa mise en œuvre en tenant compte du potentiel d'attractivité du territoire en lien avec les mouvements de population qui ne peuvent/ veulent plus vivre en ville et s'installent dans les petites centralités ou les territoires ruraux ».

« Le ZAN est trop contraignant pour les territoires en développement. Il est trop rigide et risque d'empêcher le développement économique et démographique car trop restrictif et d'application trop systématique ».

« Pour le ZAN, il faudrait une dotation aménité calculée en fonction du nombre d'espace, de la superficie et non en densité de population. Pour les fusions de communes, tenir compte des nouvelles générations de maires plus ouverts sur cette approche ». « Passer de 5 à 20% de bonification de DETR pendant 3-5 ans ».

« On a multiplié les schémas, Sraddet, Scot, PLUi. Les petites communes n'y comprennent rien. Elles sont perdues. Veut-on maintenir réellement une représentation communale ? Les petites communes sont peu consommatrices d'espace. Il faudrait donner à chaque commune un droit de tirage à construire en respectant les règles d'urbanisme sur une durée de dix ans et en tenant compte de la superficie de la commune et des mesures de protection existantes (zone Natura 2 000, ABF etc.), sinon ce sera la guerre entre les territoires et la crise dans les EPCI ».

7 - Organisation

« Connaît pas le sous-préfet ruralités. Ne s'est jamais présenté ».

« État doit renforcer sa présence territoriale et s'organiser pour avoir des responsables qui ont la vision de tout le territoire pour travailler les CRTE et l'AR ».

« CLCT serait un bon outil pour contribuer au pilotage et au suivi de l'AR, mais aussi à celui des CRTE. Le CLCT a servi à faire émerger le programme Petit centre bourg ».

« Développer les politiques interterritoriales et sortir des logiques de frontière administrative qui ne correspondent pas au vécu des populations et des territoires ».

« L'État doit intervenir où il est pilote et arrêter de s'éparpiller ». « Il doit faire confiance et nouer des partenariats ».

« Il faut davantage harmoniser –articuler les dispositifs Etat- région-département ».

« Il faut accroître l'engagement en faveur de la différenciation territoriale ».

« L'accompagnement de la DDT(M) est salué pour les projets ».

« Les CIR sont essentiels pour mettre en place des politiques publiques pour le rural ».

« La feuille de route départementale n'est pas utilisée. On ne sait pas s'il y en a une ni à quoi elles servent ».

« Le rôle de l'ANCT devient plus concret, plus opérationnelle, plus pragmatique mais il y a encore une large de progression sur le porter à connaissance. »

« Il faut davantage de transversalité entre l'État (interne État entre services centraux et services déconcentrés) et État-Collectivités territoriales. Mettre le préfet de région dans la boucle. Promouvoir l'animation auprès des acteurs (SD État-CT) pour faire évoluer le système avec un rôle de l'ANCT à développer ».

« Un secrétaire d'État sans administration, sans surface politique rend difficile de faire entendre les ruralités au sein d'un gouvernement ».

« Les délégués territoriaux ne valorisent pas assez l'AR ».

« Le positionnement de l'ANCT n'a pas été appuyé pour voir avec les ministères la mise en œuvre de leurs mesures en direction des territoires ruraux. Pas dans ses missions ».

« Les délégués territoriaux de l'ANCT devraient valoriser l'AR ».

8 – Contrats / CRTE

« Les CRTE bénéficient d'un bon accompagnement des DDT qui jouent un rôle de conseils apprécié, beaucoup d'informations mais pas de lisibilité financière. Le CRTE permet une vision prospective du territoire et de s'inscrire dans la durée, mais pas de garantie sur les finances. On manque de moyens avec la suppression de la TH, CVAE demain et IFER. Il y a un problème de compensation et de lecture des moyens qui ne sont pas corrélés aux territoires. La DGF fonctionne mal et introduit des inégalités exemple dans un EPCI : 4 communes à 44 euros par habitants, 2 à 200 euros par habitants, cela crée de l'incompréhension et des tensions. Il est nécessaire d'avoir des crédits fléchés avec une bonification pour l'intégration de la transition écologique par exemple ».

« Avoir une concertation avec le niveau régional qui est oublié dans le cadre des CRTE ».

« Les DDT ont un rôle de conseil, il faut veiller à la continuité de la présence et de l'implication de l'État ».

« CRTE : on ne manque pas de crédits (Ademe, Fonds vert, UE, Anah..) Si un projet est bien ficelé, il aura toujours des crédits, mais le contrat de ruralité avait une visibilité sur trois ans ».

« Le CRTE est un procédé intéressant en début de mandat et lorsqu'on a un projet de territoire. Pour les contrats de ruralité, n'a pas eu de suivi ».

« Important de flécher des actions ruralités dans les CRTE. Il faut aussi embarquer les métropoles et leur imposer des contrats de réciprocité en intégrant la prise en compte des aménités rurales par exemple ».

« Il faut distinguer les ruralités en péril, des ruralités structurées, des villages de 150-300 habitants des centres bourgs et territoires ruraux en développement ». « Prendre en compte des indices de fragilité ».

« Mettre en place un Pacte pour les territoires les plus fragiles nota les territoires qui perdent des habitants dans une logique de rattrapage, et sortir du coup par coup ».

« Avoir un dispositif à côté des ACV et PVD en direction des petits bourgs et des hameaux ».

« S'inspirer des dispositifs mis en place dans les programmes Leader et plus généralement des fonds européens. Crédits assistance technique, réserve de performance, dégagement d'office, grille d'indicateurs avec des indicateurs socio-économiques arrêtés conjointement, pluriannualité des crédits, comité de suivi et de pilotage ».

« 85% des EPCI sont mixtes, La réciprocité pourrait être traitée via la reconnaissance des aménités rurales ».

« L'État a maillé le territoire, au niveau infra-départemental. Mais les CRTE sont souvent des nébuleuses qui obligent les petites communes à faire des dossiers. Le préfet devrait davantage s'impliquer ».

« CRTE : Incompréhension des maires. Des projets sont fléchés CRTE par le préfet, mais sans enveloppe dédiée, ce qui rend le dispositif peu lisible ».

« Le versement des contrats de ruralité dans les CRTE est non visible. Les élus ne retrouvent pas leurs petits... La signature d'un contrat de ruralité entre un préfet et le président de l'EPCI offrait plus de lisibilité ».

« Avoir des crédits dédiés pour assurer la lisibilité, même si les crédits sont pris sur la DETR et la DSIL ».

Annexe 12.2. Verbatims portant spécifiquement sur les mesures

Avis généraux sur les mesures de l'Agenda rural

« Bien qu'il soit peu lisible pour les élus et pas du tout pour la population, l'Agenda rural est parfait ; il y a tout dedans. Même si 200 mesures c'est beaucoup... Il faudrait prioriser, en lien avec les besoins des territoires ».

« L'Agenda rural a créé de la déception, car c'est une somme de mesurette... On ne peut pas en faire un programme de développement pour le rural ; et il a repris beaucoup de dispositifs préexistants ».

« C'est un catalogue de mesures, non territorialisées. Certaines sont pertinentes pour le territoire, mais pas toutes. »

Couverture numérique et assistance aux usagers

« L'État est à la manœuvre pour le rattrapage des territoires mal couverts ; il y a eu des progrès mais il y en a encore à faire, et... quel rôle de l'Agenda rural ? ».

« Les **conseillers numériques**, cela fonctionne plus ou moins bien selon les territoires. La question se pose de la pérennité de ce dispositif en 2023 ou 2024, lorsque l'État se sera retiré ; les communes ne pourront pas gérer seules ».

« Il faut faire évoluer les missions des **conseillers numériques** avec l'accompagnement des démarches en ligne ».

Jeunesse, éducation et engagement

« Il faut développer les **campus connectés**, essentiels pour retenir les jeunes ».

« Les **campus connectés** c'est bien, surtout pour les étudiants en première année ; ils peuvent ainsi se tester dans une filière sans se couper brutalement de leur famille. Il faudrait développer aussi les formations professionnalisantes, en lien avec les entreprises locales ».

« Les **cordées de la réussite**, c'est positif, des choses ont été mises en place ».

« Les **internats d'excellence**, c'est une bonne chose, mais comment ont-ils été choisis ? c'est une mesure à retenir ».

« C'est difficile pour les petites communes d'accueillir matériellement un jeune en **VTA**. Par ailleurs, on n'observe pas d'engouement particulier chez les jeunes. Il n'y a peut-être pas assez eu de publicité faite sur ce dispositif ».

« Les **VTA** sont une bonne mesure, mais il est important, sur les projets, d'avoir une même personne en continu ».

« Le volume de **VTA** n'est pas à la mesure des attentes et le niveau de recrutement des VTA (des juniors le plus souvent) n'est pas à la hauteur des enjeux (capacité de négociation, vision stratégique). Les territoires ruraux ont besoin d'un appui en matière grise ».

« Les **VTA** sont un apport intéressant en ingénierie ; l'autre intérêt, c'est de donner une première expérience dans le rural à de jeunes diplômés qui n'auraient pas pensé venir travailler dans ces territoires, et de les convaincre ensuite de rester ».

« Les **services civiques**, c'est intéressant, mais pas de visibilité globale et six mois c'est trop court ».

« Les **doctorants** sur les territoires (HESAM), c'est un dispositif à promouvoir ».

« Il faut davantage travailler avec l'enseignement supérieur, pour mobiliser des **étudiants dans le rural** ».

« **Associer la recherche** à l'Agenda rural 2 et mettre en place une mission documentaire sur les territoires ruraux avec les chercheurs. Mettre en place un **prix récompensant chaque année une thèse** portant sur des sujets intéressant les ruralités ».

« Il y a une perte d'engagement bénévole dans les associations depuis la crise COVID. Le **tissu associatif** est important pour les territoires ruraux, bien au-delà des enjeux de la citoyenneté. Revaloriser le FDVA ».

« Être moins systématique sur le maintien des **écoles** et faire converger / adapter les calendriers du ministère de l'éducation nationale avec les apports en population ».

Mobilité

« L'aide au **permis de conduire**, avec un soutien via les missions locales, est un dispositif essentiel ; sans le permis, les jeunes ne peuvent rien faire dans les territoires ruraux. Il faut multiplier cette action ».

« Le **transfert de compétence** vers les EPCI (loi LOM) est prématuré. Une minorité de communautés de communes s'en sont saisies, et on n'observe aucune amélioration concrète. C'est un mauvais cadeau de l'État... ».

« Le **transfert de compétence** vers les régions et les intercommunalités est positif mais il reste un point noir, la résolution du dernier kilomètre. Ce point n'a pas été assez travaillé ».

« Les nouvelles **AOM** n'ont pour l'instant pas de moyens spécifiques pour exercer leur compétence. Il faut passer de la prise de compétence à l'exercice opérationnel, avec la mise à disposition de moyens ».

« Il faut aller plus loin sur la mobilité, car c'est capital en milieu rural ».

« L'électrification du parc de véhicules particuliers (par le déploiement de bornes de recharge), l'incitation aux mobilités partagées (covoiturage, autopartage), l'organisation des systèmes intermodaux par le rabattement sur des axes structurants de TC (lignes ferroviaires, cars express, etc.) via des hubs ruraux ou petits pôles d'échange pour **gérer les mobilités vers les centralités**, notamment pour le domicile-travail, sont essentiels ».

« Une réflexion structurante **sur l'aménagement du territoire et le rapprochement des lieux de vie, de travail et de services**, est indispensable pour recréer une proximité, et ainsi limiter la portée et la nature des déplacements, y compris en promouvant les modes actifs (vélo, marche) sur les courtes distances ».

« Développer l'offre de liaison ferroviaire ; développer l'offre de mobilité douce ».

Accès aux services

« Après avoir fermé tous les services publics dans les territoires ruraux, l'État ne cesse de parler des **maisons France services**... Elles fonctionnent bien sur certains territoires. Mais si elles perdurent, il faut prévoir une garantie financière ».

« Avant il y avait la Poste, les impôts, la DDE ; FS ne remplace pas tout ça. Plus d'opération bancaire avec la Poste, besoin de rendez-vous avec les impôts ; il y a un reste à charge des MFS pour les collectivités. Il faut déployer beaucoup plus d'énergie pour avoir le même service ».

« 70% du **financement des MFS** provient des collectivités. Il faut se rappeler que ces MFS (MSAP avant) ont été mises en place à cause du recul des services publics dans les territoires ruraux. L'État doit donc davantage les financer ».

« **MFS** fonctionne bien. Il faut développer l'itinérance. La question est la pérennisation notamment avec des crédits afférents ; les collectivités financent beaucoup et le reste à charge est trois fois supérieur à la dotation de l'État ».

« Les **maisons France services** sont un outil utile qui pousse au partenariat fort entre collectivités, État, opérateurs. Permet de mettre en réseau les secrétaires de mairie et les agents France services ».

« Le travail des **MFS** doit s'organiser davantage en réseau avec les secrétaires de mairie ».

« Le dispositif **MFS** est très bien ; il existe de beaux exemples, avec de nouvelles missions données aux maisons (accueil des touristes, accueil des nouveaux actifs) ».

« Il faut évaluer la qualité de fonctionnement des **MFS** ».

« Les **tiers lieux** : des AMI ont été lancés et certains territoires ruraux s'y sont engouffrés, mais seulement ceux qui disposaient déjà d'une ingénierie ».

« Les **tiers lieux** doivent être à la fois des lieux de coworking et de convivialité ; mais se pose la question de leur modèle économique ».

« Le dispositif **1 000 cafés** est à conforter et à simplifier ».

« Le programme **micro-folies** est très ambitieux pour les territoires ruraux, très utile pour la médiation culturelle entre territoires, mais les élus s'interrogent sur les coûts de fonctionnement et sur la pérennité du dispositif sur le moyen-long terme ».

Santé, action sociale

- « La situation reste très difficile ».
- « Le sujet de la santé n'est toujours pas réglé ; il faut faire preuve d'audace sur ce sujet de la santé en milieu rural ».
- « La santé est un problème national ».
- « Les ARS ne jouent pas leur rôle ».
- « Il faut faire attention au tout **téléconsultation** ».
- « Les **assistants médicaux** sont un dispositif qui a bien fonctionné ».
- « Il faut déployer la **télé médecine** partout, et en particulier dans les pharmacies, les maisons France services... On a en France un réseau de 22 000 pharmacies ; on pourrait installer des cabines de téléconsultation dans les pharmacies rurales ».
- « Développer les possibilités **d'acte en pharmacie** ».
- « Réformer le **transport sanitaire léger** ; il y a une baisse du nombre de professionnels ».
- « Pour les **personnes âgées**, il faudrait mettre en place des structures intermédiaires entre le maintien à domicile et l'EHPAD : des résidences de petits appartements avec services communs associés à des centres d'activité de jour. Expérimentation en cours, à impulser au niveau national ».
- « Développer les droits à l'expérimentation, notamment pour les **métiers d'aide à la personne**. Mieux rémunérer, former et coordonner les aides à domicile, aides ménagères etc. ».
- « Il faut adapter les **modes d'accueil de la petite enfance** aux réalités des territoires ».
- « Les services publics et la santé doivent être des priorités pour l'Agenda rural 2 ».

Revitalisation, habitat, logement, aménagement du territoire

- « Action cœur de ville et **Petites villes de demain** sont des dispositifs qui fonctionnent bien, même si ce n'est pas complètement opérationnel. Les ORT sont un fatras administratif, un exercice intellectuel trop gonflé et trop complexe ».
- « L'élargissement de **PVD**, en intégrant de nouvelles communes se heurterait à deux obstacles : manque de budget et insuffisante capacité d'action des services déconcentrés – sous-préfets, DDT – qui sont déjà sous pression ».
- « **PVD** est un bon programme, qui porte une attention particulière sur l'articulation entre la petite ville et son territoire environnant, en prenant en compte la question de la centralité ».

« Tout ce qui participe à la définition d'un projet de territoire est positif. C'est le cas avec **PVD** ou **Avenir montagne** ».

« Les zones rurales sont devenues très attractives ; il y aurait lieu de mener une vraie **politique d'aménagement du territoire** ».

« Il faut s'attaquer à la question des **résidences secondaires et des locations saisonnières** afin de les limiter, car elles impactent les possibilités de logement des locaux ».

« Les **ZRR** sont un dispositif discutable : on ne sait pas combien ça coûte et on n'est pas certain des retombées. Le parallèle avec les zones urbaines leur est défavorable. Mais ce n'est pas un dispositif de l'Agenda rural ».

Activités économiques

« Pour que les **projets alimentaires territoriaux** fonctionnent, il faut une structure infra-départementale, du type Pays : **PETR** ».

« Des interrogations subsistent sur le maintien du nombre d'élèves dans les **lycées agricoles**, ainsi que sur le report de la limite d'âge des jeunes agriculteurs, afin qu'ils puissent toucher plus tardivement les **aides à l'installation** ».

« Il faut veiller à **maintenir l'agriculture familiale** car elle permet le maintien des populations et donc des services ».

« L'agriculture est un sujet majeur : question de la **reprise des exploitations** ; question de la production alimentaire versus la production d'ENR ».

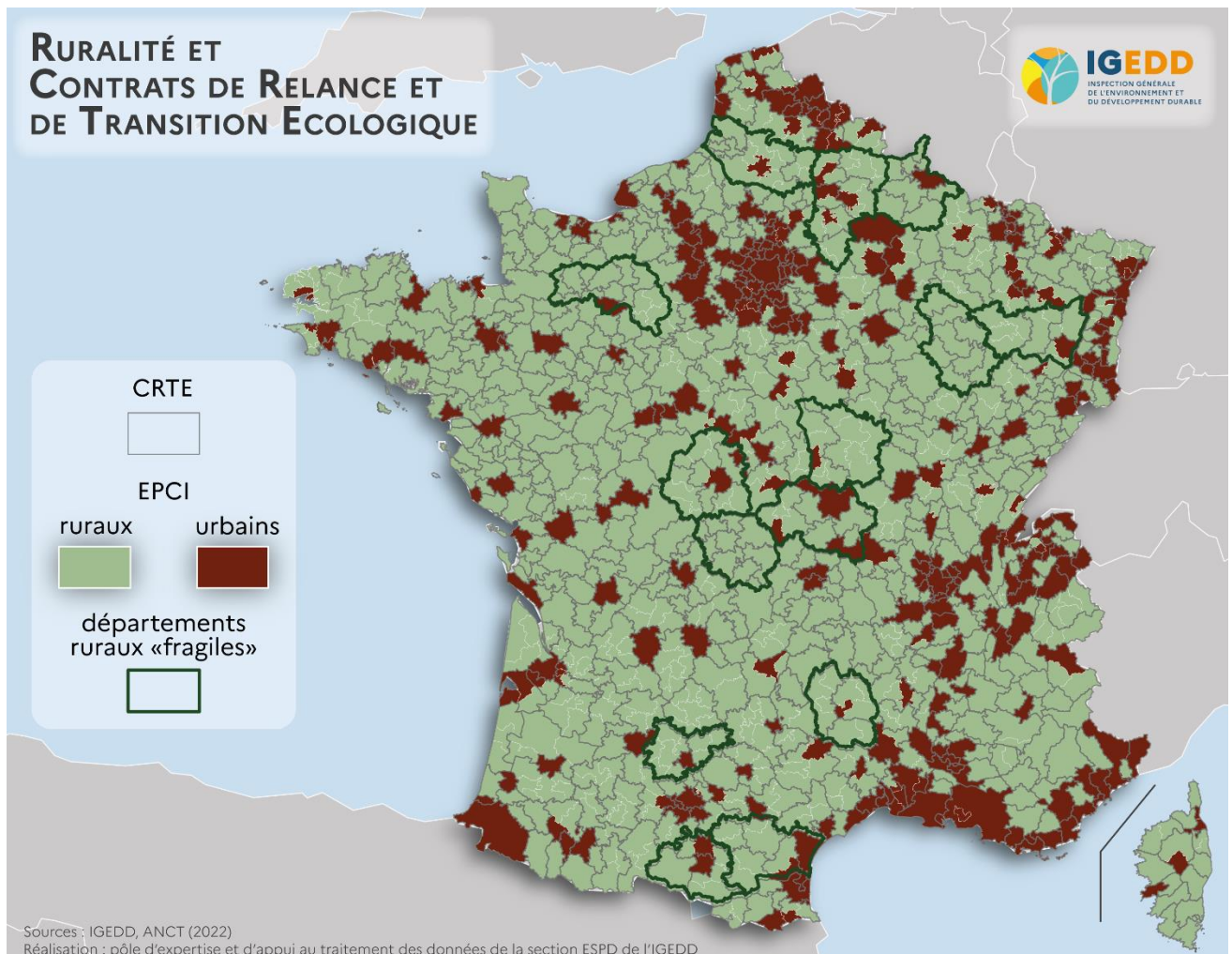
« La **réindustrialisation** est un impératif ».

Annexe 13. CRTE et ruralité

Sur cette carte, ont été représentés les contours des CRTE ainsi que ceux des EPCI.

Ces derniers sont différenciés entre EPCI ruraux (en vert) et EPCI urbains (en brun), selon la définition Insee fondée sur la grille de densité.

Les contours des départements ruraux ciblés comme « fragiles » (voir annexe 7) sont également représentés.



Annexe 14. Aides en ingénierie : l'exemple du Cantal

Intitulé	Gouvernance / collectivités bénéficiaires	Rôle	Montants d'aides
Chef de projet PVD	Communauté de communes	Production / Animation	75 % du salaire => 2026 (9 chargés de missions le 15)
Appuis PVD ingénierie BDT	Communauté de communes	Production / Animation	85 000 € / EPCI (Total 765 000 € pour le 15)
Directeur de projet ACV (Action cœur de ville)	Ville d'Aurillac / Arpajon-Cère	Production / Animation	183 000 € (sur la durée du programme 4 ans) financé à 50 % " par l'ANAH
Chargé de mission CRTE	Territoire CRTE (SCoT & Com com)	Animation	40 000 € FNADT sur 2 ans
Chargé de mission Territoire d'industrie	Un territoire d'industrie (Figeac/Aurillac/Rodez) dans le 15 : CABA + CC ST Flour	Animation	?
ANCT appuis ingénierie avec prestataire marchés à bon de commande	CC et communes	Production	290 000 € d'aides sur une quinzaine de dossiers (2021/2022)
Programme Pont (CEREMA)	Communes (165 dans le Cantal)	Production	700 000,00 €
VTA	Communauté de communes (2 VTA dans le 15)	Production / Animation	15 000 € / 18 mois
Plan Avenir Montagne - Ingénierie	Communauté de communes	Production / Animation	Variable.
Chargé de mission TEPOS	Territoires SCOT	Production / Animation	100 000 € / 3 ans

Annexe 15. Table des illustrations

- Figures

Figure 1 – La gouvernance de l’Agenda rural.....	12
Figure 2 – Ministères responsables de l’Agenda rural.....	20
Figure 3 – Avancement des mesures de l’Agenda rural (octobre 2022).....	21
Figure 4 – Objectif initial de l’Agenda rural le plus avancé dans le département.....	23
Figure 5 – Objectif initial de l’Agenda rural le moins avancé dans le département.....	23
Figure 6 – Typologie des territoires ruraux (source : Insee).....	26
Figure 7 – Catégories du rural et de l’urbain.....	26
Figure 8 - Typologie socio-économique des EPCI ruraux (réalisation : pôle Données de l’IGEDD)	27
Figure 9 – Priorités d’un Agenda rural II	29

- Tableaux

Tableau 1 – Financement comparé des blocs communaux ruraux et urbains	46
---	----

Annexe 17. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AAP	Appel à projet
ACV	Action cœur de ville
ADCF	Intercommunalités de France (anciennement Assemblée des communautés de France)
Ademe	Agence de la transition écologique
ADS	Autorisation du droit des sols
AMF	Association des maires de France
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
AMRF	Association des maires ruraux de France
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ANPP	Association nationale des pôles territoriaux et des pays
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
AOM	Autorité organisatrice de la mobilité
ARS	Agence régionale de santé
ATD	Agence technique départementale
ATESAT	Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire
BdT	Banque des territoires
CAUE	Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement
Cerema	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CESE	Conseil économique social et environnemental
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CIFRE	Convention industrielle de formation par la recherche
CIR	Comité interministériel aux ruralités
CLCT	Comité local de cohésion territoriale
CPER	Contrat de plan État Région
CPRR	Convention particulière de revitalisation rurale
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique

Acronyme	Signification
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DMATES	Direction du management de l'administration territoriale et de l'encadrement supérieur
DNO	Directive nationale d'orientation
DRAAF	Direction régionale de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DRAJES	Direction régionale académique à la jeunesse, à l'engagement et au sport
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
EPA	Établissement public d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FDVA	Fonds de développement de la vie associative
FNADT	Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
IGA	Inspection générale de l'administration
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
LOADT	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOM	Loi d'orientation des mobilité
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
MC	Ministère de la culture
MDCTR	Ministère délégué chargé des collectivités territoriales et de la ruralité

Acronyme	Signification
MENJ	Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse
MESR	Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche
MFS	Maison France services
MIOM	Ministère de l'intérieur et des outre-mer
MS	Ministère des sports
MSAHP	Ministère des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées
MSP	Ministère de la santé et de la prévention
MSP	Maison de santé pluriprofessionnelle
MTE	Ministère de la transition énergétique
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
MTPEI	Ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion
NCT	Nouveau conseil au territoire
ORT	Opération de revitalisation du territoire
PAT	Projet alimentaire territorial
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
PUCA	Plan urbanisme construction architecture
PVD	Petites villes de demain
RNU	Règlement national d'urbanisme
SDES	Service des données et des études statistiques
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SPL	Société publique locale
VTA	Volontaire territorial en administration
ZRR	Zone de revitalisation rurale



Site internet de l'IGEDD :
« Les rapports de l'inspection »

