

ENQUÊTE - INTERCOMMUNALITÉS

Contrat de relance et de transition écologique

Le CRTE, un outil dont la valeur ajoutée
reste à démontrer



Juillet 2022



ENQUÊTE - INTERCOMMUNALITÉS

Contrat de relance et de transition écologique

Le CRTE, un outil dont la valeur ajoutée reste à démontrer

En avril 2021, l'AMF avait lancé une première enquête sur l'avancée des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). 125 territoires y avaient alors participé, ce qui avait permis d'illustrer plusieurs points d'attention quant à cette nouvelle démarche contractuelle avec l'État – notamment sur la place des communes, les besoins en ingénierie des collectivités, les aspects financiers et la nature intégratrice du contrat – dans un rapport d'analyse publié en mai 2021.

Après une année d'élaboration, la première génération des CRTE couvre la quasi-intégralité du territoire métropolitain et ultramarin avec 819 contrats signés au 28 juin 2022. Afin de savoir où en sont les territoires dans la réalisation de ce contrat et connaître les principales attentes des communes et des intercommunalités, l'AMF a lancé une nouvelle enquête en direction des territoires de projets (EPCI et groupements) porteurs d'un CRTE. Celle-ci vise notamment à apprécier les conditions d'élaboration du contrat, son contenu, sa gouvernance, les moyens mobilisés et attendus, et ses perspectives.

SOMMAIRE

Synthèse de l'enquête

3

Présentation de l'échantillon

4-5

Un contrat réalisé à marche forcée favorisant la structuration d'un projet de territoire en début de mandat

6-9

1. L'assouplissement du calendrier d'élaboration a permis l'association des élus communaux 6

2. Le CRTE, l'occasion de construire un territoire de projet avec l'appui de l'ingénierie locale et externe 6

3. Un rôle de coordination assuré par l'intercommunalité qui ne doit pas devenir un « guichet unique » sur le territoire 7-9

Un contrat global et transversal qui sera peut-être à renégocier au regard des nouvelles obligations réglementaires

9-14

1. Un contrat global fondé sur l'existant, utile à la lisibilité de l'action publique 9-10

2. Un contrat transversal ayant pour principal objectif la transition écologique 11-12

3. Une première génération qui sera peut-être à renégocier dans un contexte réglementaire, législatif et financier contraint 12-14

Un contrat avec ses limites, souffrant notamment du manque d'engagements pluriannuels de la part de l'État

14-16

1. Des contrats à parfaire localement grâce au caractère évolutif du document 14

2. Un document supplémentaire dont l'objectif de coordination globale des relations entre l'État et les territoires n'est pas démontré : la survie des appels à projets 15

3. Des collectivités locales qui ne gagnent pas en visibilité financière pluriannuelle 15

Synthèse de l'enquête

- Les élus communaux, et notamment les maires, ont été associés à l'élaboration de la première version du contrat. Les conférences des maires ont pu être mobilisées à ces fins.
- Les intercommunalités ont refusé de devenir un "guichet unique" pour l'État sur le territoire en ne procédant pas à la priorisation des nombreux projets communaux inscrits dans les CRTE.
- Les CRTE sont jugés intéressants et pertinents à l'échelle intercommunale ou supra-intercommunale : leur élaboration a permis de constituer ou réviser un projet de territoire concerté avec les communes à partir des documents stratégiques, du diagnostic écologique et l'apport des ingénieries locales et/ou externes.
- Le projet de territoire constitue le socle d'un programme d'objectifs partenariaux avec l'État à l'échelle du territoire : le CRTE traduit un changement de méthode dans le dialogue avec l'État, centré sur une approche différenciée et ascendante. Cette nouvelle approche ne doit pas occulter les difficultés rencontrées par certains territoires, entre absence de négociations et vision descendante de la part des services de l'État.
- Le CRTE apparaît comme un contrat global de manière plus ou moins significative selon l'histoire et l'ancienneté de l'intercommunalité. Son caractère intégrateur peut rendre l'outil complexe et lourd pour les territoires, notamment les plus ruraux.
- Contrat transversal couvrant l'ensemble des enjeux territoriaux selon le prisme de la transition écologique, il intègre également et dans une relative mesure les enjeux de la cohésion sociale et territoriale. Les domaines d'action publique couverts par les CRTE correspondent généralement au plan France Relance.
- Les maires sont associés dans près de la moitié des comités de pilotage des CRTE représentés dans l'enquête. Les conseils départementaux et régionaux sont plus relativement représentés aux côtés de l'État et des structures intercommunales porteuses et auraient pu être invités à inscrire systématiquement leurs dispositifs d'aide aux territoires en lien avec le CRTE.
- Une majorité de CRTE contient des indicateurs de suivi. Peu de territoires envisagent un avenant pour 2022, davantage pour 2023.
- Les élus s'interrogent sur la plus-value du CRTE, d'autant plus avec l'extinction du plan France Relance. L'absence de mobilisation financière de la part de l'État et de visibilité annuelle ou pluriannuelle est critiquée. Seule une faible majorité de territoires déclarent être dotés de conventions ou de maquettes financières.
- Malgré la mise en place des CRTE, la logique des appels à projets demeure. Le CRTE souffre d'une absence de synergie entre les différents ministères, pourtant promise dans la circulaire mais jusqu'alors que peu envisagée.

MÉTHODOLOGIE

L'enquête, menée entre le 25 avril et le 31 mai 2022, a recueilli 171 réponses (133 complètes et 38 incomplètes) de la part d'intercommunalités ou de leurs groupements porteurs d'un CRTE.

Cela représente plus de 20% des 847 périmètres de contractualisation. L'ensemble des formulaires a été pris en compte pour la constitution des statistiques présentées dans ce rapport d'analyse. Les différents éléments développés n'ont pas vocation à être généralisés mais permettent de dégager de grandes tendances et d'en tirer des enseignements.

Par ailleurs, les services de l'AMF ont pu rencontrer Stéphanie Guiraud-Chaumeil, présidente de la communauté d'agglomération de l'Albigeois, maire d'Albi (Tarn), co-présidente de la commission Intercommunalité de l'AMF ; Jacques Oberti, président du SICOVAL, maire d'Ayguésvives (Haute-Garonne) et président de l'Association des maires et présidents de communautés de Haute-Garonne ; et Bénédicte Thiebaut, maire de Roiglise (Somme), présidente du Grand Roye et présidente de l'Association des maires et présidents d'intercommunalité de la Somme accompagnée de Christophe Lechêne, directeur général adjoint des services, afin d'obtenir des retours qualitatifs en plus des données statistiques issues de l'enquête.

Le questionnaire se composait de soixante-sept questions réparties en onze volets thématiques : l'identification du CRTE, son état de signature, les acteurs de son élaboration, la stratégie locale sur laquelle il repose, les ingénieries mobilisées pour son élaboration, son articulation avec les contrats et programmes préexistants, les projets qui y sont inscrits, les financements qui lui sont alloués, la gouvernance et les partenariats qu'il implique, son évaluation et son suivi et enfin une partie dédiée à des commentaires libres sur l'appréciation de la démarche. Les questions ont été définies au début du mois d'avril au vu des connaissances et des informations disponibles à cette date.

Issus de la circulaire du Premier ministre du 20 novembre 2020, complétée par celle du 4 janvier 2022, les CRTE sont la déclinaison opérationnelle des « contrats de cohésion territoriale » prévus dans la loi du 22 juillet 2019 portant création d'une agence nationale de la cohésion des territoires. Ils lient l'État aux territoires, à l'échelle intercommunale ou supra-intercommunale, afin d'accompagner les projets de territoire sur la durée du mandat municipal et mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques avec les enjeux de la transition écologique.

Après plus d'une année d'élaboration, la première génération des CRTE couvre la quasi-intégralité du territoire métropolitain et ultramarin avec 814 contrats signés au 7 juin 2022.

L'AMF a souhaité, par cette nouvelle enquête à destination des 1 253 communautés et métropoles, savoir où en sont les territoires dans la réalisation de ce contrat et connaître les principales attentes des communes et des intercommunalités.

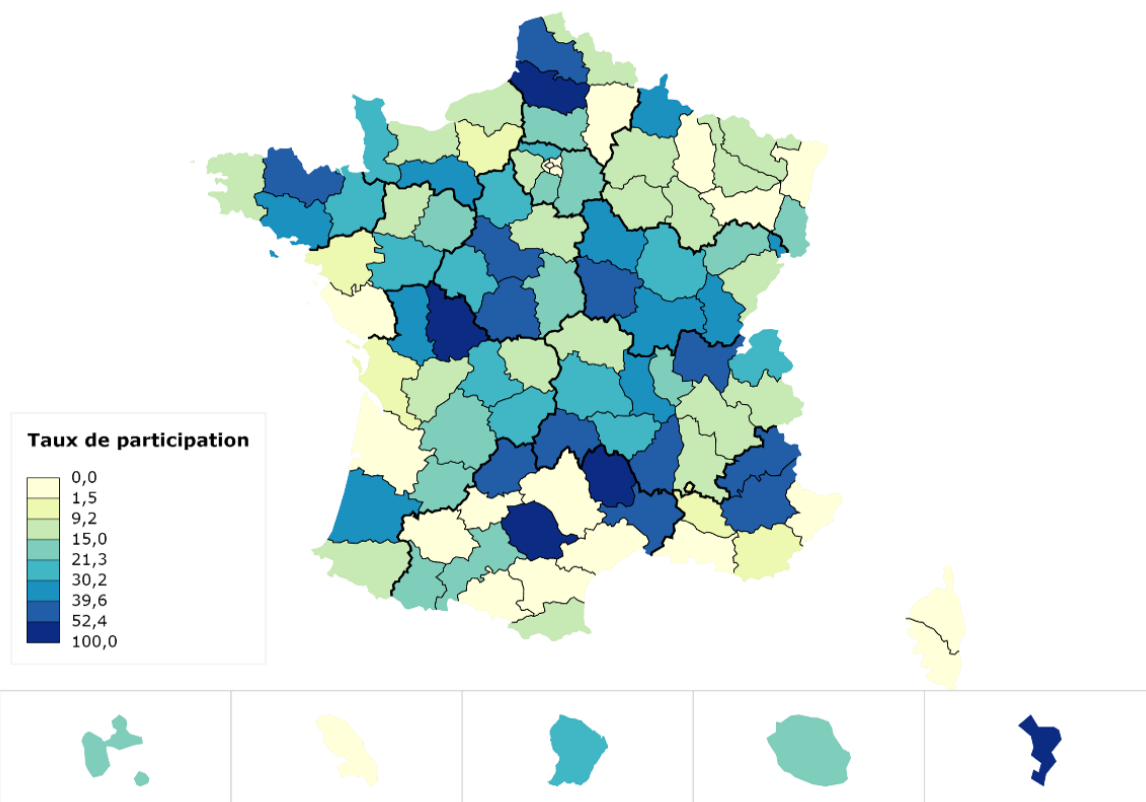
L'enquête visait notamment à apprécier les conditions d'élaboration du contrat, son contenu, sa gouvernance, les moyens mobilisés et attendus, et ses perspectives. Les intercommunalités intégrées dans des périmètres de CRTE plus larges ont pu relayer le questionnaire aux responsables de PETR, pôles métropolitains, pays ou encore SCOT.

Les résultats se fondent sur les réponses de 171 territoires, parmi les 850 périmètres de CRTE, reçues entre le 25 avril et le 31 mai 2022. Elles sont issues de l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin à l'exception de certains départements (cf. carte ci-contre).

Les formulaires ont majoritairement été remplis par les services des intercommunalités ou des groupements (145 des 171 réponses) en lien avec les élus, à commencer par les DGS/DGA (56), suivis par les chargés de mission (45), les chefs de projets (26) et les directeurs de service (18). Des élus ont également participé : 17 présidents d'intercommunalité et 4 maires.

TAUX DÉPARTEMENTAL DE PARTICIPATION À L'ENQUÊTE DE L'AMF SUR L'AVANCEMENT DES CRTE

relativement aux nombres de périmètres dans chaque département



Parmi les 171 territoires, les réponses doivent être distinguées selon deux situations :

- 135 EPCI à fiscalité propre (FP) dont le territoire coïncide avec le périmètre du CRTE, soit 99 communautés de communes (58%), 34 communautés d'agglomération (20%) et 2 communautés urbaine (1%) ;
- 36 groupements d'EPCI à FP dont le périmètre correspond à celui du contrat, soit 22 PETR (13%), 6 pays (4%), 2 pôles métropolitain (1%), 1 association et 1 syndicat mixte.

La répartition des répondants à l'enquête, entre EPCI à FP et groupements d'intercommunalités, est similaire à celle observée à l'échelle nationale entre les différents périmètres de CRTE, soit une répartition équivalant à 79% d'EPCI à FP et 21% de groupements (contre 80% / 20% à l'échelle nationale).

Les 171 territoires ayant répondu représentent 20% des CRTE d'ores et déjà élaborés ou prévus. 157 des 171 CRTE représentés sont d'ores et déjà signés, 8 d'entre eux devraient l'être prochainement. 6 territoires n'ont pas répondu à la question relative à la signature.

La grande majorité des CRTE représentés dans cette enquête compte entre 15 000 et 70 000 habitants (107), ce qui n'est pas incohérent au regard de l'importance du nombre de communautés de communes ayant répondu. Certains pôles urbains se détachent tout de même avec 31 CRTE comptant plus de 100 000 habitants, correspondant notamment aux grandes communautés d'agglomération et à une part des périmètres pluri-intercommunaux.

60% des territoires (102) ayant répondu à l'enquête avaient préalablement un contrat de ruralité et seulement 14% des répondants (24) avaient un contrat de transition écologique. Ces deux précédents exercices de contractualisation entre les collectivités et l'Etat ne sont pas sans lien avec les CRTE, ces derniers prenant leurs relais.

1. L'assouplissement du calendrier d'élaboration a permis l'association des élus communaux

Le calendrier de signature, fixé au 30 juin 2021 par la première circulaire, était fortement critiqué par les élus des intercommunalités et les maires malgré le fait que la démarche ait été bien accueillie, critiques relayées par l'AMF. Le calendrier a été assoupli jusqu'au 31 janvier 2022, tel que fixé dans la seconde circulaire. Des contrats continuent d'être signés dans leur première version depuis cette date mais une majeure partie du territoire métropolitain et ultramarin est d'ores et déjà couvert.

71 % des répondants affirment avoir associé les élus communaux à l'élaboration du contrat.

Dans ce nouveau calendrier, les élus communaux, et notamment les maires, ont été associés à l'élaboration de la première version du contrat. L'AMF avait pu souligner lors de sa précédente enquête que les intercommunalités avaient la volonté d'associer les communes à la démarche. Une volonté confirmée dans la mesure où la majorité des répondants (89, 56%) affirment avoir mobilisé la conférence des maires au cours de l'élaboration des CRTE. De plus, les élus communaux ont également été associés dans 71% des cas. Pour les périmètres pluri-intercommunaux, les élus intercommunaux ont été systématiquement associés à l'élaboration des CRTE. Un constat globalement rassurant quant à la place des communes dans la démarche mais il faut souligner d'une part, que dans la majorité des cas une seule conférence des maires a été réunie et d'autre part, que seuls quelques maires ont été associés à la signature du contrat (11). Pour autant, ceci n'empêche pas l'inscription de projets communaux dans CRTE : 90% des répondants affirment en avoir inscrits dans le CRTE.

À l'inverse de l'association des communes, la société civile a difficilement trouvé sa place dans cette

démarche partenariale du fait d'un contexte compliqué et marqué par les différentes restrictions sanitaires liées à la pandémie de Covid-19. Les conseils de développement n'ont été mobilisés que dans 21% des territoires représentés. De même, les habitants, les associations et les entreprises du territoire n'ont été associés que dans 30% des cas. Pour autant, il faut noter que certains territoires ont su s'adapter au contexte en développant des consultations ou des enquêtes en ligne (22 occurrences), des ateliers (21 occurrences) et plus récemment des concertations ou réunions publiques (21 occurrences).

Alors que les contraintes calendaires portaient à croire à une démarche centrée sur les intercommunalités, les communes ont pu trouver leur place dans l'élaboration et sont prises en compte comme maîtres d'ouvrage dans le contrat. Cette concertation devrait être confortée et élargie à l'ensemble des acteurs, aussi bien publics que privés, afin de continuer à structurer de véritables territoires de projet.

2. Le CRTE, l'occasion de construire un territoire de projet avec l'appui de l'ingénierie locale et externe

Le CRTE a été l'occasion de fédérer les élus en début de mandat autour d'un projet partagé. Ainsi, selon les observations recueillies par l'enquête, « la formalisation du projet de territoire a été un temps fort intéressant pour fédérer les élus et les équipes des collectivités du territoire. Sans réinventer, puisque nourri du SCOT, PCAET, Plan paysage..., il s'est agi de traduire la stratégie du territoire en programme opérationnel en précisant les priorités. » En effet, une des finalités du dispositif est « dans la durée du mandat municipal 2020-2026, d'accompagner les collectivités dans leur projet de territoire, vers un nouveau modèle de développement, résilient sur le plan écologique, productif et sanitaire. »

43 % des répondants font état d'une mise à jour du projet de territoire à l'occasion de l'élaboration du contrat.

Les CRTE ont encouragé la mise à jour ou la formulation d'un premier projet dans quelques 83 territoires représentés dans l'enquête : 67 répondants (43%) font état d'une mise à jour et 16 répondants (18%) d'un premier projet. Cela n'a cependant pas été systématique car un certain nombre de territoires avaient déjà pu mettre à jour le projet récemment, lors des précédents exercices de contractualisation avec l'État (contrats de ruralité ou contrat de transition écologique), et qu'il s'agit d'exercices longs et chronophages – d'autant plus dans un contexte marqué par les restrictions sanitaires. Néanmoins, l'élaboration des CRTE a poussé la réalisation de diagnostic initial du territoire dans près de 70% des cas (118 occurrences), un exercice nécessaire pour la déclinaison du projet de territoire en orientations stratégiques et en objectifs à suivre au cours de la réalisation du plan d'actions.

70 % des répondants déclarent avoir réalisé un diagnostic écologique initial du territoire.

Par ailleurs, le projet de territoire servant de socle au CRTE est nourri de nombreux documents stratégiques de référence préexistants à la démarche tels que les PCAET (94, 54%), les SCoT (87, 51%), les PADD (57, 33%), les PLUi (55, 32%), les PAT (53, 31%) et les PLH (51, 30%). Ces résultats ne reflètent qu'une faible partie de la grande diversité des documents stratégiques utilisés et inscrits dans les CRTE. Le « recyclage » de ces documents s'explique par le calendrier contraint du déploiement de la démarche mais surtout par la volonté d'inscrire les CRTE « en cohérence avec les orientations stratégiques qui figurent dans des documents de référence », fixée par la circulaire du 20 novembre 2020.

Ce travail autour du projet de territoire, et plus largement de l'élaboration des contrats, a mobilisé les diverses instances d'ingénierie locale, notamment les services des intercommunalités représentées (87%) ou de leurs groupements (PETR, 13,5% ; Pays, 7,4%). Dans une moindre mesure, ce travail d'élaboration a pu également être appuyé localement par les agences d'urbanisme (8,8%) ou les agences techniques départementales (2,7%).

Plus généralement, 62% des intercommunalités ont

estimé bénéficier d'une ingénierie locale suffisante pour l'élaboration de leurs CRTE. À cela s'ajoute l'apport d'ingénierie externe de la part d'opérateurs ou d'agences de l'État. 46% des territoires représentés ont bénéficié de cet accompagnement externe, pourvu essentiellement par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (65%), ses opérateurs partenaires tels que le CEREMA (11,5%) ou l'ADEME (4,3%). Les services déconcentrés comme les DDT, les DREAL ou les DRAC ont pu également appuyer localement l'élaboration des contrats. Il s'agissait principalement pour ces différents acteurs d'accompagner l'élaboration d'un diagnostic territorial (60,3%), la rédaction des orientations stratégiques (48,5%) ou plus largement l'élaboration d'un projet de territoire (33,8%) mais aussi la préparation du suivi et la structuration du pilotage (22%).

62 % des territoires ont estimé bénéficier d'une ingénierie locale suffisante pour l'élaboration du CRTE.

En somme, l'élaboration des CRTE a été un moment d'échange local autour du projet de territoire et a permis de fédérer les élus, notamment les nouveaux élus, au sein de l'intercommunalité en début de mandat. Ce fut également l'occasion de ré-enclencher la logique de partenariat entre les communes membres.

3. Un rôle de coordination assuré par l'intercommunalité qui ne doit pas devenir un "guichet unique" sur le territoire

Les intercommunalités et leurs groupements ont garanti dans la grande majorité des cas la remontée des projets communaux et la bonne association des communes à l'élaboration du contrat (cf. supra). Ce rôle de coordination confié aux intercommunalités ou à leurs groupements par la circulaire du 20 novembre 2020 a pu poser plusieurs questions autour de la priorisation des projets communaux par les intercommunalités et de fait leur positionnement comme interlocuteur unique pour l'État sur le territoire.

Tout d'abord, les intercommunalités ayant inscrit des centaines de projets communaux dans leurs CRTE

sont plus nombreuses que celles qui ont procédé à la priorisation de ces mêmes projets. Cela dépend fortement de l'histoire et de la structuration des intercommunalités mais aussi de leur niveau d'intégration : de nombreuses intercommunalités ne s'estiment pas légitimes pour procéder à la priorisation des projets communaux.

Des territoires témoignent qu'il s'agit d'un « positionnement peu évident pour l'EPCI » pour qui « la difficulté réside aussi dans les arbitrages entre projets communaux et projets intercommunaux. Les élus intercommunaux refusent de porter ces arbitrages. »

D'ailleurs, seuls 55 territoires représentés (39%) font état d'utilisation de méthodes de priorisation des projets. Cette absence majoritaire de priorisation des actions communales signifie bien que les intercommunalités refusent de s'inscrire comme l'interlocuteur unique de l'État à l'échelle infrarégionale, alors même qu'elles ressentent cet objectif dans la démarche de l'État. Ce sentiment, largement partagé par les communes au début du déploiement du dispositif compte tenu de l'objectif de favoriser "la logique de guichet unique" fixé dans la circulaire, ne doit pas devenir une réalité.



« Le CRTE, une opportunité pour fédérer autour d'un projet de territoire et faciliter le financement des projets. »

Entretien avec Stéphanie Guiraud-Chaumeil, maire d'Albi et présidente du Grand Albigeois, co-présidente de la commission intercommunalité de l'AMF

« Compte-tenu du contexte sanitaire du début du mandat, nous avons transformé la nécessaire contractualisation en opportunité pour fédérer les élus du territoire et ré-enclencher vraiment la logique du partenariat entre l'intercommunalité et les communes et entre les communes elles-mêmes. »

À l'instar de la majorité des élus, Stéphanie Guiraud-Chaumeil note les difficultés de l'exercice, supposant « d'agréger des contrats pour certains préexistants sur des territoires qui n'étaient pas les mêmes, avec des temporalités qui n'étaient pas les mêmes et des signataires qui n'étaient pas forcément les mêmes. » S'ajoute à cette difficulté celle du calendrier d'élaboration contraint, marqué par les restrictions sanitaires liées à l'épidémie de Covid-19 et s'inscrivant à la suite du renouvellement municipal : il a fallu pourvoir à l'élaboration partenariale alors que les échanges entre élus ont été plus contraints. « Le choix qui a été fait est celui d'entrer de manière totalement déterminée et engagée dans la nouvelle contractualisation et d'en profiter pour revoir le projet de territoire sur la période 2021-2026. » Afin d'embarquer tous les élus et donner de la cohérence au contenu du contrat, faute d'une cohérence sur les durées, les périmètres et les acteurs concernés, la transition écologique a été définie comme « thématique fil rouge ». En somme, le CRTE a été vécu comme une « vraie opportunité pour donner du

sens à l'intérêt communautaire » en début de mandat : « notre CRTE, c'est le socle de notre projet de territoire et le contrat-cadre pour faciliter le financement des projets ».

« Le CRTE ne doit pas devenir une négation des maires ! »

Stéphanie Guiraud-Chaumeil formule une première réserve quant à ce contrat global, celle de la légitimité de l'intercommunalité à être érigée en guichet unique sur le territoire par l'État. Elle prend notamment l'exemple du contrat de ville, « maintenant responsabilité de l'intercommunalité, ce qui reste un mystère » et qui doit être articulé avec le CRTE : il s'agit d'un sujet que la majorité des élus peinent à s'approprier car ils ne sont pas concernés. « On voit bien que l'État par principe est en train d'essayer de trouver la solution pour avoir le moins d'interlocuteurs possibles, finalement d'avoir un guichet unique sur un territoire », ce qu'elle peut comprendre sur un certain nombre de sujets. Le CRTE pourra difficilement embrasser l'ensemble des politiques sans déborder sur les compétences communales, et donc interroger la légitimité de l'intercommunalité à être un relais entre l'État et les maires. « J'ai envie d'avoir confiance dans le CRTE, parce que réfléchir aux choses dans leur globalité avec une certaine transversalité est plutôt intéressant. Néanmoins, cela ne doit pas devenir le guichet unique, la porte d'entrée unique de

l'État sur le territoire. Les maires restent légitimes : ils ont leur représentativité, leurs mots à dire sans passer par l'intermédiaire de leur président d'intercommunalité. On n'est pas représentant des maires. »

« La question de ce que l'on pourra faire ne sera pas que financière... »

Stéphanie Guiraud-Chaumeil partage, comme la majorité des élus, la nécessité davantage de moyens pour assurer la réussite du contrat et plus largement répondre à l'accroissement des missions confiées aux collectivités. Elle émet cependant une limite, celle du nécessaire redressement des comptes publics qui risque de toucher particulièrement les communes : « Si dans le contexte financier actuel du pays, nous arrivons à maintenir les moyens qui sont les nôtres et les enveloppes envisagées lors de la conclusion de ce contrat, je considère que ce sera déjà une très bonne chose. » Outre ces considérations financières, la présidente de l'agglomération albigeoise estime

qu'une des principales limites à la réalisation des projets est liée au cadre réglementaire et législatif, notamment à la question du zéro artificialisation nette (ZAN).

Il y a de nombreuses « haies avant d'arriver à la question des financements et de la répartition des financements » qui ne sont pas négligeables, même si les financements restent au cœur des inquiétudes. La prise en compte de ces nouveautés rend nécessaire une réévaluation interne des actions inscrites dans le CRTE avec le ZAN comme condition supplémentaire, s'ajoutant aux réflexions relatives aux priorisations qui avaient pu être faites. De plus, l'élue note que ces nouvelles conditions de l'aménagement du territoire posent la question de l'équilibre du développement entre les territoires et de l'accompagnement des territoires les plus ruraux qui ne disposent pas forcément de l'ingénierie nécessaire, un accompagnement que le Grand Albigeois travaille à concrétiser avec les communautés de communes rurales voisines par la conclusion de partenariats.

Un contrat global et transversal qui sera peut-être à renégocier au regard des nouvelles obligations réglementaires

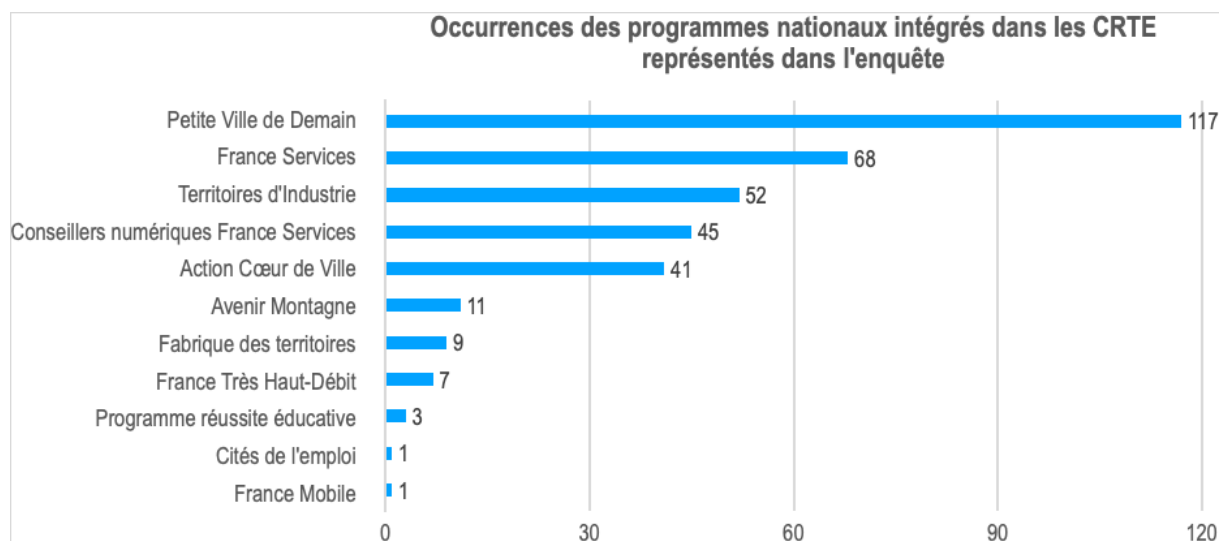
1. Un contrat global fondé sur l'existant, utile à la lisibilité de l'action publique

L'AMF partage le constat dressé dans la circulaire d'une démultiplication des contractualisations, à laquelle s'adjoint les très nombreux appels à projets, participant à l'illisibilité de l'action publique pour l'ensemble des acteurs et la difficile mise en cohérence des différents dispositifs. Selon la circulaire, afin de simplifier cette architecture contractuelle entre l'État et les collectivités territoriales autour de deux niveaux, les CRTE étaient « appelés à remplacer progressivement et de manière pragmatique les dispositifs de contractualisation existants de droit commun et thématiques » et à « intégrer les programmes d'appui mis en œuvre par le gouvernement au profit des territoires ». Les CRTE sont donc des contrats globaux

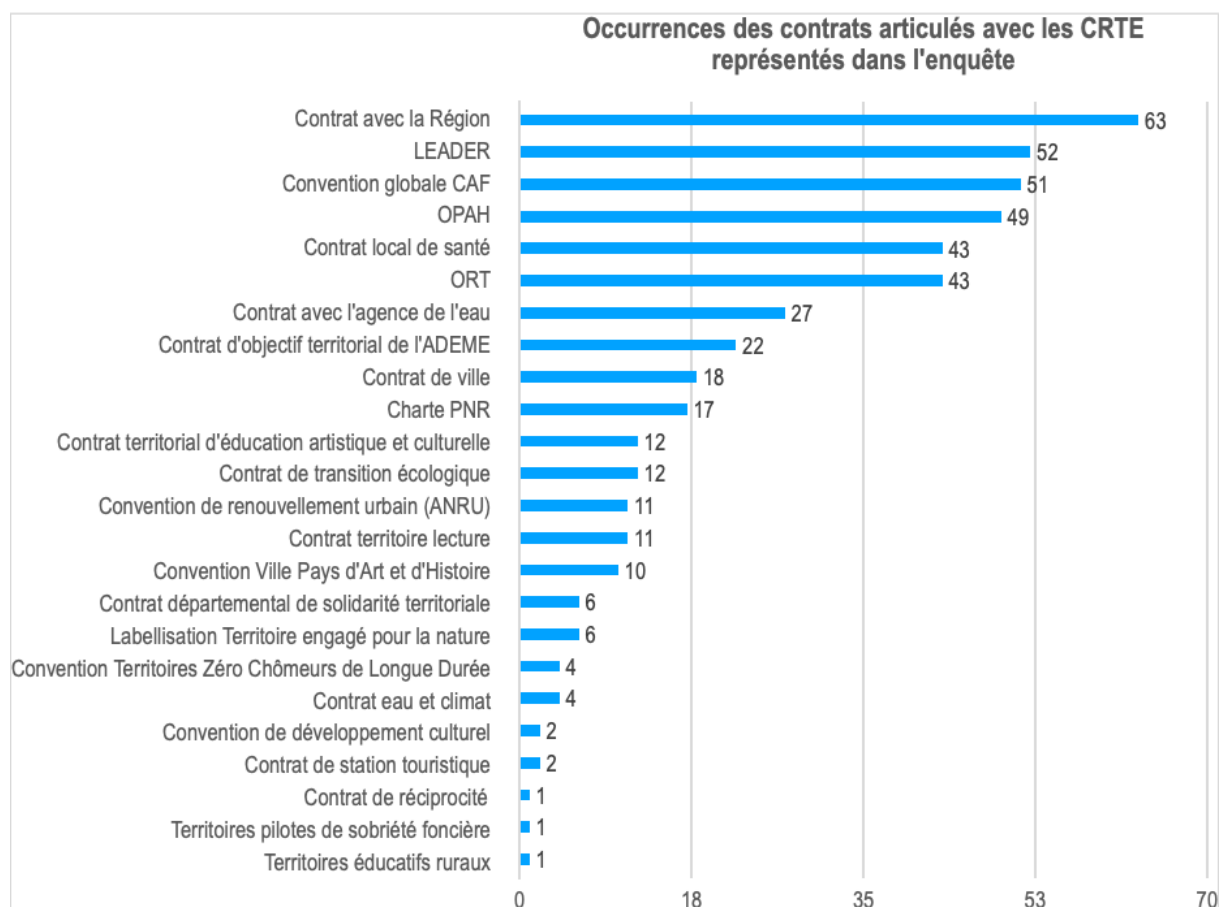
devant articuler l'ensemble des programmes et contrats préexistants afin de mettre en cohérence les orientations stratégiques aux échelles locales, nationales.

Après une année d'élaboration, la majorité des CRTE représentées dans l'enquête font déjà figurer de nombreux dispositifs publics (programmes nationaux). Il est notamment possible de retrouver les programmes portés par l'ANCT les plus répandus sur le territoire national, à commencer par Petite Ville de Demain (PVD, 117) et France Services (68). Concernant PVD, son déploiement concomitant à celui des CRTE pose question dans la mesure où le programme semble être rendu inopérant compte tenu des mutualisations des chefs de projets PVD – CRTE à l'échelle intercommunale ou supra-intercommunale. Il faut noter également que pour certains programmes, comme Territoires d'Industrie, les périmètres sont différents de ceux retenus pour les CRTE, ce qui peut entraîner des doubles-comptes.

Seuls quelques territoires déclarent avoir conservé des programmes en dehors du contrat (13), notamment France Services.



De même, de nombreux contrats passés avec l'État ont été articulés avec le CRTE, à commencer par les contrats passés avec l'échelon régional (63). Le programme européen LEADER (52) est également très associé, suivi par l'intégration des CAF via leurs conventions globales (51), les OPAH et ORT (respectivement 49 et 43) et les contrats locaux de santé (43). Cela permet de saisir la transversalité des politiques et actions contenues dans les CRTE mais aussi les marges de progrès pour enrichir ces contrats d'autres politiques sectorielles. Comme pour les programmes, une vingtaine de territoires déclarent avoir des contrats figurant en dehors du CRTE.



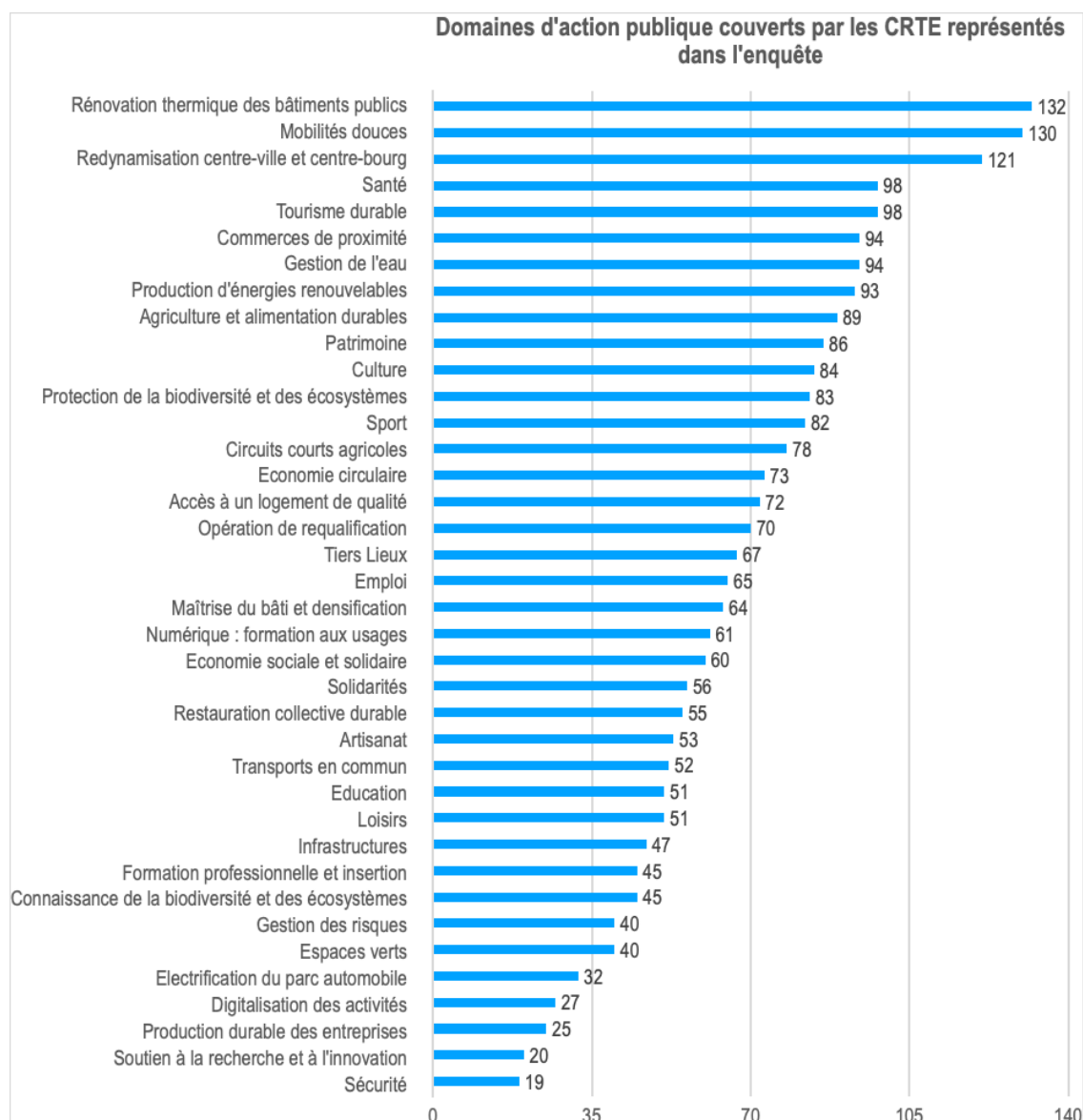
Néanmoins, ces constats restent à relativiser car des disparités régionales peuvent exister selon le niveau d'engagement des différents acteurs autour de l'intercommunalité et de l'État.

2. Un contrat transversal ayant pour principal objectif la transition écologique

En plus de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs publics préexistants, le « CRTE a vocation à traiter l'ensemble des enjeux du territoire, dans une approche transversale et cohérente, notamment en matière de développement durable, d'éducation, de sport, de santé, de culture, de revitalisation urbaine, de mobilités, de développement économique, d'emploi, d'agriculture, d'aménagement numérique » selon la circulaire du 20 novembre 2020.

Au regard des 141 réponses à la question relative aux domaines d'action publique couverts par les actions inscrites dans les CRTE représentés dans

l'échantillon, il est possible d'affirmer qu'il s'agit de contrats transversaux au sein desquels les enjeux de transition écologique sont particulièrement prioritaires. Le domaine le plus cité est celui de la rénovation thermique des bâtiments publics (132 occurrences), un des points phares du plan France Relance crédité de 4 milliards d'euros dont 1 milliard fléché sur les bâtiments des collectivités. Il est suivi de près par les mobilités douces (130 occurrences), autre axe important de la partie territorialisée du plan de relance. Le tourisme durable est également présent dans 94 CRTE. Enfin, des domaines en lien avec la gestion des ressources et des énergies sont très régulièrement cités, comme la gestion de l'eau (94 occurrences) et la production d'énergies renouvelables (93 occurrences), témoignant d'un réel engagement des territoires dans l'adaptation au changement climatique.



Pour autant, les enjeux d'attractivité du territoire et de cohésion sociale et territoriale sont également largement présents dans les contrats et empreints d'ambition écologique. 121 CRTE de l'échantillon contiennent au moins une action relative à la redynamisation du centre-ville ou du centre-bourg, ce qui témoigne bien de l'articulation des programmes Action Cœur de Ville et Petites Villes de Demain avec le contrat ainsi que l'existence d'initiatives locales. À noter également que 94 CRTE contiennent au moins une action en faveur des commerces de proximité. L'articulation de contrats locaux de santé est confortée par la prise en compte de la santé comme domaine d'action essentiel, couvert par 98 CRTE de l'échantillon. Enfin, le patrimoine et la culture sont couverts par un peu moins de la moitié de l'échantillon, avec respectivement 86 et 84 occurrences.

Ces domaines ne reflètent que très relativement la grande diversité des actions inscrites dans les CRTE et des domaines d'action qu'ils recouvrent (cf. graphique ci-avant). Force est de constater que les catégories les plus fréquemment citées correspondent aux impulsions du plan France Relance, mais surtout de l'adaptation des territoires aux enjeux de la transition écologique dans l'ensemble des domaines d'action publique proposé dans le formulaire d'enquête.

Par ailleurs, près d'un tiers des CRTE de l'échantillon (43 occurrences) contient un volet de coopération interterritoriale - avec d'autres EPCI ou groupements d'EPCI porteurs d'un CRTE - ou transfrontaliers. Dans les cas où un tel volet existe, c'est autour de compétences stratégiques ou structurantes comme les mobilités douces (21 occurrences), l'alimentation et l'agriculture durables (18 occurrences), le tourisme durable (17 occurrences), la gestion de l'eau (13 occurrences), les circuits courts (13 occurrences) ou encore les transports en commun (11 occurrences).

3. Une première génération qui sera peut-être à renégocier dans un contexte réglementaire, législatif et financier contraint

Selon la circulaire, « les contrats territoriaux de relance et de transition écologique doivent enfin illustrer l'approche différenciée et simplifiée de la

décentralisation. Ils ont vocation à traduire un nouveau cadre de dialogue, faisant converger les priorités de l'État et les projets de territoire portés par les acteurs locaux. » Les CRTE doivent donc engager les projets de territoires dans la poursuite des objectifs nationaux négociés localement selon les spécificités territoriales.

33 % des répondants témoignent de l'absence de négociations au cours de l'élaboration du CRTE.

52% des répondants, soit 84 territoires, témoignent d'une bonne négociation du contenu du contrat avec les services déconcentrés. Ces résultats semblent être synonyme de la prise en compte des spécificités territoriales, c'est-à-dire d'une approche différenciée et ascendante sur la base des projets et diagnostics de territoires. Cependant, 52 répondants (33%) font état d'absence de négociations. et 37 répondants (23%) ont eu l'impression que l'État impose ses objectifs. Deux territoires témoignent spécifiquement de leur ressenti à ce sujet : « L'État est inquisiteur et a une tendance nette à donner des prérogatives. L'ingénierie accordée à ce CRTE est une perte sèche sur les heures passées pour un résultat décevant. » ; « la tentation des services de l'Etat d'assurer la direction du CRTE ».

90 CRTE de l'échantillon contiennent des indicateurs de suivi.

Les territoires doivent être encouragés et accompagnés pour réévaluer, renégocier et modifier le contenu original de leur contrat. Le CRTE est souple et évolutif : le contenu du contrat peut être modifié par voie d'avenants sur la base de la poursuite du projet de territoire. Celle-ci doit être évaluée en continu grâce aux indicateurs de suivi, qui ont d'ailleurs été définis dans 90 CRTE de l'échantillon, et encourager les évolutions des actions inscrites dans le contrat. Les avenants permettent également de prendre en compte les évolutions législatives et réglementaires. Pour l'heure, peu d'avenants sont prévus : 36 territoires ont préparé un premier avenant pour 2022 et 71 y réfléchissent pour 2023.



« Le CRTE n'a pas permis de faire mieux, on souffre d'une absence de mobilisation financière de l'Etat »

Entretien avec Jacques Oberti, maire d'Ayguesvives et président du SICOVAL, président de l'Association des maires et présidents de communautés de Haute-Garonne

« La plupart des territoires ne voient pas la différence avec ce qu'il se passait auparavant... »

Hormis un moment d'accélération des projets permis par la manne financière disponible suite à France Relance et un effet positif sur l'élaboration des projets de territoire, Jacques Oberti relate que la plupart des territoires ne perçoivent pas la plus-value du CRTE. Ce sentiment peut s'expliquer par l'absence de concertation, de dialogue et de coordination entre les différents financeurs possibles, ayant de fait chacun un calendrier propre ce qui empêche tout effet levier.

Les territoires estiment avoir souffert d'une absence d'une réelle mobilisation financière de l'État, d'autant plus au regard de l'effort que l'élaboration du contrat leur a demandé : « Compte-tenu de l'absence de visibilité pluriannuelle des financements, on le ressent aussi sur mon territoire, le CRTE n'a pas permis de faire plus ou mieux. (...) Politiquement, pour les territoires ce n'est pas inintéressant d'avoir une visibilité mais on aurait aimé que l'État lui-même s'engage financièrement. » Selon Jacques Oberti, le CRTE « n'est pas un vrai contrat puisqu'il n'y a pas d'engagements pluriannuels sur les financements. » Il note qu'il « faut mettre les moyens sinon ce n'est pas un contrat. À partir du moment où l'État a signé, cela signifie qu'il s'engage sur les projets et qu'il doit mettre les moyens correspondants. Le financement, c'est le résultat d'une orientation politique forte. Si à un moment, c'est uniquement un label, on n'a pas besoin de l'État. »

« Il faut des financements correspondant aux actions, pas forcément de l'argent de l'État ! »

Jacques Oberti a longuement exposé le fait que l'État n'a pas forcément à abonder les collectivités en crédits nouveaux pour répondre à leurs attentes : il « peut organiser des financements », comme ce qui avait pu être fait dans le cadre de Territoires à énergie positive pour la croissance verte (TEPCV). Il témoigne à partir de l'expérience au SICOVAL qui a pu bénéficier de financements de l'État et de « financements

exceptionnels grâce aux certificats d'économie d'énergie », soit des actions financées à 130%. Les certificats d'économie d'énergie sont « des indulgences d'entreprises de secteurs à très grosses consommations énergétiques, obligées de compenser en achetant des certificats sur le marché mondial qui permet à un moment de booster les actions de transition écologique ou énergétique » : ils « ne coûtent rien à l'État ». Le président du SICOVAL évoque une incompréhension quant au fait que l'État ne soit « pas revenu sur des dispositifs de ce type là en les organisant », d'autant qu'ils présentent de nombreux avantages : « Quand vous avez des travaux de rénovation énergétique dont la partie éligible est financée à 130%, cela permet d'atténuer aussi la charge sur les travaux connexes qui ne sont pas éligibles, comme l'ingénierie ». La remise en place d'un tel dispositif pourrait s'appuyer sur le décret tertiaire qui « va générer énormément d'actions en matière de transition énergétique, et de fait autant de certificats d'économie d'énergie. ». L'État n'aurait qu'à organiser ces financements afin de permettre aux collectivités d'en bénéficier : en somme, « l'État peut aider à l'obtention de financements sans pour autant mettre la main à la poche » et les CRTE pourraient être un levier.

« L'État doit assumer sa responsabilité et ne pas faire porter la charge de la norme au niveau local. »

Le ZAN risque de rendre les investissements plus chers car les prix du foncier vont de fait augmenter et les équipements coûteront plus chers à cause des aménagements nécessaires à la montée en hauteur. « Le ZAN est un vrai bouleversement en matière d'aménagement, il va falloir maîtriser le prix du foncier, continuer d'agir pour accueillir populations et entreprises, peut-être en montant en hauteur, en ayant d'autres façons de construire. » Le ZAN va créer « une vraie contrainte dans les zones plus rurales, qui n'avaient pas forcément dans l'idée qu'un jour on les contraindrait et qui ont vraiment pris leur temps pour accueillir » : tenir les engagements du CRTE dans ce contexte réglementaire qui se durcit supposera un

accompagnement de l'État au minimum dans une phase de transition pour organiser cette mutation. Pour illustrer cette nécessité, le président du SICOVAL prend l'exemple d'une zone d'activité avec une ambition de transition énergétique en cours de développement au sein de l'agglomération, première zone à énergie positive du territoire : « J'ai déjà une contribution pour assurer l'équilibre de la ZAC à hauteur de 30% par la taxe foncière sur les propriétés bâties des communes sur la zone, c'est-à-dire qu'il faut une part de la taxe foncière bâtie économique des communes pour pouvoir équilibrer cette ZAC et assurer le développement de l'emploi et la création de richesses... Demain, si nous n'avons pas

d'autorisation pour artificialiser l'intégralité de la zone, il faudra ponctionner bien plus sur la fiscalité locale sauf à avoir une aide de l'État qui a signé dans le CRTE le développement de cette zone. Ce sont des zones où il sera difficile de monter en hauteur car il s'agit d'y installer de petites industries. À défaut, cela voudra dire que l'on nie aussi le développement industriel du territoire. » Jacques Oberti a enfin rappelé, qu'« à partir du moment où la norme est de plus en plus draconienne, il faut que l'État assume aussi ses responsabilités pour éviter de faire porter sa charge sur le niveau local, il faut une incitation dans le temps pour retrouver un équilibre. »

Un contrat avec ses limites, souffrant notamment du manque d'engagements pluriannuels de la part de l'État

1. Des contrats à parfaire localement grâce au caractère évolutif du document

Les CRTE ont été élaborés dans un calendrier particulièrement contraint, ce qui ne permettait pas d'envisager une première version aboutie du document dans toutes les situations. L'adoption d'avenants sera peut-être nécessaire non-seulement pour faire évoluer le contenu en fonction du contexte et du projet de territoire mais aussi pour anticiper la prise en compte des nouvelles obligations réglementaires.

Il est essentiel de conforter la place des maires dans le comité de pilotage du CRTE car l'intercommunalité ne peut devenir le guichet unique de l'État.

En effet, les COPIL des CRTE renseignés dans l'enquête montrent une mobilisation des acteurs du territoire loin d'être exhaustive. Ils réunissent systématiquement un représentant de l'État déconcentré (préfet de département, sous-préfet d'arrondissement ou un représentant) et un représentant de l'intercommunalité, dans la majorité des cas son président. D'autres collectivités peuvent être invitées comme le département (57), la région

(40) mais aussi les maires (70) : il apparaît alors important de conforter la place des maires dans le comité de pilotage car l'intercommunalité ne peut devenir le guichet unique de l'État sur les territoires (cf. supra). Les COPIL comptent également des opérateurs et des partenaires de l'État comme l'ADEME (52) ou la Banque des Territoires (61) qui sont également présents dans les COPIL. Cette gouvernance doit être élargie au plus grand nombre d'acteurs locaux afin d'engager l'ensemble du territoire dans une même dynamique favorable à la résilience et à la transition écologique.

Par ailleurs, deux tiers des répondants ont défini des indicateurs de suivi des objectifs opérationnels, tel que le conseillait la circulaire du 20 novembre 2020.

51 territoires sur les 136 répondants à la question expriment un besoin en ingénierie pour suivre ou évaluer son CRTE, notamment en termes de moyens humains, de soutiens financiers et d'accompagnement méthodologique. C'est d'ailleurs ce que deux territoires ruraux ont souligné dans les espaces de commentaires libres du formulaire d'enquête : « La mise en place et le suivi de ce contrat implique une ingénierie importante et les EPCI qui le pilotent ont dû se structurer en conséquence. » « Outil qui peut être efficace sur le territoire à condition d'avoir les moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux. »

2. Un document supplémentaire dont l'objectif de coordination globale des relations entre l'État et les territoires n'est pas démontré : la survie des appels à projets

Selon la circulaire, les CRTE étaient « appelés à remplacer progressivement et de manière pragmatique les dispositifs de contractualisation existants de droit commun et thématiques », à « intégrer les programmes d'appui mis en œuvre par le gouvernement au profit des territoires » et progressivement mettre fin à la démultiplication des appels à projets portés par les différents ministères. Force est de partager le constat porté par plusieurs territoires en commentaires d'un objectif de simplification raté : « Une bonne intention d'une approche d'ensemble sur le territoire intercommunal par l'État, mais qui peine à se concrétiser dans le pilotage global du CRTE et dans l'approche des dossiers qui restent en tuyaux d'orgue. Localement, un outil intéressant pour fédérer les communes autour d'une dynamique partagée, mais qui peine elle aussi à se déployer pleinement, en raison de l'absence d'ingénierie et d'implication de la région et du département. »

En effet, il semble que « le CRTE ne fait que rajouter une couche supplémentaire aux dispositifs, il ne permet pas d'affiner les plans de financement ou d'optimiser les financements des projets » car « le côté intégrateur est rendu impossible du fait de la temporalité différente des outils et contrats à intégrer. » Hormis les crédits exceptionnels issus de France Relance, ce contrat n'a permis de flécher que les crédits de droit commun (DSIL et DETR) sans mettre fin à la logique endémique des appels à projets. Tous les territoires n'ont pas les moyens nécessaires pour répondre aux appels à projets et bénéficier de moyens supplémentaires à la poursuite de leur plan d'action.

Pour l'heure, le CRTE n'a pas permis d'échapper à ce phénomène favorisant l'inéquité et les fractures territoriales. Même si « l'État lui-même ne semble pas en capacité de mesurer [l'] importance et [l'] intérêt » du CRTE et alors que les collectivités ont tenu leurs engagements, ce contrat doit poursuivre son

de simplification et mettre fin à la logique d'appels à projets dans l'ensemble de ses ministères et opérateurs. Les ministères, comme les opérateurs et établissements publics de l'État, ou encore les services déconcentrés, ne devraient plus fonctionner en silo.

3. Des collectivités qui ne gagnent pas en visibilité financière pluriannuelle

L'État et les collectivités locales semblent être sur deux logiques parallèles quant à ce nouveau contrat : le premier cherchait à rationaliser ses interlocuteurs en se recentrant sur les intercommunalités, les secondes avaient l'espoir d'une visibilité financière pluriannuelle afin de conduire au mieux leur projet de territoire.

64 % des répondants déplorent que le CRTE ne leur ait pas permis d'obtenir une visibilité pluriannuelle.

Une courte majorité des CRTE représentés (72) dans l'enquête comportent une convention ou une maquette financière annuelle, ce qui n'est pas sans remettre en cause l'intérêt global du contrat. Un territoire rapporte que le CRTE est « un tableau de bord des projets du mandat qui a toutefois pour inconvénient de n'être qu'un document de communication puisque les plans de financement des projets présentés ne sont que prévisionnels. » Comme lui, 64% des territoires déplorent que le CRTE ne leur ait pas permis pour l'heure d'obtenir une vision pluriannuelle des financements, ce qui était l'objectif même de la démarche. Ils témoignent qu'« aucun financement n'est contractualisé », qu'il n'y a « aucune certitude ni visibilité sur les financements » ou encore qu'« aucun élément financier n'était annexé ». La signature du CRTE par le représentant de l'État ne semble pas apporter la garantie suffisante aux collectivités pour s'engager de manière pluriannuelle. Cette absence d'engagement financier de l'État est selon la majorité la résultante de l'absence d'une « enveloppe réservée, de financements supplémentaires ». Pourtant, l'État pourrait aider à l'obtention de financements sans créer des crédits supplémentaires.

En somme, les collectivités ne perçoivent pas la plus-value du contrat : « Le CRTE permet de centraliser les

projets portés par l'EPCI mais sans réelle innovation quant aux modalités financement des projets. » Le CRTE apparaît comme un montage complexe permettant d'obtenir des crédits de droit commun et passant outre la plus-value d'une nécessaire visibilité : « il permet tout juste une forme de priorisation des opérations inscrites lors des arbitrages DETR ou DSIL », « il ne donne pas de perspectives financières

alors que notre projet de territoire donne une perspective d'actions. » De plus, « Le CRTE ne permet pas de maintenir un montant de crédits DSIL tel qu'il était garanti dans le contrat de ruralité. »

Alors que les collectivités espéraient une perspective financière, elles se retrouvent contraintes dans un nouveau contrat avec des crédits communs.



« Par rapport aux contrats de ruralité, les maires ont le sentiment d'avoir perdu la main et rencontrent une forme de recentralisation ! »

Entretien avec Bénédicte Thiebaut, maire de Roiglise, présidente du Grand Roye et présidente de l'Association des maires et présidents d'intercommunalité de la Somme ; et Christophe Lechêne, directeur général adjoint des services

« Les maires ne perçoivent pas l'intérêt du CRTE par rapport au contrat de ruralité, qu'ils commencent à peine à appréhender. »

Selon Bénédicte Thiebaut et Christophe Lechêne, le CRTE n'a fait qu'apporter de la complexité dans la décision et pas forcément davantage de moyens, dans la mesure où les CRTE sont irrigués exclusivement par les crédits de droit commun. À la différence des contrats de ruralité, à travers lesquels « le sous-préfet était en capacité de chiffrer préalablement les enveloppes, sans s'engager formellement », le CRTE n'apporte aucune visibilité financière annuelle. De plus, le CRTE n'offre « aucune garantie d'être encore soutenu financièrement par l'État au grès des années ». Les commissions connaissent de véritables « embouteillages de projets » contractualisés, en plus de ceux inscrits en dehors des CRTE, ce qui ne permet pas de prioriser et de flécher les crédits. Le CRTE a été intéressant pour constituer le projet de territoire à l'échelle du Pôle métropolitain, « une occasion pour collecter l'ensemble des projets des intercommunalités » mais le reste est plus « nébuleux ». Ils en veulent pour preuve l'absence de volet financier dans le document formel signé par l'exministre de la Transition Écologique Barbara Pompili : l'État ne s'engage pas. En somme, les élus ont l'impression d'avoir dépensé beaucoup d'énergie pour aucune plus-value : seul l'État a repris la main sur les arbitrages DSIL et DETR.

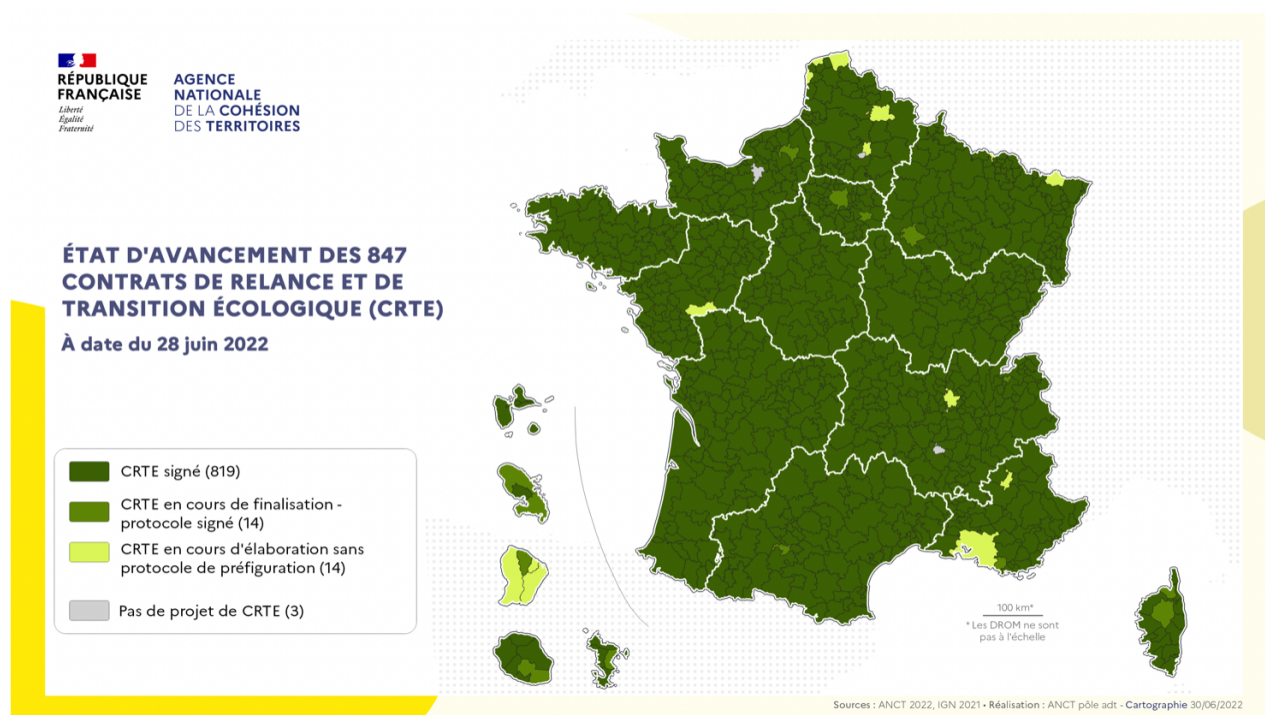
« Dans un tel ensemble, les maires vivent une expérience supplémentaire de recentralisation et reconcentration ! »

Autre différence par rapport au précédent contrat de ruralité, le Grand Roye s'inscrit dans un périmètre supra-intercommunal, à l'échelle du Pôle métropolitain de l'Amiénois, aux côtés de sept autres intercommunalités couvrant près de la moitié du département. « Seuls les présidents des intercommunalités sont invités au COPIL, avec le préfet, le président du Pôle métropolitain et les représentants de la Banque des Territoires et de la DDT. » Les maires ne sont pas associés directement, ce qui suscite en eux le sentiment largement partagé de « ne plus maîtriser les choses ». S'ajoute à cela une certaine déconnexion prenant la forme d'une reconcentration, dans la mesure où le CRTE est géré en direct par la préfecture alors que le contrat de ruralité l'était par le sous-préfet. La présidente a particulièrement souligné cette « perte de proximité » dans un contexte marqué par la réorganisation et la perte des moyens des services déconcentrés.

« Il est dommage que la région et le département n'aient pas été impliqués dans la démarche. »

L'élue regrette le « manque de synergie entre les différents partenaires », notamment avec la région et le département qui étaient pourtant présents dans le contrat de ruralité. Ces deux acteurs ont leurs propres dispositifs d'aide, ce qui illustre l'absence de simplification. « Ce qu'on avait avant, on ne l'a plus ! » Le CRTE a permis une cohérence horizontale, c'est-à-dire une visibilité sur les projets, mais il est loin d'apporter les mêmes avantages et garanties que le contrat de ruralité.

CARTE DE L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES CONTRATS DE RELANCE ET DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE au 28 juin 2022



ENQUÊTE - INTERCOMMUNALITÉS

JUILLET 2022

Contrat de relance et de transition écologique Le CRTE, un outil dont la valeur ajoutée reste à démontrer

En avril 2021, l'AMF avait lancé une première enquête sur l'avancée des contrats de relance et de transition écologique (CRTE). 125 territoires y avaient alors participé, ce qui avait permis d'illustrer plusieurs points d'attention quant à cette nouvelle démarche contractuelle entre l'État, les communes et leurs groupements censée offrir une visibilité financière pluriannuelle et de mettre en cohérence l'ensemble des politiques publiques sur le long terme.

Après une année d'élaboration, la première génération des CRTE couvre la quasi-intégralité du territoire métropolitain et ultramarin avec 819 contrats signés au 28 juin 2022. Afin de savoir où en sont les territoires dans la réalisation de ce contrat et connaître les principales attentes des communes et des intercommunalités, l'AMF a lancé une nouvelle enquête du 25 avril au 31 mai 2022 en direction des EPCI et de leurs groupements porteurs d'un CRTE. Celle-ci a fait l'objet de 171 réponses. L'échantillon représente 20% des CRTE élaborés ou en cours d'élaboration et couvre l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin.

Crédits : Adobe Stock 82173948, Albi



Reconnue d'utilité publique par décret du 20 juin 1933

41, quai d'Orsay 75343 Paris cedex 07

Tél. : 01 44 18 14 14 Fax : 01 44 18 14 15

www.amf.asso.fr

 @l_amf