

SEMINAIRE

**RENCONTRES
ENTRE PRATICIENS
ET CHERCHEURS**
SUR LES POLES D'EXCELLENCE RURALE
**ET LES DISPOSITIFS
DE DEVELOPPEMENT LOCAL**

**Centre Universitaire de l'Ariège,
Foix – 15 & 16 juin 2009**



SYNTHESE DU SEMINAIRE

**Rencontres entre praticiens et chercheurs
sur les pôles d'excellence rurale et les dispositifs de développement local**

**Centre universitaire de l'Ariège - Foix
15 et 16 juin 2009**

Ce séminaire qui a rassemblé une cinquantaine de personnes proposait de croiser les regards et les expériences d'acteurs venus d'horizons différents, intéressés par la conduite de l'action publique de développement local, afin de discuter de l'expérience des Pôles d'Excellence Rurale. Organisé conjointement par l'Université de Toulouse et l'UNADEL, il était à la fois imaginé comme un lieu d'information et d'échange, une plate-forme de débat mais également comme un moment de travail collectif. C'est la raison pour laquelle il s'adressait à la fois aux élus et aux techniciens des territoires, aux agents des services de l'Etat ainsi qu'aux socioprofessionnels spécialisés dans le champ du développement local, invités à venir exprimer et faire partager leurs expériences, leurs analyses et leur opinion.

Cette manifestation était également destinée à restituer auprès des territoires enquêtés les travaux conduits par l'Université de Toulouse-Le Mirail dans le cadre du Programme de Recherche Evaluative sur les Pôles d'Excellence Rurale engagé par la DIACT. Ce projet a mobilisé douze chercheurs de l'Université de Toulouse-Le Mirail, provenant des laboratoires de recherche de Dynamiques Rurales, du LISST-CIEU et du CERTOP-TAS.

Comité d'organisation : Université de Toulouse-Le Mirail & UNADEL (Union Nationale des Acteurs du Développement Local)

Johan Milian – Laboratoire Dynamiques Rurales
milian@univ-tlse2.fr

Stéphane Loukianoff – UNADEL
sloukianoff.unadel@orange.fr



Journée du 15 Juin

Programme du Séminaire

Accueil des participants au Centre Universitaire de l'Ariège	3
AUGUSTIN BONREPAUX, Président du Conseil Général de l'Ariège	
Les Pôles d'Excellence Rurale et l'action de l'Etat à destination des territoires ruraux	4
MARIE-HELENE LE COUTOUR - Chargée de mission à la DIACT	
Les Pôles d'Excellence Rurale à l'épreuve du développement territorial	5
<i>Restitution des travaux conduits par l'Université de Toulouse-Le Mirail</i>	
LAURENCE BARTHE, MCF Géographie & Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, Laboratoire Dynamiques Rurales	
JOHAN MILIAN, Chargé d'études, Université de Toulouse-Le Mirail, Laboratoire Dynamiques Rurales	
FRANÇOIS TAULELLE, Professeur des Universités, Géographie & Aménagement, Centre Universitaire de Formation et de Recherche JF Champollion d'Albi, Laboratoire LISST-CIEU	
Echanges avec la salle	11
Table ronde 1	15
Ingénierie du développement local et méthodologie du projet territorial : formes, contraintes et perspectives	
Table ronde 2	17
Les notions d'innovation et d'excellence territoriale : quelles traductions et plus values pour l'action des territoires ?	
Synthèse de la journée par l'UNADEL et deux grands témoins	19
BERNARD BRUNET, Consultant en développement local, SCOP SAPIE, ancien président de la section prospective du CESR de Midi-Pyrénées	
HELENE SCHWARTZ, Administratrice de l'UNADEL	
CAROLE DELGA, Directrice adjointe des politiques territoriales Représentante de Marc Carballido, Vice-Président du Conseil Régional de Midi-Pyrénées en charge de l'agriculture, de l'aménagement du territoire et des Pays, Président du Pays des Pyrénées Cathares	



Accueil des participants au Centre Universitaire de l'Ariège
Augustin Bonrepaux, Président du Conseil Général de l'Ariège

Je remercie la DIACT pour son choix de l'Université pour évaluer les PER, le Mirail étant spécialisé dans l'aménagement du territoire et notamment de la montagne.

Concernant les PER, l'Ariège est bien servie, il lui a en effet été accordé quatre Pôles d'Excellence Rurale, sur lesquels je vais faire le point :

- un projet de centre de ressources sur la préhistoire, pour permettre les visites touristiques ainsi que les travaux de recherche
- un projet de musée autour d'une cathédrale, pour la valorisation culturelle du lieu
- un projet économique portant sur les énergies renouvelables, et plus précisément sur la filière bois
- un projet touristique avec la rénovation des bâtiments de l'Office National des Forêts, visitables par les touristes

Le PER a associé des crédits de l'Etat d'un bon niveau, de la Région, parfois de l'Europe.

Les PER sont nés en 2006, il y a 3 ans, et il ne faudrait pas attendre 3 ans de plus pour en avoir d'autres, parce qu'entre temps on ne fait plus rien.

Les contrats de Pays rassemblent des financeurs pour examiner les projets de l'Ariège, on essaie de trouver des solutions et des projets aux problématiques locales, comme par exemple la disparition du textile.

J'espère que vos conclusions permettront d'encourager la poursuite de cette opération, pour que les territoires ruraux puissent avoir quelques projets d'avenir.



Les Pôles d'Excellence Rurale et l'action de l'Etat à destination des territoires ruraux

Marie Hélène Le Coutour - Chargée de mission à la DIACT, Equipe Dynamiques des Territoires

Le PER est un appel à projets lancé fin 2005, dont les engagements financiers ne sont pas encore finalisés. Mi-juillet, nous aurons une bonne idée du taux d'engagement des 379 PER. Ce que nous savons aujourd'hui, c'est que 137 PER sont engagés à 100% du taux de la dotation, 137 autres entre 60 et 100 %, 83 à moins de 60%, et 22 ont été abandonnés. La dotation globale de l'Etat a été de 235 millions d'euros.

Les PER devaient être terminés fin décembre 2009, mais c'est un terme qui a été difficile à respecter, il a donc été donné un accord de prolongement jusqu'à la fin décembre 2010.

Fin 2008 nous avons fait une demande de bilan, qui a été réalisé par 2 organismes.

Les points forts qui ont été pointés sont :

- un effet label positif
- une bonne articulation avec les autres projets et stratégies locales
- une mobilisation de l'ingénierie locale
- une amplification des dynamiques présentes
- de bonnes dynamiques des acteurs et du partenariat public-privé
- des projets réalisés devenant des modèles sur le territoire et pour d'autres territoires

A l'inverse, les points faibles relevés sont :

- une faisabilité difficile
- un manque de travail en réseau, d'échanges d'informations
- un suivi d'indicateurs qui n'est pas fait, l'obligation d'évaluation étant comprise mais difficile à remplir (on espère pour cela le soutien des préfetures et de leur agent chargé des PER).

Cependant de nombreuses actions sont en cours, elles ne sont pas terminées, il est donc difficile d'évaluer l'intérêt et la réalité des actions menées.

En 2009 nous travaillons à la valorisation des PER, à repérer les difficultés qu'ils rencontrent, et nous avons un projet de guide des bonnes pratiques pour échanger de l'information, certains étant remarquables. Nous espérons également pouvoir permettre la rencontre des porteurs de projets, pour une mise en commun des réalisations.

La variété des thèmes des PER pose des difficultés, certains de ces thèmes étant plus ou moins représentés, et plus ou moins adaptés au dispositif.

Les projets qui se dégagent sont ceux portant sur les technologies (débouchant sur des clusters), les bio-ressources (la filière bois) et les services à la personne, dans lesquels nous avons constaté un bon niveau de partenariat, de l'innovation, et un effet de redynamisation locale.

En revanche, les projets de tourisme, de services publics, de services autour de la santé, posent davantage question quant aux effets d'opportunité, à l'adaptation du dispositif au projet, aux dynamiques partenariales et territoriales.

Certains PER ont été abandonnés, pour des causes diverses : absence de gouvernance, insuffisante maturité des projets (problèmes de délais), manque d'ingénierie (il y avait possibilité d'avoir des crédits auprès de la Caisse des Dépôts mais il y a visiblement eu un manque d'informations sur ce point).

La journée d'aujourd'hui est très précieuse pour avoir des informations qui remontent du terrain jusqu'au niveau national, afin de nourrir la réflexion sur l'après PER même si aujourd'hui on n'a pas d'informations claires sur la suite, du moins tant que la phase d'évaluation ne sera pas achevée. Nous avons besoin de vos réflexions et de celles des chercheurs pour poursuivre les efforts, ce qui ne s'opèrera pas forcément via ce dispositif PER, mais peut-être sous une autre appellation.



Les Pôles d'Excellence Rurale à l'épreuve du développement territorial. Quelles formes de mobilisation et quelles plus-values dans les trajectoires de développement des territoires ?

Restitution des travaux conduits par l'Université de Toulouse - Le Mirail

Laurence Barthe, MCF Géographie & Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, Laboratoire Dynamiques Rurales

Johan Milian, Chargé d'études, Université de Toulouse-Le Mirail, Laboratoire Dynamiques Rurales

François Taulelle, Professeur des Universités, Géographie & Aménagement, Centre Universitaire de Formation et de Recherche JF Champollion d'Albi, Laboratoire LISST-CIEU

LE CADRE DU PROGRAMME DE RECHERCHE

La DIACT, en lançant les PER, a également engagé plusieurs opérations de suivi et d'évaluation menées par des services ministériels, des bureaux d'étude spécialisés sur les questions d'aménagement du territoire ou encore des équipes de recherche. C'est au sein de ce programme d'évaluation plus qualitative confié à des laboratoires universitaires que nous avons conduit nos travaux. A notre niveau, l'une des neuf propositions retenues, notre équipe de recherche pluridisciplinaire a mobilisé une dizaine de collègues de deux universités et trois laboratoires de recherche¹. Ce travail de recherche qualitatif et prospectif s'est déroulé durant un an et demi. Il a essentiellement reposé sur une enquête de terrain approfondie et un suivi de la mise en oeuvre des PER.

Notre travail a porté sur 29 PER du Sud Ouest ; ils sont surtout localisés en Région Midi-Pyrénées, et dans les zones de montagne. Ils sont pour la plupart orientés vers la valorisation du patrimoine forestier et la mise en valeur touristique. Cependant, en suivant la typologie des rubriques d'excellence proposée par l'appel à projets de la DIACT (PER A, B, C et D) la répartition de notre échantillon est globalement conforme à sa distribution au niveau national.

L'objectif de nos travaux était de comprendre le sens de la démarche depuis les territoires et de produire des connaissances sur certaines problématiques :

- d'une part la place qu'occupait les PER dans les itinéraires des territoires en matière de développement local ;
- d'autre part le rôle des PER en matière de gouvernance territoriale.

Nos réflexions ainsi que celles des collègues des autres équipes retenues ont également servi à nourrir l'élaboration d'un guide de préconisations en termes de politiques publiques et d'accompagnement du développement territorial.

Le PER est perçu comme un outil de développement local nouveau et donc supposément innovant. Comment vient-il s'inscrire dans la famille du développement local, dans un contexte plus général modulé par les dispositifs préexistants ? Comment les PER viennent-ils perturber les dynamiques locales ? Quelle gouvernance peut-on observer, quelle ingénierie, quels systèmes d'acteurs, quelles innovations en matière de pilotage ? Quelle est la nature des projets, quels résultats produisent-ils ?

¹ Equipe de travail : Sandrine Bacconnier, Monique Barrué-Pastor, Laurence Barthe, Rémi Bénos, Jacinthe Bessièrre, Fabrice Escaffre, François Dascon, Stéphanie Lima, Johan Milian, Sébastien Rayssac, Mariette Sibertin et François Taulelle.

LES PRINCIPAUX RESULTATS

On observe une grande diversité, tant sur les thématiques investies, avec souvent en pratique des croisements entre les rubriques d'excellence définies par la DIACT, que sur les profils de territoires qui ont accueilli des PER. Cette diversité à la fois en matière de caractéristiques géographiques, d'enjeux et d'objectifs, de systèmes d'acteurs, ou encore d'antécédents et d'expérience sur le développement local, rend l'exercice de comparaison et de synthèse transversale assez difficile. Dans l'échantillon que nous avons étudié, chaque PER est profondément marqué par une histoire locale et une trajectoire propre.

Les enjeux manifestés autour des acteurs impliqués dans la mise en place du dispositif

- **Les structures porteuses des PER** : Ce sont souvent des collectivités de rang intermédiaire, Pays ou PNR, presque toujours localisées en zone INSEE dite "à dominante rurale", bien que le périmètre d'action soit fréquemment beaucoup plus localisé (Communauté de communes, Commune) que le périmètre de portage. La quasi totalité des PER étudiés sont également pour tout ou partie de leurs actions situés en ZRR. Les territoires de gestion sont plus rarement porteurs de PER, même lorsqu'ils en sont les véritables animateurs.
- **Les élus locaux** : Le rôle d'élus leaders, influents, qui peuvent rassembler autour d'eux des acteurs pour entrer dans une dynamique de projet, a été un élément d'autant plus important au moment des candidatures que celles-ci ont été élaborées dans des temps très brefs pour les PER de la 1^{ère} vague. Les territoires dotés de telles figures ont généralement pu profiter de leur capacité de rassemblement pour engager la démarche de réponse.
- **L'Etat** : Sa contribution financière n'est guère plus importante que sur les autres dispositifs. Elle s'établit en moyenne à 0,89 M€ (le maximum étant de 1 M€ au prorata de 33 % des montants ou de 50 % si on était en ZRR) soit 24 % des budgets des projets présentés ; chez certains, le PER n'émarge même que pour 10 % des dépenses envisagées. Il n'y a donc pas eu de "tentation inflationniste" dans les candidatures. Les services de l'Etat ont en revanche tenu un rôle important dans la mise en place du dispositif PER, lors de la phase de candidature. Mais de nombreux porteurs de projets leur reprochent leur manque d'animation et d'ingénierie par la suite lors de la mise en œuvre opérationnelle du dispositif.
- **Les collectivités territoriales** : Elles ont été réticentes sur le principe du dispositif car elles ont été tenues à l'écart de la construction de l'appel à projets. Si certaines ont accompagné le montage des dossiers et travaillé avec les préfectures en fournissant un appui technique et cognitif aux candidats, elles se sont moins investies lors de l'évaluation des projets. Elles ont assez souvent été engagées dans un bras de fer avec l'Etat sur la question de l'attribution de co-financements aux opérations labellisées.

Les difficultés liées aux projets

- Les PER sont souvent découplés des autres dispositifs de soutien au développement territorial, bien qu'ils aient parfois pris leur relais en matière de source de financement, permettant ainsi la poursuite de programmes engagés auparavant dans le cadre de LEADER ou des Contrats de Pays.
- Les PER favorisent davantage la logique d'équipement que la logique de projet collectif, ce qui a pu créer des complications et une mauvaise articulation avec les objectifs des politiques territoriales.
- La question de l'évaluation de la faisabilité des projets en amont se pose avec acuité, avec les nombreux retards de réalisation observés.
- Les écarts observés lors de la phase de sélection, en contradiction avec le contenu du Cahier des Charges sur les critères de cette sélection, ont eu des conséquences en permettant la labellisation de projets insuffisamment aboutis sur le plan conceptuel, technique ou financier.

- Les fortes différences d'implication des préfets selon les départements ont créé des inégalités territoriales lors de la phase de candidature ; d'autre part la continuité du portage n'a pas toujours été complètement assurée avec le renouvellement des préfets

Les motivations des porteurs de projet

Le PER a agi comme un relais financier dans la programmation territoriale. Il est d'abord apparu comme un moyen de lever des fonds pour mener à bien des projets en cours ou en attente. Nous avons travaillé à une typologie plus fine des stratégies de réponse développées par les porteurs de projets pour mieux situer leurs motivations. Elle fait apparaître sept catégories de positionnement :

- la (re)valorisation d'un capital image jusqu'alors insuffisamment organisé
- une stratégie de reconversion de zones sinistrées
- la confortation de pôles de développement déjà en place (opportunité pour compléter leur activité)
- la dynamisation de filières (centrée sur un opérateur plus que sur un territoire)
- le sauvetage et la valorisation d'un élément patrimonial remarquable
- satisfaire des besoins urgents pour la vitalité de l'économie résidentielle (dynamisation des services)
- les « PER-étendards » : ils portent à un niveau plus prospectif le projet du territoire, cette logique de projet répond davantage à l'objectif du PER

Les PER et la gouvernance territoriale

Au vu de la variété des territoires concernés, on observe deux grands types de configuration :

- le PER à configuration simple : très opérationnel, peu d'actions, structure porteuse leader
- le PER à configuration complexe : tentative de structurer un réseau autour d'une série d'actions avec des partenaires privés, gamme de thématiques élargie, gouvernance plus difficile à conduire

L'amélioration de la gouvernance ne semble pas être un pré-requis pour la bonne réalisation des PER. On trouve de ce point de vue quatre catégories de PER, selon que les objectifs soient atteints ou non et que la gouvernance ait apporté quelque chose au projet ou non.

Les **principaux points positifs** en matière gouvernance sont :

- un renforcement des réseaux de partenariat sur les territoires, notamment autour des animateurs du développement local ; mais rarement initiés
- l'acquisition de ressources et de compétences nouvelles pour certains acteurs, notamment des petits porteurs de projet associatifs ou privés
- ponctuellement, le dispositif a permis de huiler les rouages qui faisaient déjà fonctionner un système de développement territorial

Dans le PER FOREST par exemple, à l'échelle d'une petite communauté de communes de moyenne montagne, le PER a permis de renforcer la dynamique synergique entre les trois acteurs qui portent le projet de territoire (partenariat solidariste). La réponse à l'AAP, ambitieuse dans son contenu, a été l'occasion de mieux formaliser les projets du territoire, de hiérarchiser les objectifs de réalisation entre acteurs publics et privés mais également de tirer d'autres acteurs vers une plus grande coopération. Toutes les actions proposées n'ont pas été labellisées

Les **points négatifs** sont :

- la conséquence des courts délais de candidature qui a tronqué la réflexion de fond autour des projets et n'a parfois pas permis d'ajuster avec précision les contours du partenariat, ni de s'assurer de l'engagement effectif des porteurs de projet
- les incertitudes sur le fonctionnement du dispositif (dysfonctionnement, articulation délicate avec les politiques territoriales, rôle des services de l'Etat) ont conduit plusieurs porteurs de projets à se retirer

- l'absence de pilotage clair et durable dans certains PER (importance de la figure du médiateur-pilote) s'est révélé fatal à certains PER
- la temporalité de l'Appel à projets a sans doute été mal choisie par rapport au calendrier électoral, certains PER ayant fait les frais des retournements politiques lors des municipales voire ayant été mobilisé dans les campagnes électorales.

Conclusion :

- Tant à la phase amont (candidatures, sélection) qu'à la phase aval (mise en œuvre), les expériences des PER ont eu tendance à renforcer l'échelle du département comme niveau pertinent de régulation du jeu territorial.
- Pour certains territoires, l'arrivée de l'AAP a permis un déclic, un déverrouillage dans la gouvernance locale.
- Les objectifs affichés sur le partenariat public-privé sont en deçà des intentions placés dans le projet. Cela s'explique d'une part par des problèmes de méthode : à plusieurs reprises, des partenaires privés présents à l'origine se sont retirés, découragés par le fonctionnement du dispositif. D'autre part, le partenariat public-privé ne s'improvise pas, il nécessite un apprentissage mutuel long et exigeant, qui nécessite beaucoup d'ingénierie. Les cultures territoriales sont en outre très différentes et les territoires sont très inégaux par rapport à cette lecture.
- A quelques rares exceptions (10 % de notre échantillon) le PER n'est pas une scène locale clé (innovation institutionnelle), tant pour la discussion et l'animation du projet de territoire que pour le portage du jeu territorial local. La gouvernance s'est située avant, dans la capacité à monter un projet et à le rendre crédible, c'est-à-dire à émarger sur ce dispositif de financement. L'individualité des PER est ainsi très faible, peu d'acteurs identifient leurs territoires à travers le PER. Cette situation s'explique par le fait qu'on est rapidement passé à un dispositif d'application, de gestion, dans lequel il n'y a plus de vie politique. C'est là une grande différence avec la philosophie d'autres dispositifs d'appui au développement rural, comme par exemple le programme LEADER avec le rôle du Comité de programmation.

La plus value des PER en matière de dynamiques territoriales d'excellence

Le PER se différencie des politiques de développement territorial et des procédures de contractualisation précédentes par son temps de réalisation beaucoup plus court. Nous avons essayé de resituer comment les PER s'étaient inscrits dans les itinéraires des territoires.

De ce point de vue on rencontre deux types de territoires concernés par des PER : des territoires expérimentés et des territoires néophytes

- **Dans les territoires "expérimentés"** : la procédure joue et peut avoir un effet accélérateur :
 - ici elle renforce une dynamique en cours, en la faisant rentrer dans un dispositif concret ;
 - ou bien elle permet au territoire d'intégrer une thématique d'action jusque là sous-jacente,
 - fait entrer de nouveaux acteurs dans le jeu territorial)cependant le dispositif peut également avoir un effet perturbateur par rapport à la dynamique de projet :
(un temps de latence parce qu'elle ne répond pas forcément à la culture de projet de territoire, un débat local sur les finalités du projet et sa pertinence)
- **Dans les territoires "néophytes"** : le PER a eu un effet activateur, déclencheur, en faisant entrer les acteurs d'un territoire dans une démarche de programmation, et en les amenant à se frotter aux méthodologies de conduite de projet local. Devant l'obligation des contraintes posées sur le délai, la construction des réponses a en effet amené les acteurs à s'organiser, à résoudre des inconnues en matière d'options territoriales et ainsi à formuler des choix. Pour ces territoires, cela a été le déclic. Cette étape a permis de tester la pertinence des échelles, des orientations retenues, et pour certains acteurs qui avaient pris en main l'animation de ces territoires, de tester leur légitimité et de consolider leurs stratégies.

L'innovation de projet au service des territoires

On attend des PER qu'ils aient un effet d'entraînement plus large sur le territoire. Le dispositif PER s'inscrit dans un maillage de dispositifs, procédures d'intervention en faveur du développement territorial qui ont chacune leurs logiques spécifiques. Les PER prennent sens par rapport à un contexte et à ce qu'ils apportent à ce contexte.

Quel est dès lors l'impact des projets engagés sur les dynamiques territoriales ? Comment l'apprécier ?

De manière schématique les PER de notre échantillon s'organisent suivant deux logiques distinctes :

- **une logique de Pôle** : le PER porte sur un projet d'équipement très ciblé, par rapport à des objectifs sectoriels relativement définis, et va fonctionner dans une logique de rayonnement ; exemple de la Maison des Vins du Frontonnais (31).
- **une logique de liens et de réseau autour d'une thématique** : le PER articule plusieurs investissements, c'est l'agrégation de différents projets à l'échelle du territoire avec l'espoir d'un effet structurant et mobilisateur ; exemple des aménagements pour le développement du tourisme vert et nautique du PER Nive-Adour-Ursuya (64).

Cette inscription des PER dans un itinéraire de territoire est en rapport avec ce que les PER donnent à voir en matière de réalisations et de plus-value concrètes pour apprécier notamment en quoi ils contribuent à nourrir cette rhétorique sur l'excellence.

La question de "l'excellence rurale" a fait beaucoup débat. C'est une notion difficile à définir, on a peu d'éléments dans le programme pour comprendre ce qu'on entend par excellence. Elle vient constituer un référentiel nouveau dans les injonctions de développement portées à l'attention des territoires ruraux. Elle est porteuse d'un basculement dans la vision des potentiels de développement de ces territoires. A travers la notion d'excellence, on porte un regard volontairement positif sur les territoires ruraux, qui sont davantage considérés aujourd'hui comme détenteurs de ressources spécifiques (productives, environnementales, de services) et de capacités d'organisation (territoires de projets, ingénierie de développement, systèmes de gouvernance) susceptibles de porter des modes de développement dynamiques.

Nous avons abordé l'excellence à travers la notion d'innovation. La question de l'innovation est présente dans les débats sur le développement territorial depuis quelques années à travers la mise en œuvre des programmes européens. En d'autres termes, quelle est la plus value de ce programme tant du point de vue de l'originalité et de la nouveauté que présentent les projets que du point de vue de l'originalité dans les partenariats ? En quoi les formes de partenariats entre acteurs institués sur les territoires de l'analyse sont-elles innovantes ? Peut-on y déceler des formes nouvelles de coordination entre acteurs publics et acteurs privés efficaces et reproductibles ailleurs ?

Pour essayer de mieux situer en quoi les projets étaient innovants, nous nous sommes appuyés sur les grilles d'évaluation LEADER :

- L'opération est antérieure au programme PER, elle est prolongée, reprise à l'identique grâce au financement PER.
- l'amélioration d'une opération existante mais qui connaît un développement inédit
- une opération nouvelle pour le territoire mais répandue ailleurs
- une opération nouvelle pour le territoire, peu répandue ailleurs (action peu développée et originale)
- une opération totalement nouvelle, qui n'a pas d'équivalent connu

Enfin trois registres d'innovation ont pu être identifiés :

- technologique : il s'agit là d'une innovation technique, prolongée par une application concrète mise en œuvre dans le cadre du PER.
- méthodologique : lorsque l'élaboration du PER et sa mise en œuvre ont permis un enrichissement des rapports d'acteurs sur le territoire porteur ou d'améliorer les réseaux de partenariat
- institutionnelle : ce sont les PER qui ont un réel effet en matière de gouvernance et de prospective, qui sont reliés à la réflexion sur un territoire de projet. C'est d'ailleurs en ce sens que va la définition donnée par certains acteurs en considérant que ce qui fait l'innovation

dans le monde rural, c'est la concrétisation d'une dynamique territoriale répondant à des problématiques locales.

LES PRECONISATIONS QUE NOUS PORTONS

Elles proposent des réflexions pour « l'après » :

- remettre l'appel à projets dans un contexte plus global de développement local et en articulation avec les politiques territoriales
- resserrer le champ de l'appel à projets, la diversification empêchant une lecture claire
- donner plus de temps au mûrissement des projets (dans la phase d'animation, au moment des candidatures)
- veiller à l'implication des services de l'Etat au moment de l'apparition des appels à projets (éviter les disparités et inégalités territoriales)
- impliquer les collectivités territoriales
- résoudre le problème du « tricotage financier » par un canal de financement clairement identifié et une meilleure articulation avec les lignes budgétaires des collectivités
- étudier plus finement la faisabilité des projets (souvent à un stade d'avancement trop peu abouti pour tenir les délais)
- s'assurer que le lauréat pourra bénéficier d'une animation et d'une ingénierie efficaces
- mieux articuler les PER entre eux pour capitaliser leurs expériences



Synthèse des échanges avec la salle

Emmanuelle Benson, Pays Corbières Minervois

L'élément qui a produit un effet pervers dans le dispositif PER a été cette enveloppe qu'il faut dépenser au plus vite, sur des projets disparates. Cela a créé une course sur le territoire entre les projets, qui a fait qu'on n'a pas de cohérence, pas d'innovation, tout cela pour arriver à l'enveloppe prévue.

L'appel à projets du PER, contrairement à d'autres formules d'appui financier aux territoires, ne laisse pas le temps et ne permet pas l'accompagnement. Par exemple sur un autre appel à projets pour développer un projet d'utilité sociale, notre territoire avait bénéficié d'une méthodologie et d'un accompagnement sur le partenariat public-privé par l'URSCOP². En un an et demi, on a pu créer une coopérative artisanale pour l'éco-construction grâce à cet accompagnement.

Le PER est venu perturber les politiques territoriales. Habituellement elles sont organisées sur des contrats territoriaux, mais l'appel à projets PER déstructure tout, tout le travail qui a été mené au préalable qui est discrédité par cette mesure.

Paulette Salles, Chargée de mission politiques territoriales, Conseil Régional Midi-Pyrénées

Les appels à projets sont fréquents. Celui-là a un effet de mise en concurrence des territoires : les Pays sont mis en difficulté car il s'installe une concurrence en interne entre les Communautés de Communes. Chacun travaille dans son coin sans communiquer. Avez-vous mené une analyse de ce principe de mise en concurrence et des effets que cela produit ?

Laurence Barthe, Université de Toulouse-Le Mirail

La logique de l'appel à projets n'a rien à voir avec la logique des politiques territoriales ; on n'est clairement pas dans le même registre. Nous avons questionné la gouvernance dans ce programme, et il s'agit effectivement de réponses d'acteurs individuels, qui ont des difficultés pour travailler ensemble étant donné qu'ils n'ont pas les mêmes compétences. On observe un retour sur l'acteur plus qu'une gouvernance partagée. Cela pose question par rapport à nos grilles d'interprétation, à l'appréhension des relations entre acteurs.

François Taulelle, Centre Universitaire de Formation et de Recherche JF Champollion d'Albi

Je voudrais poser une question aux porteurs de projets : voyez-vous justement une différence en matière d'animation entre les deux façons de procéder ?

André Rouch, CG de la Bastide de Sérrou, Projet de filière bois en Ariège

Il existe deux types de PER : les PER d'opportunité et les PER qui demandent beaucoup de réflexion, c'est normal.

Voilà comment cela s'est passé pour nous. Des fonctionnaires du département en sont à l'initiative, ils sont venus nous voir pour demander si nous avons réfléchi sur la filière bois. Nous nous sommes mis au travail. Nous avons bénéficié d'un bon accompagnement de tous les acteurs. C'était un travail exemplaire, notamment sur l'engagement des accompagnateurs, même si le préfet a changé par la suite.

² Union Régionale des Sociétés Coopératives Ouvrières de Production.

Nous avons besoin du recrutement d'une personne pour faire vivre ce PER. Si un PER est oublié, c'est qu'il ne s'est pas développé : c'est pourquoi nous travaillons tous les jours à le faire vivre. Les délais sont courts car on a besoin d'un affichage politique, c'est la règle. Mais une fois les financements accordés, il est vrai que la mise en œuvre administrative est un peu longue, et la mise en paiement également.

Bernard Verdier, Maire et CG de Castelnau de Magnoac, Pays des Coteaux

Un PER dans une politique de Pays crée de la confusion, des tensions politiques, un risque de déstabilisation de l'unité et de la cohésion territoriale du Pays.

Notre PER a comme projet la construction d'une maison médicale pluridisciplinaire. On a mobilisé les crédits des autres partenaires, aujourd'hui le projet est porté par le Pays mais il est mis en œuvre par une Communauté de Communes, ce qui provoque des crispations.

Les PER représentent une opportunité. Les territoires organisés, avec une dynamique historique, sont à l'affût de ces appels à projets, car ils rencontrent des difficultés à financer des projets en attente avec les autres politiques contractuelles. Ca peut donc être une bonne chose.

Les PER doivent pouvoir être transférables, servir d'exemple. Par exemple, la maison de santé commence sur un petit territoire mais peut s'étendre sur d'autres territoires autour.

Cette approche de l'accompagnement des projets n'est-elle pas dangereuse quand cela remet en cause les Pays, avec une compétitivité qui peut être portée par des territoires plus dynamiques comme les Communautés de Communes ? Va-t-on finir pas dire que les Pays sont inutiles, alors que l'on sait qu'ils sont nécessaires pour mener des projets globaux et dynamiques, et que ce sont des territoires pertinents ? S'agit-il d'une déstabilisation de la politique de Pays ?

Jean-Louis Attané, Conseil général de Ariège, Directeur du Service Culture et Patrimoine

Une démarche comme le PER pose la question des temporalités. D'une part, cette façon de faire demande aux élus une accélération positive dans leurs actions, ce qui est important. D'autre part, le point négatif c'est qu'il y a une obligation de faire vite sur les contenus et les démarches, qui demandent du temps.

Dans un appel à projets, il faut être attentif au contenu et aux finalités. C'est un moyen qui doit servir une finalité, c'est-à-dire faire de chaque pôle le centre de développement pour lequel il a été retenu.

Sur les prochains appels à projet PER, il faudrait intégrer l'environnement de ces pôles, par exemple comment favoriser les relations avec les autres acteurs du territoire, pour voir si l'excellence auto proclamée se réalise réellement.

Jacques Alaux, Maire de Laguépie, PER Destination Vieur-Aveyron

Nous avons été informés en octobre 2005 de l'appel à projets, puis nous avons eu une discussion avec le Pays Midi Quercy en janvier 2006, et 3 projets sont nés mi février. Les projets étant en concurrence, seuls deux ont été pris, dont un a été abandonné pour des raisons politiques, suite aux élections.

Nous avons eu besoin d'un mois et demi pour monter le projet et c'est d'ailleurs une stagiaire du Mirail qui a travaillé dessus. Il s'agit de l'aménagement touristique sur la vallée, mais il rencontre plus d'écho en Aveyron qu'en Tarn et Garonne, ceci peut-être pour éviter les concurrences politiques.

Le projet n'était pas ficelé techniquement, puis il a été labellisé en décembre, et six mois après il nous a été demandé de remonter des dossiers pour avoir les financements de l'Etat, du FEDER, du FSE, de LEADER +, alors que nous croyions que tout était bouclé, la participation des collectivités locales étant effective.

Nous avons le regret de ne pas avoir eu d'accompagnement technique, notamment du Conseil Général.

Hélène Schwartz, DGS de la CC de la Lomagne Gersoise, administratrice de l'UNADEL

La question de l'innovation et de l'excellence sont à creuser. Les outils bien articulés peuvent mettre des focus sur les projets. L'important est la notion de territoire de projet : l'articulation des territoires de

projet est à visiter au travers des PER, ainsi que l'anticipation d'une démarche de projet permanente (de nombreux projets sont en attente de financement).

Quel sens donne-t-on au développement ? Qu'est-ce que le développement (territorial, durable...) ? La question posée est également celle de l'articulation des acteurs, de la gouvernance, de la participation de la société civile...

Eve-Anne Bühler, Maître de conférences en Géographie, Université de Paris 8-Saint-Denis

Avez-vous pu faire une mise en perspective avec les Pôles de Compétitivité ? Les PER étant une adaptation de ce dispositif préexistant, faites-vous les mêmes constats que sur les bilans des Pôles de Compétitivité ?

François Taulelle, Professeur des Universités, Géographie & Aménagement, Centre Universitaire de Formation et de Recherche JF Champollion d'Albi, Laboratoire LISST-CIEU

Effectivement les PER peuvent apparaître comme le pendant rural des Pôles de Compétitivité, avec le même vocabulaire de l'entreprise (innovation, compétitivité, excellence...).

Un travail de comparaison a été fait, on trouve des logiques similaires sur l'appel à projet mais après c'est différent : d'un côté quelque chose de brillant, de très avancé, de technologique, le lien synergique Grand groupe / PME / laboratoires de recherche, des lieux très ciblés. De l'autre côté, les PER sont beaucoup plus nombreux. Mais la logique de fond est la même : la compétitivité.

Laurence Barthe, MCF Géographie & Aménagement, Université de Toulouse-Le Mirail, Laboratoire Dynamiques Rurales

La question du renforcement du partenariat public-privé a beaucoup été posée autour du dispositif. C'est un basculement de vision qui ne trouve pas toujours de prise dans les territoires ruraux, les entreprises locales n'étant pas toujours intéressées. Elles sont plus dans une logique de bénéficiaires que d'acteurs de la réflexion sur le développement rural. Comment dépasser la logique d'assistance ?

André Rouch, PER Filière Bois de l'Ariège

On essaie de fédérer les acteurs mais une fois le projet fini, du côté public tout est bien connu, alors que du côté privé, on n'était pas prêts, on n'avait pas les éléments. On n'avait pas forcément pensé à organiser ce qui pouvait faire avancer les projets privés plus rapidement, pourtant ils sont plus longs à mettre en place que les projets publics.

Entrepreneur impliqué dans le PER Filière Bois de l'Ariège

Je représente une entreprise du secteur privé, une SCOP. Nous rencontrons des difficultés par rapport aux investissements, et pour trouver les bons interlocuteurs pour l'organisation et le financement du projet.

Marianne Busser, Chargée de mission Tourisme, Pays Midi-Quercy

Nous faisons le constat qu'il est important pour les prochains PER de se caler sur des temps de programmation, des durées de mise en œuvre équivalentes aux contrats de Pays. Il faut le temps de mettre en place la communication, pour permettre la mise en œuvre ensuite. Le temps de programmation permet de mieux suivre et de mieux accompagner la mise en place des projets.

Hélène Schwartz, administratrice de l'UNADEL

Les PER sont encore à étudier car on n'est pas encore à l'heure du bilan définitif. Il faudra analyser le pourcentage des PER innovants dans quelques années.

Emmanuelle Benson, Pays Corbières-Minervois

Comment avez-vous choisi le titre du séminaire : pourquoi parler des PER et des dispositifs de développement local plutôt que des PER dans les dispositifs de développement local ?

Johan Milian, Chargé d'études, Université de Toulouse-Le Mirail, Laboratoire Dynamiques Rurales

On n'a probablement pas assez réfléchi justement à la juxtaposition des deux termes dans la formulation. L'important dans la démarche d'origine était de restituer le travail fait sur un échantillon de PER, mais c'est aussi le dispositif en lui même qui est interrogé et ses implications, son efficacité en termes de développement rural.

Paulette Salles, Conseil Régional de Midi-Pyrénées

Il y a un mécontentement des collectivités d'être confrontées à un dispositif qui les exclut de la sélection, pour ensuite devoir financer les projets montés par d'autres structures. Elles ont été mises devant le fait accompli. C'est quelque chose à changer dorénavant.

Bernard Thumerel, Cabinet AIDA (partenaire du PER PATS)

On peut considérer que les territoires ruraux participent de l'innovation.

Pour les Pôles de Compétitivité, c'est à l'échelle régionale que se décide la stratégie d'innovation, ou alors elle vient d'une échelle infra-régionale, par les opérateurs. Nous, on considère que c'est à la réunion entre les deux, et on a travaillé là-dessus.

Des outils très urbains (comme les Pôles de Compétitivité) ne peuvent pas forcément faire un maillage communautaire en milieu rural.

Concernant la relation entre PER, innovation et excellence, les termes se sont définis progressivement dans le débat construisant la réponse au projet (présence de PME, d'élus...). Le projet a été déposé sans être d'accord sur les termes, mais un consensus a été trouvé même si la concurrence était évidente.

Même si les projets sont étudiés en termes de faisabilité, attention « réalisation » ne signifie pas « performance » du PER, elle ne suffit pas, la question reste posée.

Le PER est né de la critique des Pôles de Compétitivité ; c'est un processus de changement de posture dans les deux cas, où certaines choses sont remises en question.

Les Régions doivent-elles cadrer ou laisser la place à l'infra-régional ? Dans le cadre des PER, c'est plutôt aux Régions qu'on n'a pas laissé la place...

Fin des échanges de la matinée.



Table ronde 1 **Ingénierie du développement local et méthodologie du projet territorial : formes, contraintes et perspectives**

Les questions structurant l'atelier

- Comment l'évolution des politiques territoriales, avec la réorganisation territoriale actuelle, influe sur les pratiques d'ingénierie, les missions et les besoins de compétences pour les agents de développement ? Comment s'organisent-ils entre eux, entre les compétences présentes, pour bâtir le projet de développement ?
- Comment l'ingénierie s'organise-t-elle à l'échelle des territoires, fait-on de plus en plus appel à des compétences extérieures ?
- Comment évoluent les compétences avec la montée en puissance de nouvelles thématiques comme le développement durable ?

Les constats

- Dans les territoires ruraux, le système de compétences est encore aujourd'hui hétérogène et pas forcément structuré et cohérent.
- Il faut prendre conscience de l'existence de nombreuses compétences, à différents niveaux sur les territoires, c'est-à-dire d'une chaîne de l'ingénierie. Comment prendre connaissance de l'ingénierie disponible, mobiliser ces compétences sur les projets de territoire et permettre leur articulation ? Dans le contexte rural, il y a des chaînons manquants : l'ingénierie est moins structurée que dans les territoires urbains, où notamment les services de l'Etat sont plus présents ; il souffre également d'un manque d'accompagnement des projets. La participation à un réseau, permettant d'échanger des informations et des pratiques, est une piste.
- Des expériences de mobilisation de compétences : comment, à partir de projets concrets, fait-on appel à l'ingénierie ? Les différents types d'ingénierie mobilisés sont : l'embauche ; la mise à disposition de techniciens par le Pays, les Communautés de Communes, la Préfecture ou des organismes territoriaux ; l'appel à un bureau d'études, un consultant ; les organismes départementaux ; les services de l'Etat ; les professionnels des entreprises, au travers du partenariat public-privé dans les PER.
- On fait appel à un consultant lorsqu'il n'est pas possible de recruter, lors du lancement de nouvelles thématiques ou de nouveaux projets, ou encore s'il y a un besoin de compétences très pointues ou d'une intervention très ponctuelle.
- Le rôle des élus et de la société civile dans l'ingénierie territoriale, dans la conception des projets de développement, est fréquemment sous-estimé.
- Les profils de compétence des agents évoluent avec les nouvelles générations de professionnels qui arrivent, et de nouvelles thématiques comme le développement durable
- Des témoignages de bonnes pratiques, mais aussi des situations très différenciées entre les territoires. Il ressort que certains territoires ont des élus isolés et ne trouvent pas les appuis nécessaires, y compris dans les services de l'Etat.
- Il existe une précarité par rapport à l'ingénierie de développement, avec deux logiques : l'instabilité des politiques publiques (on fonctionne au rythme de la contractualisation, donc les agents sont des contractuels : embaucher un fonctionnaire représente un risque) et des situations individuelles des professionnels qui se questionnent sur leur avenir. Cette situation est historique dans le développement local, dont l'instabilité et les incertitudes constitutives sont pénalisantes.

Les enjeux

- Un besoin d'articulation, de complémentarité, dans un contexte de pénurie de moyens qui provoque un besoin de mutualisation et une évolution des territoires d'action. Sont nécessaires un décloisonnement dans l'ingénierie entre les territoires, notamment entre Communautés de Communes et Pays ou entre Pays, Département et Région, et un décloisonnement entre les structures, des logiques organisationnelles avec la mise à plat des fonctions de chaque acteur et de leur apport.
- L'ingénierie de développement n'est pas une bulle, elle ne s'autoproduit pas mais accompagne des acteurs pour bâtir et réaliser les projets. Il s'agit de garder une proximité au territoire et aux besoins des populations qui changent dans les territoires ruraux. Sur la question de l'échelle, le Pays paraît souvent pertinent.
- L'ingénierie n'est financée que depuis récemment. Il y a nécessité de réengager des fonds pour l'animation à travers le FNADT par exemple. C'est un investissement dans lequel doivent s'engager les territoires.
- Un besoin de pérenniser l'ingénierie dans le temps, notamment pour permettre une autonomie de fonctionnement aux Pays, avec l'idée par exemple de fiscaliser cette ingénierie.
- L'évolution des métiers et des compétences : quelles compétences sont importantes à privilégier aujourd'hui ? Faut-il anticiper les compétences, évoluer vers une gestion territoriale des compétences ? L'idée de la prospective est à développer, pour sortir des diagnostics figés et permettre de formuler des choix pour l'avenir.
- Avec les PER, on a tendance à rechercher des agents, techniciens ou ingénieurs, très spécialisés, aux compétences techniques pointues, mais avec le risque de trop fortes spécialisations qui affaibliraient la logique du développement territorial. On peut penser qu'un retour est à opérer sur les fondamentaux de l'ingénierie, à savoir une animation généraliste transversale qui crée du lien entre les secteurs.



Table ronde 2

Les notions d'innovation et d'excellence territoriale : quelles traductions et plus values pour l'action des territoires ?

Définition et cadrage historique préalable

La Stratégie de Lisbonne a incité au renouvellement des dynamiques territoriales et des formes de leur organisation en les projetant dans les impératifs et les objectifs de la compétitivité. Des dispositifs comme les Pôles d'Excellence Rurale sont censés aider à orchestrer et mettre en scène cette adaptation destinée à "bonifier" l'action des territoires. L'Europe veut ainsi construire « l'économie la plus compétitive du monde » en accordant une place centrale à l'innovation et à l'excellence.

C'est pourquoi dans le cadre de cet atelier ces deux termes étaient à débattre.

Ce vocabulaire est issu du monde de l'entreprise et de l'économie. C'est ainsi que l'on parle des cycles de l'innovation des produits ou encore des pôles de compétitivité pour les secteurs industriels clés du territoire national. Ces termes se sont progressivement étendus à l'ensemble des projets territoriaux incluant les zones rurales dans lesquels les projets sont qualifiés d'excellents ou encore d'innovants comme c'était le cas dans l'appel à projet PER.

Les termes d'innovation et d'excellence entrent dans la sphère plus générale de la compétitivité entendue comme la forme actuelle de différenciation territoriale qui tire les projets de territoire "vers le haut". Communément, dans le référentiel de la Stratégie de Lisbonne, rechercher l'innovation et l'excellence, c'est donc s'inscrire dans une attitude pro-active.

- La notion « d'innovation » est plus ancienne que la « compétitivité », elle est apparue dans les années 90 avec le programme LEADER.
- L'innovation n'est pas que technologique, elle est aussi organisationnelle et peut traduire des nouvelles formes de partenariats, de gouvernance.
- La notion d'excellence territoriale apparaît dans les discours aménagistes depuis plusieurs années mais c'est une notion vague : comment juger de l'excellence ? Elle induit nécessairement une notion de concurrence et une notion de classement pour distinguer "l'excellent" du reste.

Les questions structurant l'atelier

- Les objectifs d'excellence et d'innovation, érigés à la fois en finalité et en indicateurs de performance du développement local, constituent-ils des référents fiables pour mesurer et interpréter les dynamiques en cours sur les territoires ?
- Quelles tendances les PER permettent-ils de renforcer et quelles initiatives aident-ils à faire émerger ?
- Comment les termes d'innovation et d'excellence sont-ils appropriés par les participants ? Comment les acteurs des territoires s'en saisissent ? Dans quelles configurations, quelles conditions ?
- Quelles sont les traductions pratiques de ces notions en termes de projet ?
- Quelle est la signification d'un projet innovant pour les participants ?

L'atelier a été l'objet de discussions entre enseignants chercheurs et acteurs (porteurs de projets) des territoires (*on note l'absence d'élus à cet atelier, est-ce le fait d'un intérêt moindre pour le sujet ?*).

L'objectif était avant tout d'échanger et de discuter des réflexions que les participants pouvaient amener, en fonction de leurs expériences et de leur philosophie du développement.

Les notions « d'excellence », de « compétitivité » et « d'innovation » en question

- Les termes « excellence » et « compétitivité » sont plutôt perçus comme relativement négatifs par certains techniciens qui ne se reconnaissent pas à travers ces termes. Ils les considèrent hors du champ du développement rural car ce sont des notions en contradiction avec les façons de faire et de penser le développement (agir localement avec les ressources locales).
- L'idée d'« excellence » plus particulièrement suscite de nombreuses réticences. Quel est le contenu d'un projet d'excellence ? Comment juger de l'excellence ? Cela nécessiterait par exemple de développer une « vision transversale » du projet, c'est-à-dire de pouvoir porter un regard global et rétrospectif sur ce qu'il y avait « avant » le projet et comment il s'est construit pour le juger.
- La « compétitivité » quant à elle va à l'encontre de la notion d'équilibre des territoires promu par la DATAR autrefois ; aujourd'hui il est question de les mettre en concurrence.
- L'innovation enfin est liée à une prise de risque, à une forme d'incertitude dans le fonctionnement des territoires et des rapports d'acteurs. Cependant, l'innovation stimule la créativité et est perçue comme dynamique et positive. Tous les territoires sont-ils préparés à vivre et accueillir ce type de démarche ?
- Les temps courts de réponse aux appels à projet forcent à être efficaces ; dans ces conditions, le projet ne part jamais de zéro : il vient s'appuyer sur des acquis relationnels et cognitifs définis et construits avant. Rapidité et innovation vont-elles donc ensemble ?

De la définition à la pratique

- La mise en pratique de ces notions au travers de projets peut créer des tensions et des blocages. L'obligation de questionner ces notions au travers des appels à projets a certes permis de les discuter. Cette injonction bouleverse la hiérarchisation des pouvoirs et des modes de portage classiques. Elle crée même dans certains cas des difficultés à faire converger les acteurs, à articuler des modes de réflexion, des objectifs et des intérêts par nature très différents. C'est le cas notamment pour les logiques de compétitivité privées qui se confrontent sur les PER à une forme de compétitivité publique.
- L'innovation va amener assez souvent vers la construction du partenariat. Plusieurs intervenants insistent pour dire qu'elle réside aussi souvent dans la gouvernance. Mais opérer des changements dans les relations entre acteurs prend du temps et pose la question des temporalités de ces projets et dans le cas des PER, de la pertinence des 3 ans fixés initialement par l'Etat.
- La discussion sur les apports de fond des PER doit être reportée. Aujourd'hui, il n'y a pas de recul sur les projets lancés, par exemple sur leurs effets sur l'emploi. Le « après » reste encore source de questionnement et d'incertitude notamment parce qu'il n'y a souvent aucune visibilité pour la suite de ces projets. L'Etat est appelé à faire un vrai bilan à moyen terme, d'ici deux ou trois ans, une fois les opérations achevées.
- La question de l'ingénierie doit être approfondie (de quelle ingénierie parle-t-on ? sous quelles formes s'exerce-t-elle ?) pour travailler l'innovation territoriale ou l'innovation de projet. Disposer d'une bonne ingénierie suppose une stabilité de fonctionnement des structures porteuses et nécessite des compétences précises dont ne disposent pas tous les territoires.
- Ces types d'appels à projets sont moins transparents que les politiques contractuelles. Avec la formule des appels à projets, il y a une recentralisation du jeu d'acteurs et des politiques, l'Etat revient sur les territoires. Mais il peut y avoir des perdants : les territoires qui n'ont pas encore pu développer de cohérence.
- L'articulation des PER avec les autres dispositifs, notamment les politiques européennes, est délicate : la comparaison entre le dispositif LEADER et le PER pointe des décalages en termes de modes d'action, notamment par la plus grande liberté disponible au sein de LEADER. Cependant émergent des points de convergence, notamment sur la question de la construction des partenariats et de la médiation. Ces dispositifs restent à mieux articuler pour réfléchir conjointement à une échelle plus large de politiques territoriales.



Synthèse de la journée par les grands témoins

Bernard Brunet, Consultant en développement local, SCOP SAPIE, ancien président de la section prospective du CESR de Midi-Pyrénées

Deux constats et plusieurs questions fécondes me semblent émerger à l'issue de cette journée riche en analyses et en débats.

Il m'apparaît tout d'abord que cet appel à projet pour des « pôles d'excellence rurale » a pu générer lors de son lancement, un malentendu voire un jeu de dupes entre l'Etat et les territoires ruraux.

Conçu en effet comme une compensation offerte au monde rural, dans un contexte préélectoral, de la priorité accordée en termes d'aménagement du territoire aux pôles de compétitivité, le dispositif semble avoir été explicitement pensé comme une opportunité pour l'Etat de « reprendre la main » dans un domaine où la décentralisation avait largement transféré la compétence aux collectivités : en rétablissant une relation directe avec les territoires locaux, en affirmant la primauté de l'allocation liée à l'excellence, sur la redistribution liée à la solidarité ainsi que la priorité des investissements matériels sur les dépenses d'ingénierie et de fonctionnement.

A contrario, alors que certains territoires locaux ont pu y voir l'opportunité d'échapper au carcan institutionnel de la contractualisation des politiques territoriales et que d'autres ont simplement profité de l'effet d'aubaine pour consolider un projet existant, tous ont dû composer avec la nécessité de trouver des cofinancements et la contradiction d'avoir à présenter des projets à la fois innovants et matures, dans un délai extrêmement court et sans pouvoir valoriser les frais d'ingénierie qu'il eut fallu engager pour garantir leur qualité.

Il n'en reste pas moins que des sommes significatives ont pu ainsi être injectées dans des projets locaux qui, s'il est encore trop tôt pour en évaluer complètement l'impact sur la compétitivité des territoires prônée par la Stratégie de Lisbonne, ont incontestablement permis d'engager des réalisations intéressantes à plus d'un titre : en encourageant les partenariats public – privé et la recherche des modes de gouvernance nécessaires à leur fonctionnement, en stimulant la créativité des acteurs locaux à qui il était ainsi offert l'opportunité de donner un coup d'accélérateur à leurs projets.

Cette dynamique, saluée par la plupart des élus locaux qui appellent désormais de leurs vœux une nouvelle vague d'appels à projet, ne doit cependant pas occulter la difficulté qu'il y aura à apprécier véritablement la pertinence d'un dispositif, intervenant sur 379 projets de nature extrêmement diverse, au détriment de la logique de concentration vantée pour les pôles de compétitivité.

Néanmoins l'approche évaluative à mi parcours, rendue possible par l'organisation de cette journée, s'avère riche d'enseignements et de questions, interpellant de manière plus générale les concepts et pratiques d'aménagement du territoire et de développement local.

Une procédure d'appels à projets pilotée directement par l'Etat pose ainsi la question récurrente de l'articulation et de la cohérence, entre la logique verticale et descendante d'un dispositif qui impose ses codes et contraint les acteurs à faire rentrer de force leurs projets dans des habits souvent mal taillés, et celle prônée par les tenants du développement local, horizontale et ascendante.

De même l'injonction sémantique qui consiste à mettre à ce point l'accent sur la compétitivité et l'excellence, incitant les territoires au développement par la compétition, peut apparaître en

contradiction profonde avec l'esprit de coopération et la valorisation des complémentarités, constituant pourtant l'essentiel des bonnes pratiques valorisées par les programmes d'innovation rurale et de développement durable des territoires locaux.

De ce point de vue, le rapprochement évoqué tout à l'heure par Madame Le Coutour du concept des Pôles d'Excellence Rurale avec celui des Systèmes Productifs Locaux, pourrait aller dans le sens d'une réorientation de l'esprit du dispositif vers la notion de coopération qui constitue le fondement d'une organisation en « cluster ».

Dans un autre registre l'incitation faite aux acteurs d'accorder une importance particulière à la gouvernance, impliquerait de veiller particulièrement à la relation dialectique entre le « temps long » du développement durable et le « temps court » de la décision politique. Or un programme qui exige de monter un dossier en 15 jours et de réaliser un projet en deux ans, ne laisse aucune marge pour articuler les temporalités, mettre en œuvre une approche prospective, éviter qu'une bonne décision pour aujourd'hui s'avère un problème insurmontable pour demain.

Il est d'ailleurs à noter de ce point de vue, que l'accent mis exclusivement sur les investissements matériels, apparaît en totale contradiction avec le fait qu'il ne peut y avoir d'innovation sans veille stratégique, sans recherche & développement et sans potentiel d'ingénierie.

Enfin la philosophie de l'action et de l'investissement « visible » comme antidote à l'inefficacité supposée des politiques d'équité territoriale qui a pu apparaître comme sous-tendant l'exposé des motifs des Pôles d'Excellence Rurale, ne constitue-t-elle pas un déni de la complexité des systèmes et des dynamiques territoriales, qui forment cependant leur véritable richesse ?

Je livre donc ces questions au débat en espérant qu'elles puissent contribuer à améliorer encore la qualité des politiques publiques en faveur du développement des territoires ruraux.

Hélène Schwartz, Administratrice de l'UNADEL

L'UNADEL regroupe différents acteurs, nous sommes porteurs d'une parole au niveau national. Le travail d'aujourd'hui, avec vous, nourrit notre propre démarche. Ce travail d'échange qu'on a avec différentes instances est important. Merci à tous pour le travail qui a été fait. La discussion sur le dispositif PER est donc aussi un moyen pour trouver du sens à ce que l'on est en train de faire, et c'est important parce que nous portons la parole des territoires.

Le PER est un outil avec ses forces et ses faiblesses. Il est certainement perfectible, s'il doit continuer à exister, se transformer, il doit s'intégrer dans un processus territorial : on construit aujourd'hui les démarches à plusieurs, on est dans un monde complexe où on doit gérer à plusieurs. On nous demande sur le territoire de faire de la co-construction ; chacun apporte une contribution, une vision, des exigences et ce processus doit se faire sans détricoter l'exigence du travail en commun.

Je reviens sur la notion de territoire de projet, qui est centrale. Elle est de plusieurs ordres, elle ne concerne pas seulement les Pays, elle se trouve là où on crée du projet. La contribution au Livre Vert sur la construction territoriale de la DIACT évoquait déjà cette notion. Les territoires de projet sont différents selon les problématiques et thématiques, l'échelle importe donc peu. On en parle de plus en plus dans les politiques publiques, il faut essayer de le renforcer et de l'améliorer. Je pense qu'il n'y a pas de formule type, il y a des territoires de projet qui existent et dont les problématiques sont différentes selon les thématiques sur lesquelles on travaille.

Excellence, innovation, compétitivité sont des notions qui nous ont beaucoup fait discuter. La compétitivité est une notion dont il ne faut pas avoir peur : c'est une question de représentation. Dans l'esprit de la Stratégie de Lisbonne, c'est aussi de la société de la connaissance dont il est question et donc des êtres humains. La représentante de la DIACT nous a rappelé que les territoires qui mettaient des moyens supplémentaires dans l'information, la connaissance, répondaient aussi à une démarche d'innovation. Il faut donc remettre ces notions en contexte au regard de la connaissance. La compétitivité c'est aussi le moyen de se donner une vision valorisante des choses, de faire de la

création. N'en n'ayons pas peur quand elle est dans ce sens là. Donner de la compétence supplémentaire aux acteurs des territoires, c'est aussi de la compétitivité.

Nous sommes dans une période d'interrogation, de fébrilité, avec les modifications actuelles (politiques publiques, institutions, ressources) pour le futur de nos territoires. C'est le moment d'en profiter pour revisiter la notion de développement. Les procédures servent mais on ne fait pas de développement si on ne dispose pas de deux éléments importants : le sens que l'on donne à l'action publique, et le besoin d'affirmer des valeurs à partager.

Carole Delga, Directrice adjointe des politiques territoriales du Conseil Régional de Midi-Pyrénées, Représentante de Marc Carballido, Vice-Président du Conseil Régional en charge de l'agriculture, de l'aménagement du territoire et des Pays, Président du Pays des Pyrénées Cathares.

Concernant les politiques territoriales régionales, la Région Midi-Pyrénées s'appuie sur les Pays, considérant que c'est un territoire de projet efficient, que c'est la structure la plus représentative et efficace pour créer coordination et mutualisation.

La Région apporte un soutien fort à l'ingénierie territoriale, en passant d'un dispositif dégressif à un soutien de 40% à l'ingénierie portée par les Pays pour la période 2007-2013. Mais les Pays ne doivent pas être trop spécialisés, car l'ingénierie c'est surtout créer du lien entre les acteurs et développer des projets structurants gages de mutualisme et de solidarité.

La Région Midi-Pyrénées a posé comme condition à la signature du CPER le maintien du volet territorial ; même si les budgets sont faibles cela permet de maintenir l'Etat dans le financement de l'ingénierie territoriale.

Le Pôle d'appui aux territoires vient en appui aux techniciens sur le territoire, en apportant ressources, informations, et formation, car les projets ne peuvent être pérennes que s'ils viennent des acteurs locaux. C'est également un moyen pour mettre en réseau et mutualiser les expériences des Pays et PNR.

Nous avons mis en place les Grands Projets de Pays, pour les projets de développement territorial de grande envergure. L'important est de donner aux territoires le temps de monter les projets et de donner aux techniciens une assurance sur le financement de leur poste, pour un investissement à long terme.

La création d'une dotation à l'expérimentation permet l'accompagnement des territoires sur des projets innovants, correspondant à leurs caractéristiques territoriales et à leur vocation majeure, afin d'être au plus près des réalités. Nous travaillons là-dessus pour l'élaboration des conventions territoriales avec les Pays.

Un partenariat fort avec les Conseils Généraux favorise les financements croisés, permet de rééquilibrer les différences de richesses entre les départements et d'avoir des effets de levier sur des projets.

Concernant les PER, il n'existe pas de dispositif de la Région spécifique, mais nous intervenons parfois, selon la pertinence du projet et sa cohérence avec le cadre des politiques territoriales de la Région. Les points faibles des PER sont notamment des délais très courts, des thématiques pas toujours pertinentes, et juxtaposition de projets sur certains d'entre eux.

Nous souhaitons adresser un message d'espoir et de confiance, de soutien dans les territoires de projet, les Pays et les PNR. Il vous faut continuer ce travail, être force de proposition et novateurs.