



Contrats de ruralité et ESS

fiche technique - juin 2020

source : image libre de droit

Créés par le Comité Interministériel aux Ruralités du 20 mai 2016, les contrats de ruralité sont **un outil de coordination et de renforcement de quatre fonds d'investissement** (DETR, DSIL, FNADT, Volet Territorial du CPER) **pour le développement rural**. Dès leur création, les contrats de ruralité ont rencontré un certain succès : environ 485 contrats de ruralité ont été signés entre l'Etat déconcentré et les EPCI ou PETER pour la programmation 2016-2020 ; une nouvelle programmation de six ans devrait voir le jour en 2020.

Imaginé initialement pour offrir aux territoires ruraux un outil de développement semblable aux contrats de ville, **les contrats de ruralité sont encore peu lisibles pour les acteurs locaux**, mais présentent néanmoins **des perspectives intéressantes pour le soutien à l'Economie Sociale et Solidaire**.

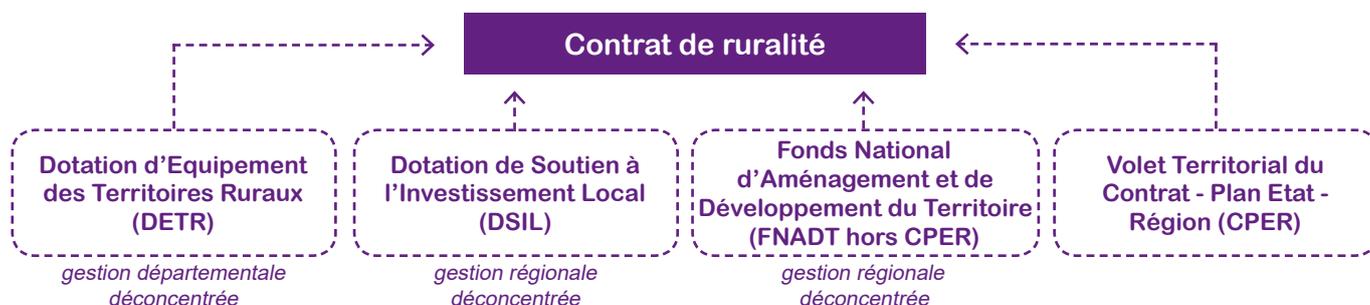


Figure 1 : Les quatre fonds nationaux mobilisables par les contrats de ruralité

Caractéristiques principales des contrats de ruralité

-  Des contrats conclus entre l'Etat (préfectures de département) et les EPCI ou PETER
-  Abondés par quatre fonds nationaux : DETR, DSIL, FNADT et Volet Territorial des CPER
-  Contrats d'une durée de six ans avec close de revoyure à mi-parcours
-  Six thématiques-cibles principales : accès aux services et aux soins ; cohésion sociale ; transition écologique ; mobilités ; attractivité du territoire ; revitalisation des bourgs-centres

Comment mobiliser les contrats de ruralité ?

Plusieurs étapes sont nécessaires dans la mise en oeuvre d'un contrat de ruralité :

1 Il s'agit tout d'abord de **signer les contrats** entre l'Etat et les territoires porteurs. Le contrat de ruralité est signé au minimum entre l'Etat déconcentré et les EPCI ruraux ou PETR mais des co-contractants optionnels peuvent prendre part au processus. Ces cocontractants peuvent être par exemple le conseil départemental ou régional, des opérateurs ou établissements publics, des associations, etc. ; ils s'engagent à contribuer à la mise en oeuvre des objectifs des contrats. Si le préfet de région, chef de file pour l'aménagement du territoire, assure le suivi du contrat, c'est le préfet de département qui en coordonne la mise en oeuvre. Le comité de pilotage du contrat réunissant les cocontractants définit une stratégie de territoire et des axes prioritaires d'investissement conformes aux thématiques-cibles principales des contrats de ruralité (voir encadré). Cette plaquette pluriannuelle annexée au contrat guide les maquettes financières annuelles qui planifient en détail les stratégies d'investissement. Les critères d'éligibilité (taux de subvention et montants plafonds) des projets sont déterminés dans le cadre des procédures courantes spécifiques à chaque fonds.

2 Les **appels à projets** annuels spécifiques à chaque fonds sont lancés tous les ans par l'Etat. La DETR dépend entièrement de la préfecture de

département qui en est l'ordonnateur. La DSIL, en revanche, est gérée par les préfectures de région : le préfet de département fait l'interface entre le préfet de région et les PETR. Pour répondre à ces appels à projets, les mairies et EPCI porteurs de projets construisent un dossier, potentiellement avec le soutien des PETR. Ceux-ci ont un rôle de coordination et de relai : ils effectuent un travail de recensement des volontés d'investissement locales et les font remonter à la préfecture. Ils accompagnent également les porteurs de projets dans le montage du dossier.

3 Les **demandes de financement** sont ensuite sélectionnées par le comité de pilotage regroupant au minimum les PETR, la préfecture de département et éventuellement la préfecture de région. Une fois sélectionnés, les projets peuvent être inscrits dans le contrat de ruralité et bénéficier des fonds associés.

A noter cependant que **les modalités de mise en oeuvre des contrats de ruralité par les préfectures sont hétérogènes sur le territoire** et que les procédures ou les compositions des comités de pilotage par exemple peuvent différer selon la localisation géographique.

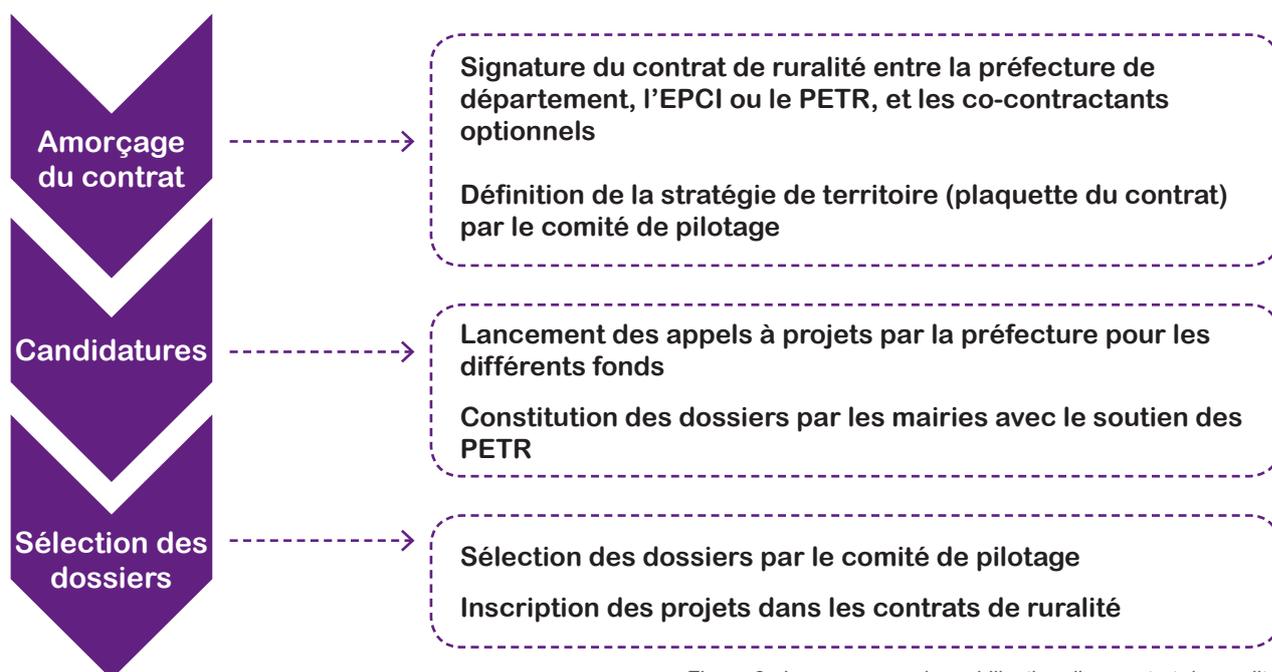


Figure 2 : Le processus de mobilisation d'un contrat de ruralité

À quelles conditions les contrats de ruralité peuvent-ils être pertinents pour le développement de l'ESS en milieu rural ?

La mobilisation des contrats de ruralité dans le cadre d'un projet d'économie sociale et solidaire dépend de deux facteurs indispensables : l'implication d'une collectivité locale et l'affectation des fonds à un projet d'investissement.

A Un projet impliquant une collectivité locale

Les collectivités territoriales peuvent être impliquées dans un projet d'ESS soutenu par le contrat de ruralité de trois manières différentes.

› CAS N°1 Une collectivité locale porte le projet

Le contrat de ruralité permet de **mobiliser des fonds publics d'investissement essentiellement via des collectivités locales** : communes rurales, syndicats mixtes ou EPCI. Le cas de figure le plus courant consiste en un portage du projet par la collectivité elle-même au titre de ses compétences. La collectivité assure la maîtrise d'ouvrage du projet : les investissements sont réalisés dans le cadre de ses finances propres et sont soumis aux contraintes légales de l'investissement public classique. Dans ce cas, la collectivité porte le dossier de demande de subvention, avec ou sans l'aide de son PETR, et reçoit le versement directement.

Dans cette perspective, il semble que le contrat de ruralité et les fonds d'investissement qui y sont associés permettent **l'émergence de projets d'ESS uniquement à travers les initiatives de collectivités locales**. En milieu rural, cette dynamique n'est pas rare, les communes de petite taille et les collectivités étant souvent moteurs de l'activité des territoires. **La commune de Listrac-Medoc en Gironde (33) a par exemple fortement contribué, grâce à des dotations DETR, à l'émergence d'une épicerie sociale et solidaire au sein de la commune**. En effet, elle a pris en charge la rénovation de locaux pour accueillir l'épicerie, locaux qui ont ensuite été mis à disposition de l'association animatrice.

à noter



Mobiliser la DETR au service du développement de l'ESS

En Indre-et-Loire (37), la Communauté de Commune Gâtine Choisille Pays de Racan a soutenu l'émergence d'une recyclerie innovante directement implantée au sein de la déchetterie. Elle a pris en charge la construction des locaux et les a mis à disposition à titre gratuit de l'association de réemploi Tri37 qui assure le fonctionnement de la recyclerie. Les investissements lourds en capital fixe tels qu'une acquisition, une construction ou une rénovation sont donc assurés par la collectivité locale, tandis que le fonctionnement de la structure est assuré par une entité tierce. Dans cette configuration, la structure anime des activités de l'ESS dans le cadre d'un modèle économique indépendant des fonds reçus de l'Etat pour les investissements.

› CAS N°2 La maîtrise d'ouvrage est confiée à un opérateur privé

La principale innovation des contrats de ruralité est une nouvelle disposition qui, depuis 2018, permet une plus grande ouverture des fonds d'investissement public pour le développement rural. L'article L2334-42 du CGCT dispose en effet que "par dérogation, lorsque la subvention s'inscrit dans le cadre d'un contrat signé avec le représentant de l'Etat, les maîtres d'ouvrage désignés par le contrat peuvent être bénéficiaires de la subvention". Cette mesure est pertinente du point de vue de l'ESS : **elle permet de confier la maîtrise d'ouvrage d'un projet à une entité privée**. La collectivité locale peut désigner auprès de la préfecture un maître d'ouvrage privé pour une opération, lequel pourra percevoir directement les subventions d'investissement. Seule l'inscription de l'opération dans les contrats de ruralité ouvre cette possibilité. Dans les territoires dépourvus de contrats de ruralité, les fonds d'investissement ne peuvent pas être versés à des entités privées.

› CAS N°3 Un projet coopératif implique une collectivité locale

Les opportunités de financement offertes par le contrat de ruralité s'appuient sur le rôle central des collectivités locales pour accélérer le développement d'activités économiques innovantes. **La SCIC**, Société Coopérative d'Intérêt Collectif, est **un outil juridique caractéristique de l'ESS et particulièrement pertinent dans le cadre des possibilités de**

financement ouvertes par le contrat de ruralité. En effet, ce statut juridique associe dans le capital d'une même entreprise coopérative des entités diversifiées dont éventuellement des collectivités locales. **Une SCIC associant une collectivité peut donc porter un projet d'ESS** et percevoir des fonds d'investissement public grâce à un contrat de ruralité. La collectivité membre pourra alors porter seule la dépense d'investissement dans le cadre de ses finances propres ou bien désigner la SCIC comme maître d'ouvrage de l'opération, permettant ainsi de lui apporter un important financement public.



focus sur les bonnes pratiques

La SCIC Bioo Rhône le projet agroécologique de la commune de Saint Dionisy (30)

À Saint-Dionisy (Gard), la commune a porté un projet de reconquête agricole dont l'objectif est d'installer des agriculteurs pratiquant l'**agroécologie** et mettre en place des circuits de distribution courts en relation avec les consommateurs locaux. Ce projet, d'abord soutenu par la commune, a émergé grâce à la participation de plusieurs acteurs dont la Chambre d'Agriculture du Gard, l'association Abeille et Biodiversité, et l'INRA - UMR Innovation de Montpellier.

Ce projet repose sur une **volonté politique forte** de développer l'agriculture biologique et l'alimentation de proximité en circuits courts. La complexité du projet et sa dimension fondamentalement partenariale ont mené les différents acteurs impliqués dans le projet à s'associer sous le statut juridique de la SCIC. En effet la participation de nombreux acteurs au capital et donc à la gouvernance de l'entreprise (collectivités, structures du développement agricole, agriculteurs...) **a généré une dynamique de co-construction et sécurisé la recherche de financements.** Elle associe au sein de quatre collèges: collectivités, agriculteurs, associations de consommateurs et acteurs privés. C'est dans le cadre du projet de recherche-action mené par SupAgro Montpellier que le maire a pris connaissance de la possibilité de s'organiser au sein d'une SCIC. Cela souligne notamment l'importance de sensibiliser les exécutifs aux logiques de l'ESS.

Les différentes sources de financement mobilisées pour les investissements fonciers et immobiliers sont la DETR et la DSIL sous le contrat de ruralité, LEADER, les fonds propres communaux et le contrat territorial régional. Même si la SCIC aurait pu percevoir directement les subventions d'Etat grâce au contrat de ruralité, c'est la commune qui a assuré les investissements avec le soutien de la DETR et de la DSIL. Il semblerait que cette option n'ait pas été explorée par manque d'information. L'intégration de la commune de Saint-Dionisy au sein de la SCIC aurait probablement facilité l'attribution des fonds des contrats de ruralité à l'entreprise coopérative.

La commune et les différents sociétaires ont pris connaissance de leur appartenance au mouvement de l'ESS a posteriori du projet. **Le statut de SCIC et de manière générale les dynamiques coopératives se sont avérées essentielles pour le développement de ce projet.** Dans le cadre des contrats de ruralité, l'accompagnement de l'ESS dans les territoires ruraux ne peut pas occulter les collectivités locales. La distinction initiatives privées/publiques est parfois obsolète tant les communes rurales sont parfois dynamiques dans le soutien aux projets d'ESS sur leur territoire.

pour aller plus loin : Présentation du projet "Le projet agroécologique de la commune de Saint-Dionisy"

B Un projet d'investissement

Le contrat de ruralité présente un potentiel d'appui à des projets d'ESS **uniquement dans le cadre de dépenses d'investissement**, pour le lancement ou le développement d'une activité. Les dépenses de fonctionnement sont exclues des fonds qui abondent le contrat de ruralité. Aussi, pour financer les dépenses de fonctionnement, les porteurs de projets doivent s'assurer d'une source financière publique ou privée complémentaire, y compris par de l'autofinancement. Dans le cadre d'un projet de création d'activité d'ESS, les opérations pouvant être financées par les fonds publics d'investissement grâce au contrat de ruralité peuvent être par exemple de l'ordre de l'acquisition, rénovation ou construction de locaux (commerciaux, de transformation, pépinières d'entreprises) ou l'acquisition et l'aménagement de biens fonciers. Les dépenses éligibles sont spécifiques à chaque fonds d'investissement couvert par le contrat de ruralité (FNADT, DETR, DSIL, CPER) et les investissements prioritaires sont variables d'un département à un autre. **Le PETR ou la préfecture de département** sont les principaux interlocuteurs pour aiguiller les porteurs de projets vers le dossier de candidature le plus pertinent en fonction des dépenses à réaliser.

Un projet peut, dans certains cas, **cumuler des subventions**. Par exemple, il est possible de cumuler de la DETR et de la DSIL comme c'est le cas pour le projet de reconquête agricole de Saint Dionisy dans le Gard. En revanche, le FNADT ne peut pas être cumulé avec d'autres fonds d'investissement dans la mesure où son rôle est d'appuyer des projets qui ne peuvent pas bénéficier de la DETR ou de la DSIL. Ces financements peuvent aussi venir en co-financement d'une enveloppe de Contrat de Transition Ecologique (CTE), de LEADER ou de contractualisations départementales ou régionales.

Les montants perçus grâce aux fonds d'investissement public local peuvent être conséquents en fonction des projets portés, les plafonds de subvention peuvent atteindre plusieurs dizaines voire centaines de milliers d'euros en fonction du plan d'attribution des fonds des départements.

Une petite part de l'enveloppe des contrats de ruralité peut être consacrée à de **l'ingénierie de projet** mais les montants restent marginaux, de l'ordre de 10 à 15%. Cette ingénierie peut concerner uniquement des dépenses d'études préalables.

Porteurs de projets de l'ESS

A quels interlocuteurs locaux pouvez-vous faire appel pour mobiliser le contrat de ruralité ?



› Les collectivités locales

Porteuses de projets ou associées, les collectivités locales sont les seules à pouvoir porter votre projet d'investissement ou vous désigner comme maître d'ouvrage d'une opération éligible aux appels à projets du contrat de ruralité. Votre commune ou EPCI doit se trouver sur un territoire où un contrat de ruralité a été signé pour pouvoir en bénéficier.

› Le PETR de votre territoire

Dans le cas où votre collectivité n'est pas en mesure de vous renseigner sur la possibilité de bénéficier des fonds d'investissement en milieu rural, votre PETR de référence peut être votre interlocuteur-conseil principal qui pourra également vous aider dans les démarches pour convaincre votre collectivité. Il sera aussi en mesure d'amorcer les démarches auprès de votre préfecture de département pour la constitution des dossiers de financement.

› Votre préfecture de département

La préfecture de département est en charge du pilotage déconcentré des contrats de ruralité. Elle sera en mesure de vous renseigner sur les modalités de candidature et les fonds les plus adéquats au projet d'ESS que vous portez.

Mieux intégrer l'ESS au sein des contrats de ruralité : des recommandations

Si de prime abord les contrats de ruralité ne présentent pas une grande valeur ajoutée par rapport aux modalités de mobilisation habituelles des fonds d'investissement local, ils permettent néanmoins une innovation majeure pour l'ESS en milieu rural : la possibilité de confier la maîtrise d'ouvrage d'un projet à une entité privée. Cette configuration est pour le moment méconnue et peu mobilisée par les acteurs du terrain, la prochaine programmation gagnerait donc à les rendre plus visibles, lisibles et ainsi plus mobilisables par les acteurs de l'ESS.

A Vers une meilleure lisibilité et publicité auprès des maires et des réseaux de l'ESS : faciliter la prise en main de l'outil

› Développer l'accès à l'information

L'accès à l'information non seulement pour les collectivités locales mais aussi pour les acteurs et réseaux locaux de l'ESS en milieu rural permettrait à des structures d'envisager l'amorçage de dossiers de demande de subvention. Une communication précise sur le potentiel d'appui des fonds d'investissement public aux incubateurs locaux, aux consultants en ingénierie de projet, aux associations de développement local et aux réseaux formels et informels de l'ESS pourrait enclencher une véritable dynamique de mobilisation de ces fonds selon les conditions qui ont été citées précédemment.

› Labelliser les projets

Les contrats de ruralité peinent à s'extraire des logiques administratives et des processus de contractualisation entre l'Etat déconcentré et décentralisé. Dépasser ces lacunes par la publicité et la communication autour des contrats de ruralité pourrait se concrétiser par une labellisation des projets soutenus dans ce cadre. Le fait qu'un projet ait été soutenu grâce aux contrats de ruralité deviendrait donc visible pour les usagers ou des financeurs complémentaires.

› Uniformiser la communication de toutes les préfectures

Le fonctionnement des contrats de ruralité basé sur un pilotage administratif par les préfectures de département implique une grande hétérogénéité dans la mise en œuvre des contrats sur les territoires. Les porteurs de projets, qui agissent parfois sur un périmètre dépassant le cadre départemental, peuvent donc montrer des difficultés à comprendre leur fonctionnement. Une communication commune à toutes les préfectures de département, assurée par exemple par l'ANCT, pourrait clarifier les points communs à tous les contrats de ruralité sur le territoire français.

B Renforcer l'ingénierie et sensibiliser les PETR à la thématique de l'ESS

La prochaine programmation doit permettre aux PETR d'affirmer davantage leur rôle central dans la conception et l'accompagnement des projets de territoire. Le PETR semble être une échelle pertinente pour assurer le renforcement de l'ingénierie des contrats de ruralité.

› Renforcer l'ingénierie des PETR sur les contrats de ruralité

En effet, notamment dans les territoires ruraux, certaines communes peuvent éprouver des difficultés à monter des dossiers de financement auprès de la préfecture, par manque de temps, de ressources humaines ou de connaissance des subtilités des procédures administratives. Le PETR peut donc constituer un appui majeur pour ces maires ruraux dans la création de leur projet d'investissement en faveur de l'ESS.

› Sensibiliser les PETR à la thématique de l'ESS

Dans cette perspective, une sensibilisation voire une formation des personnels des PETR à la thématique de l'ESS pourrait devenir un levier particulièrement puissant pour le développement de projets socialement innovants. Une enveloppe et des ressources plus ambitieuses allouées à l'ingénierie de projet pour les PETR semble être une piste pour permettre aux communes rurales de faire évoluer leurs projets vers des dynamiques de l'ESS. Une ingénierie renforcée permettrait de développer des articulations entre les contrats de ruralité et d'autres dispositifs tels que les contrats de transition écologique (CTE).



à noter

Quelle articulation entre les contrats de ruralité et les contrats de transition écologique (CTE) ?

Les articulations entre outils de contractualisation peuvent jouer en faveur de l'intégration de l'ESS. Dans le PETR Gévaudan-Lozère, le Contrat de Transition Écologique (CTE) permet de **labelliser des projets** mais ne dispose pas de financements fléchés. Certaines de ces initiatives, menées au titre du CTE, font donc **appel aux fonds débloqués par le contrat de ruralité** du territoire en question. Les projets du CTE, bien que souvent portés par des structures publiques, s'ancrent dans des dynamiques d'innovation sociale, d'expérimentation et de coopération qui répondent aux enjeux de l'ESS. Citons par exemple la mise en place d'un pôle de recyclerie ou la création d'un ESAT en apiculture sur ce territoire. En s'articulant avec le Contrat de Ruralité, le CTE permet ainsi à celui-ci d'**intégrer des dynamiques plus innovantes et sociales**.

› Sensibiliser les acteurs locaux au statut juridique de SCIC

Le statut de SCIC apparaît comme un outil juridique particulièrement pertinent dans son potentiel d'implication des collectivités au projet. Développer ces outils de développement territorial et sensibiliser à ce mode de « faire projet » autrement constitue aussi une piste pour la mobilisation des contrats de ruralité par les entreprises de l'ESS.

C

Les stratégies préfectorales : un levier pour intégrer l'ESS au sein des contrats de ruralité

La possibilité pour les entreprises de l'ESS de mobiliser les contrats de ruralité pour des dépenses d'investissement sont contraignantes.

› Valoriser les projets innovants

Afin de renforcer le potentiel de mobilisation des contrats de ruralité par ces structures, nous pouvons imaginer la **création d'un bonus inscrit dans les règlements départementaux** d'attribution des fonds concernés par le contrat de ruralité en faveur des projets qui soutiennent un développement territorial économiquement et socialement innovant au service de l'intérêt général. Ce bonus pourrait prendre la forme d'un **accompagnement supplémentaire** à l'ingénierie de projet, d'une **revalorisation quantitative** de l'enveloppe attribuée à l'opération ou d'une **procédure administrative prioritaire**.

Remerciements

Nous souhaitons remercier toutes les personnes qui nous ont accompagnées dans la réalisation de notre projet collectif et dans l'élaboration de cette fiche technique. Merci particulièrement à Cécile Leclair et Bérengère Daviaud à l'Avise, Anne-Laure Federici au RTES, Sarah Russeil au MTES et à Irène Mboumoua à l'École Urbaine de Sciences Po. Enfin, nous souhaitons remercier toutes celles et ceux qui nous ont accordé des entretiens et leur expertise sur les différents dispositifs étudiés. Merci à vous. *(en ordre alphabétique)*

Frédéric BARNOIN, Chef du bureau du développement local, direction de la citoyenneté et de la légalité à la préfecture du Gard

Jean-Baptiste MASSE, Chargé de mission du Contrat de Ruralité au PETR Sud-Toulousain

Michel GABACH, Maire de Saint Dionisy et président de la SCIC Bioo Rhône

Frédéric CAMBESSEDES, chargé de mission du Contrat de Ruralité au PETR Garrigues et Costières de Nîmes

Adrien LAMAT, chargé de mission Contrat Régional, LEADER et Contrat de Ruralité au PETR Gévaudan Lozère

Sylvie THOMEL, chargée de mission Plantes et "Bien-Être" du Contrat de Transition Écologique au PETR Gévaudan Lozère

Monique DE LAGRANGE, coordinatrice de l'association Terres de Vie en Lozère

Acronymes

CPER - Contrat de Plan État Région

DETR - Dotation d'Équipement des Territoires Ruraux

DSIL - Dotation de Soutien à l'Investissement Local

FNADT - Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire

FSIL - Fonds de Soutien à l'Investissement Local

LEADER - Liaison Entre Actions de Développement de l'Économie Rurale

EPCI - Etablissement Public de Coopération Intercommunale

PETR - Pôle d'Équilibre Territorial et Rural

SCIC - Société Coopérative d'Intérêt Collectif

Pour aller plus loin

Article 2334-42 du CGCT

Circulaire du 14 janvier 2020 relative aux dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires en 2020

Circulaire du 9 novembre 2000 relative aux interventions du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire

Réalisée dans le cadre d'une mission commandée par l'Avise à l'École urbaine de Sciences Po, cette étude porte sur les leviers d'appui à l'ESS au sein des outils de développement rural. Après la réalisation d'un état de l'art sur les outils de contractualisation spécifiques au développement rural, une phase d'entretiens sur trois territoires cibles (Ardennes, Indre et Indre-et-Loire, Gard et Lozère) a permis de produire des outils sur le fonctionnement de quatre dispositifs de développement rural : Programmes LEADER, Programmes de Développement Rural Régionaux, Projets Alimentaires Territoriaux, Contrats de Ruralité, ainsi qu'une synthèse portant sur leur articulation afin de mettre en lumière les opportunités qu'ils offrent à l'ESS.

Projet collectif dans le cadre du Master Stratégies Territoriales et Urbaines, Ecole Urbaine de Sciences Po

Sous la direction de : Cécile LECLAIR (Avise)

Enquête et rédaction : Oriane LOUVEAU, Pinelopi PAPPA, Zoé RAIMBAULT, Maud REYMOND

Coordination : Bérengère DAVIAUD (Avise)

Tutrice : Sarah RUSSEIL (MTES)

Mise en page : Pinelopi PAPPA

© Avise, juin 2020 - 18, avenue Parmentier - 75011 Paris / www.avise.org