



Programme de recherche évaluative sur les Pôles d'excellence rurale

Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires

LES POLES D'EXCELLENCE RURALE : PROCESSUS, GOUVERNANCE ET PLUS-VALUE DANS LES TRAJECTOIRES DE DEVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

Rapport final - Juillet 2009

Université de Toulouse - Le Mirail

DYNAMIQUES RURALES · LISST-CIEU · CERTOP-TAS

Equipe de projet

Sandrine Bacconnier
Monique Barrué-Pastor
Laurence Barthe
Rémi Bénos
Jacinthe Bessière
Fabrice Escaffre
François Dascon
Stéphanie Lima
Johan Milian
Sébastien Rayssac
Marianne Sibertin
François Taulelle



Avant propos

Le présent rapport a été élaboré dans le cadre du *Programme de recherche évaluative sur les Pôles d'Excellence Rurale* coordonné par Mme Priscilla De Roo, Chargée de mission à la DIACT, membre de l'Equipe "Développement local et politiques rurales".

Il s'inscrit également parmi les travaux qui ont nourri les réflexions du Groupe de prospective "Evaluation prospective des Pôles d'Excellence Rurale - Préconisations pour l'action publique en direction des espaces ruraux", animé et coordonné par André Torre (INRA) et Priscilla De Roo (DIACT).

Les recherches conduites en vue de la préparation de ce rapport ont bénéficié du soutien financier de la DIACT.

Citation du Rapport :

BARTHE L., MILIAN J. & TAULELLE F. (coord.) 2009. *Les Pôles d'Excellence Rurale : processus, gouvernance et plus-value dans les trajectoires de développement des territoires*. Rapport pour la DIACT, Université de Toulouse-Le Mirail, 135 p. + Annexes.

Photos en couverture non contractuelles : Université de Toulouse-Le Mirail, Association Adour Maritime, Résidence Le Domaine du Palais, Association Aéronautique de La Llagonne

Sommaire

Composition de l'équipe de travail	2
Lexique	3
Introduction générale	4
1. Le projet de recherche : contexte, objectifs et méthodologie	6
2. Les PER à l'épreuve de la gouvernance du développement territorial	25
3. Les PER dans les itinéraires du développement : quelle plus-value territoriale ?	89
Conclusion générale	123
Préconisations	127
Bibliographie	130
Table des matières	132
Table des figures	134
Annexes	135

Composition de l'équipe de travail

Nom	Prénom	Institution de rattachement	Fonction
Bacconnier	Sandrine	UMR Dynamiques Rurales / UMR LADYSS	Post-doctorante CNRS
Barrué-Pastor	Monique	UMR LISST-CIEU	DR CNRS
Barthe	Laurence	UMR Dynamiques Rurales	MCF Géographie & Aménagement
Bénos	Rémi	UMR Dynamiques Rurales	Doctorant CIFRE
Bessière	Jacinthe	UMR CERTOP-TAS	MCF Sociologie
Escaffre	Fabrice	UMR LISST-CIEU	MCF Géographie & Aménagement
Dascon	François	UMR Dynamiques Rurales	IR ENFA Toulouse
Lima	Stéphanie	UMR Dynamiques Rurales	MCF Géographie & Aménagement
Milian	Johan	UMR Dynamiques Rurales	Chargé d'études
Rayssac	Sébastien	UMR CERTOP-TAS	Chargé d'études / post-doctorant
Sibertin	Mariette	UMR LISST-CIEU	MCF Géographie & Aménagement
Taulelle	François	UMR LISST-CIEU	PU Géographie & Aménagement

Lexique

AAP	Appel à projets sur les Pôles d'Excellence Rurale
CC	Communauté de Communes
CG	Conseil Général
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
ENR	Energies renouvelables
PER	Pôle d'Excellence Rurale
PNR	Parc naturel régional
PPP	Partenariat Public-Privé

INTRODUCTION GENERALE

La question de la ruralité occupe une place importante dans la culture française de l'aménagement du territoire. A la fin de la Seconde Guerre Mondiale, les premières représentations du territoire à aménager placent au centre des enjeux, le développement du désert français et le mythe de l'équilibre territorial entre grandes villes et arrières pays et en premier lieu entre Paris et le reste du territoire. Le schéma fonctionne ainsi jusqu'au début des années 1990. Pendant cette période, l'espace rural est l'un des supports de la décentralisation industrielle souhaitée par l'Etat dans le cadre de zonages prioritaires. L'approche est alors bien descendante, l'espace rural constitue le réceptacle de projets "conçus par le haut". Cependant, au milieu des années 1970, une démarche ascendante se dessine progressivement mais elle reste limitée géographiquement à quelques expériences : c'est le temps des premiers projets de territoires pour favoriser la mise en œuvre des ressources locales (politiques des *pays* en 1975, CIDAR, PAR etc.).

Avec l'avènement de la mondialisation et l'émergence d'un monde en réseau, transformations analysées par les économistes (P. Veltz) et relayées au sein de la DATAR (J.-L. Guigou), l'espace rural change véritablement de statut dans la politique d'aménagement du territoire.

- En premier lieu, il est décrit et représenté dans une typologie plus complexe qu'auparavant. Le zonage en aires urbaines de l'INSEE donne une vision fragmentée et diversifiée du rural. Ainsi, contrairement aux représentations antérieures qui faisaient de cet espace une mosaïque de territoires en difficulté qu'il fallait rééquilibrer, la nouvelle vision de l'aménagement souligne la dynamique de certaines campagnes dont une partie de plus en plus importante se retrouve sous l'influence directe des villes. A travers les travaux sur l'économie présentielle, Laurent Davezies introduit une nouvelle approche qui nuance les analyses antérieures sur la fragilité du monde rural puisque les revenus de ces territoires sont fortement diversifiés ; l'économie présentielle explique, par exemple, la bonne santé de campagnes articulées sur des villes petites et moyennes.
- D'autre part, la décentralisation qui fait suite à la crise économique de la deuxième moitié des années 1970, place les territoires dans la sphère de l'auto-développement, une tendance qui se renforce avec la loi d'aménagement de 1995. La notion de *territoire de projet* et de prise en charge par les acteurs locaux des enjeux territoriaux, place l'initiative au cœur des politiques qui sont désormais construites "par le bas". C'est pour les acteurs locaux une reconnaissance de leurs prérogatives et de leur capacité à mieux cerner les enjeux de développement à l'échelle locale. C'est aussi pour l'Etat un moyen de se délester d'une part de responsabilité vers les collectivités locales dans une période de gestion serrée des dépenses publiques.

A la suite de B. Kayser, les travaux engagés dans le courant des années 1990 par les économistes et les sociologues du monde rural (Perrier-Cornet, Hervieu & Viard) ont en outre mis en évidence que les territoires ruraux français ne peuvent plus seulement être considérés du seul point de vue de leurs activités productives. Ils se caractérisent aussi par leur statut de lieux de résidence et d'espaces de loisir. Ils offrent ainsi une multiplicité de visages

(campagne productive, campagne résidentielle, campagne récréative). Les processus de recomposition et de diversification des usages qui y sont à l'œuvre, touchent également les formes de leur gestion publique et de leur organisation. Dès lors, en introduction de son rapport consacré au *Nouvel espace rural français*, la **Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire du Sénat** peut constater que « *l'espace rural est aujourd'hui mû par des dynamiques propres. A des territoires enclavés et repliés sur eux-mêmes s'est substituée une ruralité attractive et active, porteuse de nouveaux atouts et de nouvelles attentes* »¹. Si un consensus s'est ainsi dessiné pour considérer que l'on est sorti du référentiel d'un "rural espace périphérique" pour revendiquer une "ruralité de projet", animée d'élan positifs et capable de dynamisme, il convient toutefois de ne pas oublier que ces transformations touchent inégalement le monde rural et que les dynamiques de renouveau qui y sont observées n'effacent pas toutes les fragilités propres à ces espaces.

C'est dans ce contexte que le gouvernement français a adopté lors du CIADT du 13 septembre 2003 une série de mesures en faveur du monde rural. La plupart d'entre elles ont par la suite été développées dans la loi du 23 février 2005 relative au *Développement des territoires ruraux* (loi DTR). Cette politique en faveur de l'espace rural est aussi largement influencée par celle plus générale de la **compétitivité des territoires** entendue comme la **valorisation des territoires les plus dynamiques** du point de vue de l'innovation. Elle repose sur de nouveaux référentiels d'action définis dans la Stratégie de Lisbonne, dont l'objectif est de faire de l'économie de l'Union Européenne la plus compétitive du monde. Dans cette ligne, les politiques publiques d'aménagement se déclinent en France sur le thème de la compétitivité. D'abord amorcée par les pôles de compétitivité censés révéler ou appuyer les territoires les plus innovants et les plus dynamiques essentiellement autour des grandes agglomérations, la logique de la compétitivité prend la forme de l'excellence dans le rural à travers le dispositif des Pôles d'Excellence Rurale.

L'appel à projets sur les Pôles d'Excellence Rurale (PER) portait l'ambition d'appuyer le développement des nouvelles ruralités et de venir aider « *les territoires moins dotés en ressources* »². Le rôle des PER vise d'abord à épauler le développement et la structuration de ces économies productives et/ou résidentielles, spécifiques du monde rural, en proposant une traduction opérationnelle du précepte posé par J. Beauchard : « *La compétitivité et l'efficacité dans l'organisation des territoires sont des facteurs déterminants de gain de productivité dans les politiques de développement économique et d'Aménagement du territoire* »³. Car comme le note J.-L. Guigou « *la compétition ne se fait plus sur les richesses naturelles et les donations, elle se fait sur la capacité des territoires à s'organiser* »⁴. Les PER, en proposant un dispositif pour s'organiser, constitueraient *a priori* un des témoignages du dynamisme des espaces ruraux, en reflétant leur capacité d'innovation pour répondre à ces enjeux de compétitivité. En revendiquant les critères de qualité et d'excellence, ils sont également censés intervenir à la fois comme **révéléateur (à l'amont) et facteur (à l'aval) de la différenciation des territoires ruraux**.

¹ PONCET, J.-F. & BELOT, Cl. (2008) *Le Nouvel espace rural français*. Rapport d'information, Sénat, 151 p.

² ALVERGNE, Ch. & DE ROO, P. (2008) "Les pôles d'excellence rurale : regards sur une politique française en direction de l'espace rural". *Organisations et Territoires*, Vol. 17 n°1.

³ BEAUCHARD, J. (1999) *La bataille du territoire*. L'Harmattan, 143 p.

⁴ GUIGOU, J.-L. (2008) "Douze convictions pour une nouvelle pensée territoriale". In Jean & Vanier, 2008, p. 6-18.

1. LE PROJET DE RECHERCHE : CONTEXTE, OBJECTIFS ET METHODOLOGIE

INTRODUCTION

C'est dans le contexte décrit précédemment que prend place notre travail pour le programme de recherche qualitative de la DIACT conduit sur les PER. Leur mise en œuvre apporte des éléments de lecture et de compréhension sur ce qui s'accomplit aujourd'hui dans les espaces ruraux, sur ce qui constitue et porte leur dynamisme. Leur apparition soulève ainsi de nombreuses questions parmi lesquelles deux nous semblent particulièrement fondamentales :

- Que nous apprennent les PER sur les formes de mutation des campagnes et les stratégies de positionnement des territoires ruraux face aux mutations profondes qu'ils connaissent ?
- En quoi les PER permettent-ils de renforcer l'attractivité des territoires ruraux ? En ce sens, appuient-ils une tendance particulière d'évolution des espaces ruraux ?

Les PER constituent en outre une traduction parmi d'autres de cette génération de dispositifs qui actent le retrait d'une approche publique spécifique du rural (logique allocative) au profit d'une démarche qui se veut stimulante, à travers une approche territoriale plus intégrée, dans laquelle est censée être plutôt mise en avant l'importance du processus voire de la méthode de l'action et non pas l'objet ou le cadre spatial de l'intervention. On peut alors s'interroger sur le fait de savoir si les PER émergent comme un dispositif d'amélioration des *capacités* du monde rural.

- Cette préoccupation d'une part interroge les capacités endogènes de l'auto-développement. Les PER mettent-ils en relief les initiatives et les valeurs des acteurs locaux ?
- D'autre part il faut aussi s'interroger en quoi l'expérience des PER contribue à penser, formuler et organiser de nouvelles territorialités et modalités de l'action publique ?

1.1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION DE REPONSE A L'APPEL A PROJETS "RECHERCHE EVALUATIVE SUR LES PER" ET OBJECTIFS DE RECHERCHE

Dans le cadre du programme de recherche qualitative sur les PER engagé par la DIACT, notre équipe a proposé de conduire **une analyse centrée sur les processus de gouvernance et les dynamiques de développement local à l'œuvre autour de ce dispositif**. Nous avons ainsi souhaité :

- étudier comment à l'échelle locale les PER viennent s'inscrire dans les trajectoires du développement territorial en cours ;
- comprendre quels systèmes d'acteurs sont porteurs des PER et quelles sont les éventuelles innovations et recompositions qu'ils ont amenées ou encouragées en matière d'action territoriale.

Pour conduire cette recherche, Laurence Barthe et François Taulelle ont réuni autour d'eux une équipe d'une dizaine de chercheurs en sciences sociales (géographes, sciences de l'aménagement et sociologues) de l'Université de Toulouse-Le Mirail, en fédérant dans ce projet trois laboratoires : les équipes de Dynamiques Rurales, du LISST-CIEU (Centre Interdisciplinaire d'Etudes Urbaines) et du CERTOP-TAS (Centre d'Etude et de Recherche Travail Organisation Pouvoir – Pôle Tourisme-Alimentation-Santé).

Notre proposition de réponse s'inscrivait principalement dans le cadre de **l'axe 2** ("la gouvernance des projets") de l'appel à projets proposé. Elle émergeait secondairement sur **les axes 3** ("Politiques des territoires et politiques rurales") et **4** ("les effets d'une démarche"). La démarche de recherche proposée s'inscrivait ainsi dans une approche qualitative qui visait à construire des éléments d'analyse sur les modalités de mise en œuvre des PER, leurs effets sur les dynamiques d'acteurs et les modes d'organisation des territoires, et enfin sur les formes de plus-value qu'ils génèrent dans le processus de développement des territoires. Trois objectifs de recherche furent ainsi définis :

1. **Identifier les processus politiques, techniques, et financiers qui ont présidé à l'émergence du PER et au choix du thème cible en positionnant cette démarche dans le contexte historique et organisationnel du développement territorial et en analysant la recomposition ou au contraire le maintien, la consolidation des formes de gouvernance locale.** Comment l'injonction d'excellence a-t-elle été appropriée par les systèmes d'acteurs locaux au regard de leurs trajectoires de développement? A-t-elle engendré un renouvellement des formes de partenariat local ?
2. **Détecter les "bonnes pratiques" dans la mise en œuvre des projets autour des différents thèmes cibles :** comment sont identifiés ces projets ? Quels en sont les partenaires principaux ? Quels sont leurs effets leviers sur le territoire ?
3. **Formaliser et analyser les méthodes de conduite et d'animation des PER :** les territoires ruraux se sont progressivement dotés d'une ingénierie de développement, principalement par le recrutement de professionnels du développement dans les communautés de communes et les Pays. Il convient d'observer comment la procédure des PER, qui implique une spécialisation dans des domaines d'action, fait évoluer le besoin de compétences en matière d'accompagnement de projet.

Méthodologie de travail et déroulement de l'étude

Le mode opératoire de notre étude a reposé sur l'analyse d'un échantillon de PER localisés dans le Sud-Ouest. Ce travail a été conduit dans une double logique :

- **un suivi opérationnel et quantitatif de la mise en œuvre de la stratégie des PER** sur la base d'une grille d'indicateurs de réalisation : caractérisation de la configuration du partenariat de gestion du PER, construction des plans de financement et ventilation des crédits entre les différents partenaires co-financeurs, statut des bénéficiaires, nature des actions financées, modalités de sélection des actions, impact territorial des actions.

- **une analyse qualitative des conditions de réalisation de la stratégie des PER** (appropriation de la notion d'excellence, modalités d'émergence de la stratégie du PER, formes de gouvernance, méthodes d'animation et de sélection des actions, impact des actions) sur la base d'entretiens effectués auprès des acteurs de chaque PER (élus, techniciens, bénéficiaires des aides, co-financeurs) et sur la base d'une participation directe à des réunions de travail des PER (réunions de programmation des financements, COPIL). Comme nous l'avons déjà signalé, c'est cette partie de l'étude qui a représenté l'essentiel de notre effort de recherche.

A l'issue de la première réunion de cadrage de l'équipe tenue au début de l'été 2007, un programme de travail a été arrêté, organisé en **5 étapes de recherche** (ER). Une sixième étape a été ajoutée en fin de programme, consistant en l'organisation d'un séminaire commun entre praticiens du développement local et chercheurs.

FIG. 1 - LE DISPOSITIF DE RECHERCHE

1. Phase exploratoire (ER1 et ER2)

Dépouillement des dossiers de candidature :

- apprentissage des arcanes du dispositif, caractérisation du contenu des projets
- formulation d'hypothèses
- identification des besoins en matériaux de recherche



préparation

2. Protocole d'enquête par entretiens semi-directifs (ER3)

Conduits auprès de 3 groupes d'acteurs :

1er temps

- 1. Accompagnateurs du programme (financement & ingénierie)

2ème temps

- 2. Les opérateurs PER (les "territoires")
- 3. Les porteurs de projet et bénéficiaires

Grilles d'enquête



3. Suivi opérationnel de la mise en oeuvre des PER

Analyse (ER4)

COPIL, visites de projets, veille informative et événementielle

Rapport (ER5)

Restitution auprès des acteurs locaux

Débat contradictoire sur les PER

Organisation d'un séminaire (ER6):
chercheurs et praticiens



FIG. 2 - CALENDRIER DE DEROULEMENT DU PROGRAMME

	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06	07	09	10	11	12	01	02	03	04	05	06
Cadrage	x																				
ER1	x	x	x																		
Bilan ER1			x																		
ER2				x	x																
Bilan ER2						x															
ER3							x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	-	-	-	-	-
ER4												x	x	x	x	x	x				
ER5																		x	x	x	x
ER6																					x

ER1 : Phase d'exploration

- Recueil et analyse de la **documentation existante sur les PER**.
- 1^{ère} lecture de **dépouillement des dossiers de candidature** des 24 PER de notre corpus initial ; élaboration de fiches analytiques sur chacun des PER. Ce corpus de PER étudiés a été révisé dans le courant de l'étude.
- Organisation d'ateliers de travail sur la construction de la démarche d'analyse **autour des 5 critères d'exploration retenus** dans la réponse à l'appel à projets (périmètres ; objectifs de développement ; plus-value territoriale ; programmation ; gouvernance).
- Réunions de travail entre les membres de l'équipe.

ER2 : Phase de pré-analyse

- Dépouillement des matériaux essentiellement informatifs recueillis en ER1.
- Collecte d'information et suivi sur l'exécution des PER du corpus.
- **Préparation de la phase ER3 :**
 - Synthèse de l'atelier de construction de l'analyse, en vue de la préparation de l'ER3.
 - Approfondissement du travail sur les dossiers de candidature (2^{ème} lecture) en vue de mieux comprendre les enjeux territoriaux à l'amont de la candidature au dispositif PER et le réseau des acteurs impliqués.
 - Identification précise des objectifs de la phase d'enquête.
 - Sélection de l'échantillon enquêté (porteurs de projets, partenaires, destinataires, accompagnateurs des projets).
 - Travail sur la méthodologie des entretiens.
- Réunion de fin d'étape pour achever ces différents chantiers.
- Rédaction d'une note de travail sur l'avancée du programme pour le commanditaire.

Les phases dites d'exploration et de pré-analyse ont permis de regrouper le travail de réflexion autour de 3 groupes de questionnements afin de construire nos grilles d'enquête auprès des acteurs de terrain :

1. le positionnement dans la thématique DIACT d'excellence rurale concernée
2. l'architecture et l'ingénierie de projet soutenant les PER
3. les forces motrices et structurantes des PER

FIG. 3 - MATRICE DESCRIPTIVE DES OPERATIONS DE RECHERCHE

<i>Entrées analytiques</i>	<i>Méthodologie</i>
<p>Explorer le positionnement dans la thématique DIACT d'excellence rurale concernée, pour situer :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les objectifs de principe des PER (développer des filières, favoriser la cohésion territoriale, etc.) • Comment décline t-on ces objectifs de principe au travers d'objectifs d'action : c'est-à-dire quelles sont les attentes concrètes (création d'emplois, nouveaux savoir-faire, débouchés professionnels, montage de partenariats socioprofessionnels etc.) 	<p>ER1 : Analyse des argumentaires développés autour de l'objectif thématique concerné par chacun des PER pour chercher à savoir :</p> <ul style="list-style-type: none"> • quand les notions pivots sont-elles mobilisées (excellence, innovation, plus-value territoriale) • pour appuyer quel propos, • y a t-il volonté de définir ces notions, • y a t-il un positionnement, • quelle en est la déclinaison et l'appropriation par rapport au discours sur le territoire. <p>ER3 : intégrée à la grille d'enquête</p>
<p>Comprendre l'architecture et l'ingénierie de projet soutenant les PER :</p> <p>Quel est le niveau d'articulation entre énoncé des objectifs et opérationnalisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • temporalités des objectifs de réalisation • cohérence dans la programmation des actions 	<p>ER2 : décryptage des dossiers pour apprécier leur qualité et leur architecture :</p> <ul style="list-style-type: none"> • nature des pièces fournies + descriptif • montages opérationnels envisagés <p>ER3 : intégrée à la grille d'enquête</p>
<p>Identifier les forces motrices et structurantes des PER :</p> <ul style="list-style-type: none"> • à qui sert le PER ? (intérêts en présence) • qui a participé à la sélection des actions, à la programmation ? • qui dirige/décide ? et qui suit ? (question des rapports de pouvoir) • Le PER sert-il d'outil de légitimation et si oui pour tel acteur ? • quid des synergies entre les acteurs, présentées comme un des pivots de la logique PER et conditionnant la réussite des projets ? 	<p>ER1 : cadrage sur le périmètre des acteurs impliqués dans les démarches PER.</p> <p>ER3 : intégrée à la grille d'enquête</p>

ER3 : Phase d'enquête de terrain

Cette étape a reposé sur un dispositif d'entretiens semi-directifs conduits auprès d'un corpus d'acteurs impliqués dans la genèse, la mise en œuvre, l'animation et la gestion des PER (opérateurs des PER, porteurs de projets, services de l'Etat, services des collectivités territoriales, bureaux d'étude). De la documentation complémentaire a également été récoltée auprès des territoires. Ce travail constitue la véritable plus-value de notre programme puisque c'est essentiellement à partir du matériau recueilli au cours de cette phase que nous construisons notre analyse en vue de formuler des réponses aux questions de recherche posées dans la proposition de réponse à l'appel à projet de la DIACT.

1. La stratégie d'échantillonnage des PER :

L'échantillon de PER proposé dans la candidature à l'AAP de la DIACT avait été construit à titre exploratoire, sur la base d'un exercice de pondération effectué à partir des critères suivants :

- **Périmètre de l'étude :** la sélection est intervenue selon une logique "Grand Sud Ouest" avec une attention plus marquée en direction des PER dans les zones "massifs" des Pyrénées et du Sud-Ouest du Massif-Central. L'entrée "montagne" constitue en effet une thématique historique des travaux de nos équipes de recherche, sur laquelle elle essaie de maintenir une mission de vigilance permanente. L'objectif poursuivi était de voir dans quelle mesure le dispositif PER recouvrait une articulation particulière avec les initiatives et les dynamiques engagées dans le cadre des massifs.
- **Thématiques des PER :** nous avons également veillé dans la construction de notre échantillon à tenir compte de la représentativité statistique des PER en fonction de leur distribution suivant les différentes thématiques définies par la DIACT dans le cadre de l'appel à projets proposé aux territoires.

Thématique	National	Echantillon étudié
A	41 %	48 %
B	21 %	21 %
C	14 %	17 %
D	16 %	10 %
Mixte	8 %	4 %

Notre corpus se révèle ainsi assez proche de la distribution nationale des PER. Certains écarts s'expliquent par les décalages qui peuvent être constatés dans le Sud-Ouest par rapport à la distribution nationale, avec une représentation plus forte des PER de thématique A, et moindre des PER de la thématique D.

- **Les profils de portage :** Dans la construction de cet échantillon nous avons enfin tenu compte de :
 - La diversité des opérateurs c'est à dire des structures porteuses des PER (Pays, PNR, communautés de communes et intercommunalités).

- La diversité des profils de territoires et d'itinéraires de développement (territoires "éprouvés" ou "nouveaux venus" dans le développement local).

Affinage de l'échantillon :

L'échantillon initial a été retouché au cours de la phase ER3 mais cette modification n'est intervenue qu'à la marge : 5 PER, figurant dans notre périmètre de référence, ont été ajoutés à l'échantillon en raison du vif intérêt qu'ils présentent pour nos questionnements et nos problématiques de travail (notamment sur l'implication de porteurs de projet privés et sur les logiques de complémentarité entre PER).

Au final ce sont donc 29 PER qui ont été intégrés dans notre dispositif de recherche et la construction de notre analyse.

FIG. 4 - LES PER LABELLISES DANS LES 3 REGIONS DU SUD-OUEST (PERIMETRE DE REFERENCE)

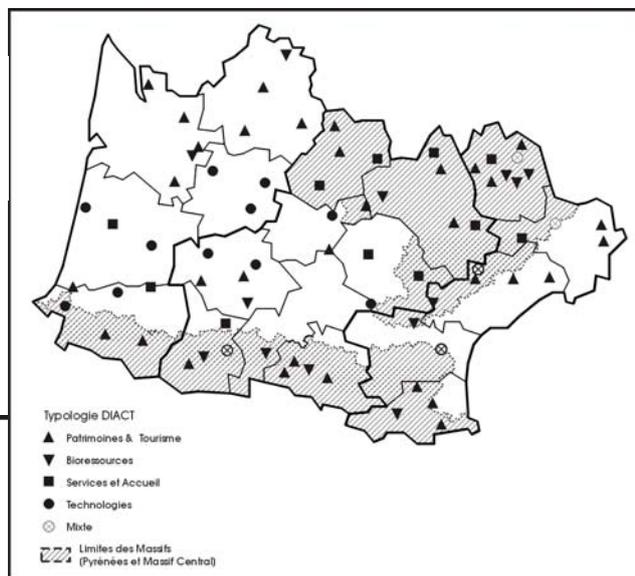
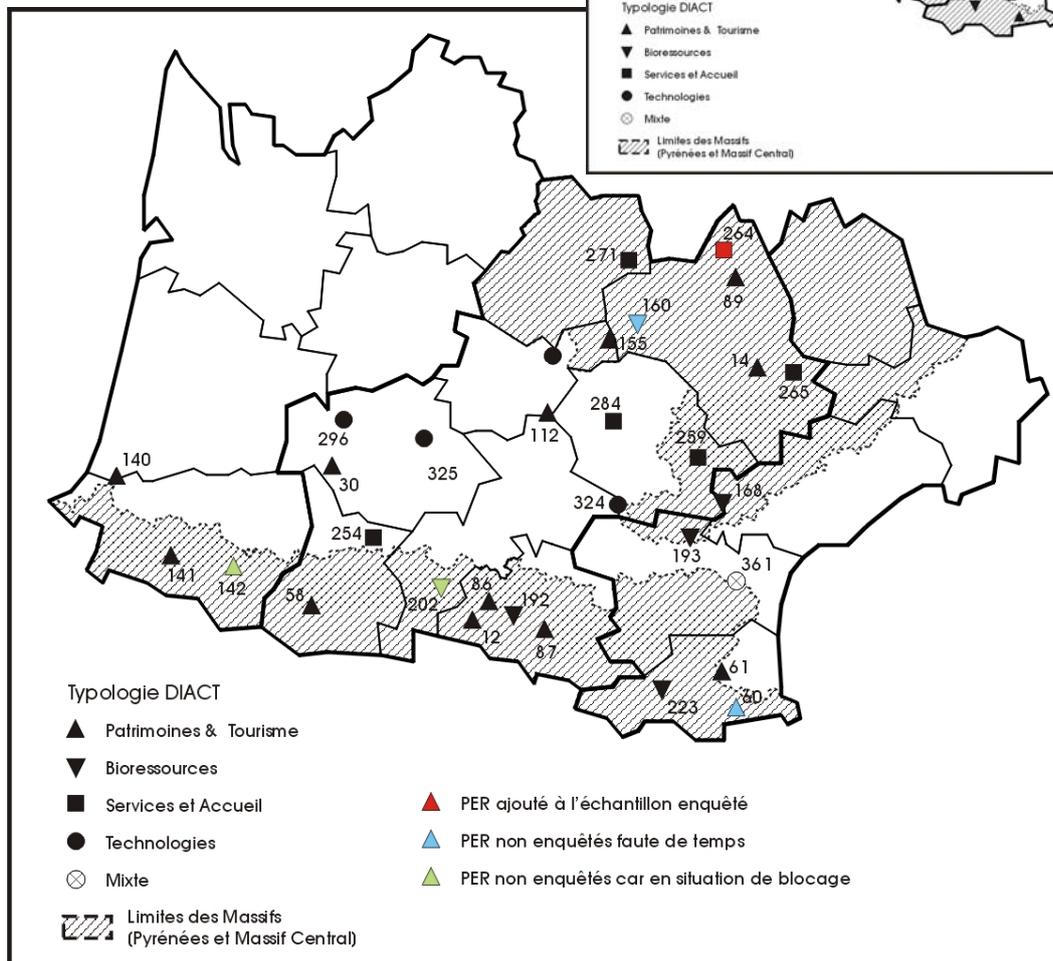


FIG. 5 - LOCALISATION DES PER INTEGRES DANS LE DISPOSITIF DE RECHERCHE



LISTE DES PER ETUDIÉS

Intitulé du PER	Structure porteuse	Dpt
Améliorer l'offre de services à la population en milieu rural	PNR des Grands Causses	12
Aux sources de la Catalogne	CC Vinça-Canigó	66
Confluence pyrénéenne	Pays Oloron-Haut-Béarn	64
De l'excellence de l'élevage au développement durable du territoire Ouest aveyronnais	Pays du Rouergue Occidental	12
Destination Viaur Aveyron – Rivières sauvages	Pays du Midi-Quercy et Pays du Rouergue Occidental	12/82
Equiper le territoire pour lui permettre d'accueillir dans de bonnes conditions la population actuelle et les nouveaux arrivants	Pays de Sidobre et Monts de Lacaune	81
Forêt - Bois en Pays de Comminges - Pyrénées	CC des Trois Vallées	31
Forêt Occitane pour le Renouveau d'un Eco-développement durable Structurant le Territoire	CC de la Montagne du Haut Languedoc	34/81
Habitat-services & Développement durable	Pays du Vignoble Gaillacois, Bastides et Val Dadou	81
L'enjeu de la ruralité de demain : de nouvelles fonctions de l'espace rural pour de nouveaux services	Pays des Coteaux	65
Le Pays des Vallées des gaves : un pôle d'excellence du tourisme responsable	Pays des Vallées des Gaves	65
Maison des Vins et du Tourisme du Frontonnais	Pays Tolosan (ancien Pays du Girou-Tarn-Frontonnais)	31
Mécanopôle de Nogaro	Pays d'Armagnac	32
Mise en place d'un pôle environnemental	Pays Carcassonnais	11
Mont Valier Grand Site Forestier	CC du Castillonnais	09
Pôle Culturel Territorial de Marciac, un pôle d'excellence Jazz	Pays du Val d'Adour	32
Pôle d'application et d'expérimentation des techniques satellitaires	Pays des Portes de Gascogne	32
Pôle d'innovation Marqueterie et métiers d'art associés de Revel, Cité du Meuble d'Art	CC Lauragais Revel Sorézois	31
Pôle écotouristique de la Vallée de Soule	CC de Soule	64
Pôle patrimonial et écotouristique de la vallée de l'Adour maritime	SM Nive-Adour-Ursuya	64
Pour un développement fondé sur l'excellence rurale en matière de tourisme de découverte économique	GAL AMIE (et CCI de Millau)	12
Projet de valorisation du Palais des Evêques de Saint-Lizier	CG09	09
Projet de valorisation et d'extension du parc de la Préhistoire de Tarascon sur Ariège	CG09	09
Territoire d'excellence culturelle	Pays Est Quercy	46
Terroir de découvertes	Pays du Haut Rouergue	12
Tourisme-terroir-vin-gastronomie : Excellence de l'offre & innovation commerciale	Pays Corbières Minervois	11
Valorisation de la ressource bois et développement des filières de transformation en Ariège	CC du Séronais	09
Valorisation des ressources naturelles au service d'un développement économique durable	PNR des Pyrénées catalanes	66
Réseau sanitaire et social pour les malades d'Alzheimer et leur famille en Nord Aveyron (PER uniquement intégré pour la phase ER3)	CC de la Viadène	12

2. La phase d'enquête :

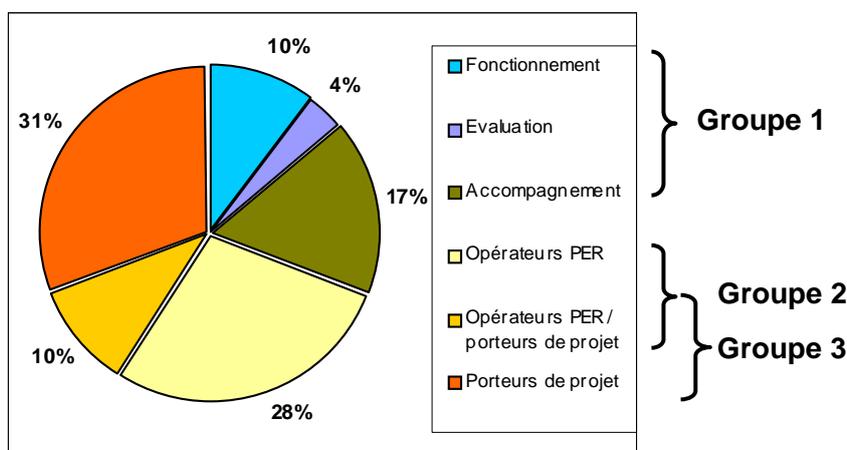
Cette étape a été engagée à partir de mars 2008 et s'est achevée en février 2009. Au total 98 entretiens ont été réalisés, ce qui représente 111 personnes rencontrées à travers 9 départements et 25 PER.

- 2 PER initialement prévus à l'enquête a été abandonné, faute de temps disponible.
- 2 PER prévus dans le corpus d'origine n'ont pas pu être enquêtés en raison de la situation de blocage qu'ils connaissent.
- 1 PER non intégré dans le corpus initial a été enquêté.

Nous avons également pu participer à deux comités de pilotage de PER (COFIL) et nous avons pu travailler à partir des comptes-rendus d'autres COFIL. Nous avons du effectuer plus d'entretiens que nous ne l'avions prévu avec les administrations et les services des collectivités, cela afin de mieux comprendre et approfondir les itinéraires de développement ainsi que les partenariats et les systèmes de régulation entre acteurs autour du dispositif PER.

Les entretiens ont été menés auprès de 3 groupes d'acteurs. Cette campagne d'entretiens a été conduite en deux temps. Les acteurs du Groupe 1 ont de préférence été rencontrés lors de la première partie de l'enquête. Les acteurs des Groupes 2 et 3 (territoires et porteurs de projets) ont plutôt été rencontrés dans un second temps.

FIG. 6 - REPARTITION DES PERSONNES ENQUETÉES



Groupe 1 : Acteurs institutionnels et accompagnateurs du développement local

Il s'agit :

- des services publics d'Etat chargés de l'animation et du fonctionnement de la politique des PER : services des préfectures ; le cas échéant DDA et services mobilisés pour formulation des avis (DRT, DIREN)
- des collectivités territoriales : Conseil Régional (services politiques territoriales et services thématiques concernés) et des correspondants PER au sein des Conseils Généraux
- le cas échéant d'autres acteurs institutionnels : organismes consulaires (Chambres d'Agriculture, CCI), Comités Départementaux du Tourisme.

Groupe 2 : Opérateurs des PER

Il s'agit des collectivités locales et EPCI qui sont les structures porteuses des PER : intercommunalités, Pays, PNR, Départements.

Groupe 3 : Porteurs de projet et partenaires/prestataires

Il s'agit :

- de porteurs de projet publics ou privés (communes, syndicats d'aménagement, entreprises, particuliers) qui sont maîtres d'ouvrage d'opérations financées par le dispositif PER ; il s'agit dans certains cas d'organismes qui sont également structures porteuses des PER et qui donc apparaissent dans le Groupe 2.
- d'organismes ayant été associés à la formulation des candidatures et impliqués dans les projets de territoires (bureaux d'étude, consultants, etc.)

ER4 : Compilation et analyse des matériaux recueillis en ER3

Cette étape a débuté à l'automne 2008 et s'est poursuivie en parallèle de l'achèvement de la phase d'entretiens. A partir du mois de novembre 2008, des petits ateliers ont été organisés par problématiques pour structurer l'analyse et dresser le squelette du rapport final.

ER5 : Rédaction du rapport final

La préparation du rapport de recherche a été engagée au mois de mars 2009 ; sa rédaction s'est achevée au mois de juillet 2009.

ER6 : Séminaire de rencontre praticiens-chercheurs autour des PER et du développement local

Lors du démarrage de la phase ER4, l'idée a émergé d'organiser un séminaire de restitution des travaux conduits par l'équipe auprès des acteurs enquêtés. Ce projet s'est progressivement étoffé pour devenir une étape à part entière dans le dispositif du programme de recherche, en organisant un temps d'échanges autour des PER, élargi à un débat participatif sur l'organisation et la conduite de l'action publique de développement local et aux notions qui cadrent aujourd'hui les référentiels de cette action.

Le séminaire a été organisé en collaboration avec l'UNADEL. Intitulé "Rencontres entre praticiens et chercheurs sur les Pôles d'excellence rurale et les dispositifs de développement local", cette manifestation s'est tenue au Centre Universitaire de l'Ariège, Antenne de l'UTM à Foix, les 15 & 16 juin 2009. Elle a rassemblé une cinquantaine de personnes, venues de champs professionnels différents : élus, techniciens des territoires, agents des services de l'Etat, socioprofessionnels spécialisés dans le champ du développement local et universitaires.

➡ ***Voir en Annexe le programme du séminaire et les actes associés.***

1.2. LE PROFIL DES POLES D'EXCELLENCE RURALE : DECOMPOSITION DE L'ECHANTILLON ETUDIE

Durant cette première étape de notre travail l'objectif a été de mieux préciser dans quels profils de ruralité s'inscrivent les PER, en matière de dynamiques sociales et économiques, d'influence urbaine et d'itinéraires de développement.

1.2.1. Les PER et leur ancrage territorial

Pour mieux caractériser les PER de notre échantillon du point de vue de leur profil géographique, nous nous sommes tout d'abord intéressés à leur périmètre d'ancrage institutionnel.

La diversité des situations se traduit déjà à travers celle des structures porteuses. Les PER de notre échantillon sont très majoritairement portés par des territoires de projet, Pays (représentant à eux seuls plus de la moitié de l'échantillon) ou PNR ; le cas du Syndicat Mixte Nive-Adour-Ursuya, bien qu'EPCI, se raccroche à ce groupe (échelle infra-Pays de territoire de projet conduit dans le cadre d'une procédure interne au Pays Basque). Un quart des PER sont quant à eux portés par des communautés de communes, donc par des structures qui représentent a priori plutôt des territoires de gestion.

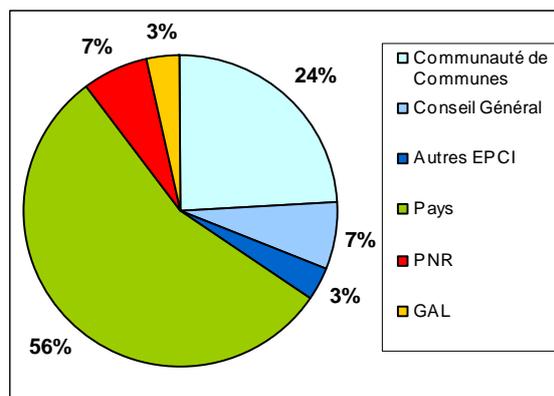
Le portage institutionnel des PER se situe donc plutôt à l'échelle de territoires de taille intermédiaire. En revanche le périmètre effectif des PER ne correspond que rarement à cette échelle de portage ; il lui est généralement nettement inférieur, ciblé sur une partie seulement de ce territoire comme nous le verrons dans la deuxième partie du rapport.

Un seul de nos PER, celui de Viaur-Aveyron, "transgresse" les échelles institutionnelles préexistantes en inscrivant son rayon d'action et son assise territoriale à cheval sur deux Pays et en définissant un périmètre d'intervention dont la logique est biogéographique (une vallée). Cette démarche correspond à une volonté de faire émerger un nouveau périmètre de territoire de projet sur ce secteur (un éventuel PNR ou une extension détachée d'un PNR déjà existant).

FIG. 7 - PERIMETRE D'ANCRAGE INSTITUTIONNEL DES PER

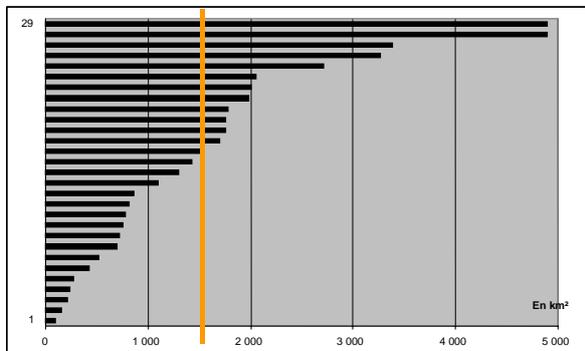
Echantillon PER	Superficie (en km ²)	Population	Densité
Moyenne PER	1 518	45 088	32
Médiane PER	1 300	39 000	27
Minimum	100	2 108	6
Maximum	4 890	137 205	84

FIG. 8 - PROFIL DES STRUCTURES PORTEUSES DES PER



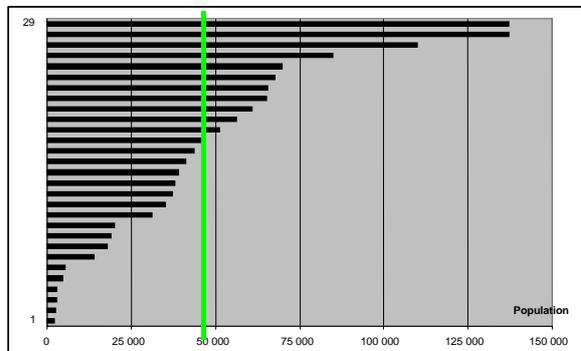
Il est par ailleurs intéressant de repositionner la nature du portage institutionnel au regard d'autres indicateurs géographiques afin de mieux positionner les PER parmi la diversité de facettes caractéristique du monde rural.

FIG. 9A - SUPERFICIE DU PORTAGE



1 520 km²

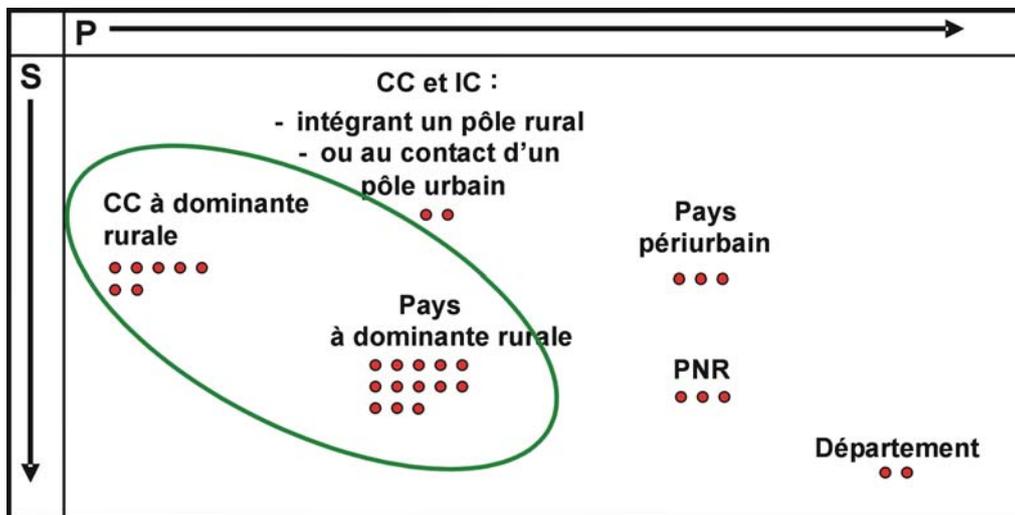
FIG 9B - POPULATION DU PORTAGE



45 000 hab.

Le croisement avec les indicateurs de superficie (S) et population (P) permet de distinguer **plusieurs échelles de PER, en s'appuyant sur les typologies INSEE** de caractérisation de l'espace métropolitain. Le graphe ci-après positionne les PER selon la tendance dominante des territoires, afin d'aider à montrer comment les PER se répartissent de manière schématique au sein de l'espace rural :

FIG. 10 - POSITIONNEMENT DES PER ETUDIÉS SUR L'ECHELLE DES TERRITOIRES EN FONCTION DU PERIMÈTRE DE PORTAGE

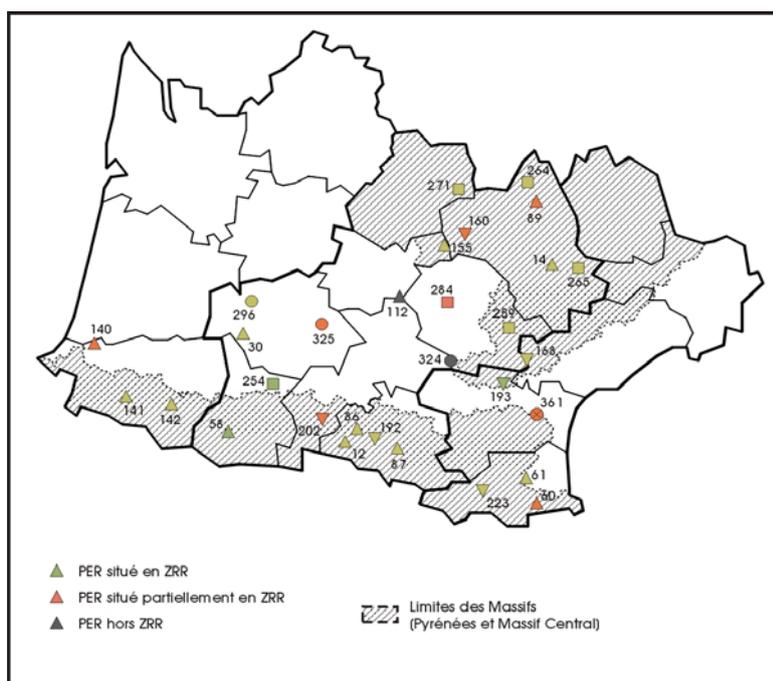


On note que la majorité (65 %) des structures porteuses de nos PER peut être placée dans la catégorie des collectivités situées dans des zones "à dominante rurale" définie par l'INSEE⁵.

⁵ Les Pays "à dominante rurale" sont ceux dont plus de 50 % de la population habite un espace à dominante rurale. A l'échelle nationale ils représentent 48 % du total des Pays (166) ; en Midi-Pyrénées, 17 Pays et 2 PNR sont à dominante rurale. Dans une lecture plus qualitative, l'expression "à dominante rurale" renvoie à des territoires marqués par la prédominance des critères de faible densité de population (ce qui ne signifie pas qu'il

Le profil le mieux représenté parmi les structures porteuses de PER correspondrait à l'échelle d'un Pays "à dominante rurale", avec une superficie plus élevée que la moyenne des Pays, une densité de population assez basse, et où le maillage urbain est assez lâche et dépourvu de pôle un peu important. Mais ce profil médian masque une réalité plus complexe liée à la distorsion entre périmètre de portage et périmètre effectif des PER. Certains PER sont en fait localisés dans et autour de pôles ruraux, tandis que d'autres sont situés dans des intercommunalités faiblement peuplées, sans bourg véritablement structurant. Il convient toutefois de ne pas ignorer non plus les quelques PER qui, bien que très minoritaires dans notre échantillon, sont localisés dans des zones rurales sous influence périurbaine assez densément peuplées.

FIG. 11 - LES PER ENQUETES ET LES ZRR



Cette dominante rurale de la tendance de l'échantillon se trouve confirmée par le nombre important de PER situé partiellement ou en totalité en ZRR. L'inscription des projets proposés au PER dans des ZRR permettait de disposer de critères plus avantageux, la participation du financement PER pouvant alors atteindre 50 % des coûts des travaux contre 33 % ailleurs.

1.2.2. Les objectifs opérationnels des projets

Les projets et leurs budgets

Concernant les budgets, une première remarque s'impose : la contribution demandée au dispositif PER ne représente en moyenne que 26 % des budgets des projets présentés dans les candidatures. Toutefois les situations sont assez contrastées. Tout d'abord en raison du différentiel important entre les projets : ainsi le rapport entre les budgets des différents projets va de 1 à 9.

FIG. 12 - BUDGET DES PROJETS CANDIDATS A LA LABELLISATION PER (EN €)

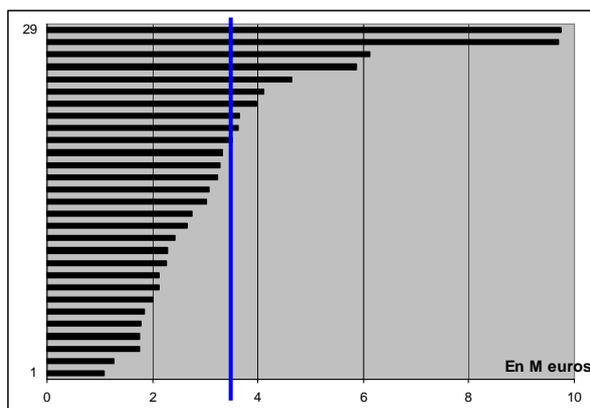
Echantillon	Budget total	Contribution demandée	Ratio
Moyenne PER	3 412 438	895 675	26,2 %
Médiane PER	3 029 159	996 000	32,9 %
Minimum	1 077 456	172 165	
Maximum	9 749 347	1 664 702	

n'y ait pas de vitalité démographique), de faible armature urbaine et de relatif isolement. Elle doit être comprise ici comme synonyme de *rural sous faible influence urbaine*.

Dans ce panorama, quelques projets d'envergure se détachent par leur ampleur financière et dans ces cas, le PER n'intervient que pour une part minime (autour de 10 %) dans le budget global des projets.

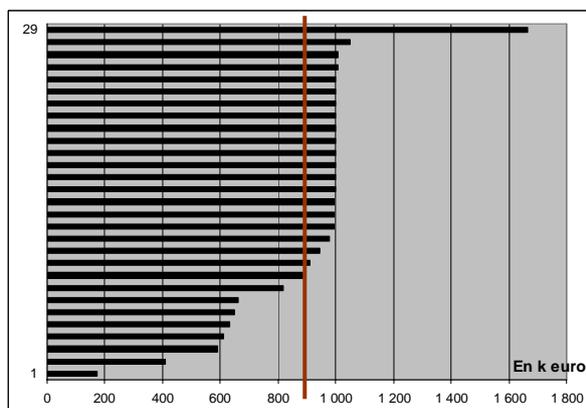
Le deuxième constat est que les candidats n'ont pas toujours demandé l'enveloppe maximale de 1 M€ La moyenne de l'enveloppe sollicitée s'établit à **0,89 M€** et un tiers de notre échantillon se situe en dessous (voir graphes ci-après). Cette situation s'explique parfois par les seuils qui avaient été fixés par l'AAP, l'enveloppe PER pouvant prendre en charge respectivement 50 % en ZRR et 33 % hors ZRR du montant global des plans de financement, les "petits projets" hors ZRR tirant la moyenne de la contribution PER demandée vers le bas. Toutefois, indépendamment du coût projeté des actions, quelques candidats n'ont pas souhaité mobiliser le dispositif PER au niveau de subvention maximale possible. Il semblerait donc que ces candidats n'aient pas voulu "gonfler" le plan de financement de leurs projets en affichant par exemple des actions supplémentaires afin d'atteindre l'enveloppe maximale.

FIG. 13A - BUDGET GLOBAL DES PROJETS



3,4 M€

FIG. 13B - SUBVENTION PER



0,89 M€

Les contenus des projets

Afin d'affiner la connaissance des PER, la typologie par "rubriques d'excellence" DIACT s'avérait insuffisante pour cerner le profil des PER en matière d'orientation économique. En recensant les opérations programmées au sein des dossiers de candidature, nous avons identifié **16 domaines d'activité** abordés dans les projets et pour lesquels les porteurs de projets espèrent que les actions envisagées apporteront une plus-value.

Le tableau de synthèse présenté ci-dessus s'applique à dresser une typologie de profil des PER en fonction de ces domaines d'activité économique.

FIG. 14 - REPARTITION DES PER EN FONCTION DES DOMAINES D'ACTIVITE CONCERNES

	Domaines/ Thème DIACT	TR	TV	AE	TC	ER	FO	MS	FR	PE	AR	DI	TI	TS	BC	AA	AC
Mont Valier	A																
Vinça-Canigó	A																
Nive-Adour-Ursuya	A																
Viaur Aveyron	A																
Vallée des Gaves	A																
Confluence pyrénéenne	A																
GAL AMIE	A																
Frontonnais	A																
Corbières Minervois	A + D																
Vallée de Soule	A																
Haut Rouergue	A																
Parc de la Préhistoire	A																
Saint-Lizier	A																
Marcillac	A																
Pyrénées-Méditerranée	A																
Rouergue Occidental	B																
Filière Bois 09	B																
CC des Trois Vallées	B																
FOREST	B																
Haut Cabardès	B																
Pyrénées Catalanes	B																
Gaillacois	C																
Sidobre/Monts Lacaune	C																
Pays des Coteaux	C																
Grands Causses	C																
Pays Est-Quercy	C																
Mécanopôle de Nogaro	D																
PATS	D																
Revel	D																

Lexique :

Domaines d'activité	AB	Domaines d'activité	AB
Activités artistiques	AA	Foresterie	FR
Activités culturelles	AC	Médico-social	MS
Agriculture et élevage	AE	Pédagogie environnementale	PE
Appui à l'artisanat	AR	Tourisme culturel	TC
Bioconstruction	BC	Tourisme industriel/scientifique	TI
Développement de process & acquisition de connaissances	DI	Tourisme rural	TR
Energies renouvelables	ER	Tourisme sportif	TS
Formation	FO	Tourisme vert	TV

Lexique des termes :

Tourisme rural : activités de loisirs centrées sur la découverte du terroir (à travers ses productions, des manifestations, des cheminements touristiques, l'accueil chez l'habitant etc.) et la valorisation du "petit patrimoine" local.

Tourisme vert : loisirs centrés sur les activités de pleine nature.

12 groupes se distinguent ainsi :

A-G1 : Tourisme rural + Tourisme vert	B-G1 : Agritourisme-élevage
A-G2 : Tourisme vert axé sur la pédagogie environnement/écotourisme	B-G2 : Filière bois <i>stricto sensu</i>
A-G3 : Agritourisme	B-G3 : Energies renouvelables
A-G4 : Agritourisme + Tourisme vert	C-G1 : Habitat HQE-Services
A-G5 : Tourisme orienté vers les produits culturels	C-G2 : Services action culturelle
A-G6 : "Tous tourisms"	D : Industries locales-Tourisme

La plupart des PER (75 %) concernent 2 ou 3 domaines d'activité. Quelques PER "hyper spécialisés" (1 seul domaine) concernent des projets très ciblés : développement d'une filière touristique thématique (3 cas) ou réalisation d'équipements de services aux populations (2 cas). A l'inverse, 3 PER se distinguent en émergeant sur une gamme plus élargie de domaines d'activité (4 domaines).

Par delà la catégorisation suivant les rubriques d'excellence, le tableau révèle d'éventuels rapprochements dans le profil des PER :

- Bien que n'ayant pas été distingués comme tels (PER mixtes), certains PER sont en pratique à la charnière de plusieurs thématiques : A et D (cas de Revel), B et C (cas du Gaillacois).
- Les groupes A-G3 et B-G1 sont par ailleurs très proches dans la définition de leur contenu, mais se différencie par la démarche de positionnement du projet.

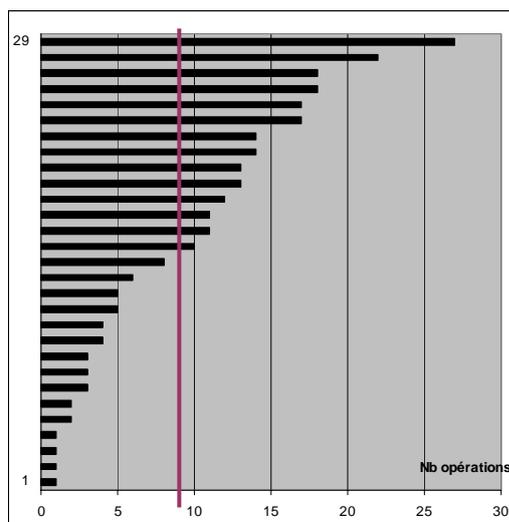
On constate une forte prépondérance des actions relevant des différents segments de l'activité touristique. Le domaine d'activité "tourisme rural" (TR) concerne bien sûr des PER de la thématique A mais aussi des PER bioressources (thématique B). Il en est de même pour le domaine du "tourisme vert" (TV). La plupart des PER de la thématique D poursuivent également un objectif touristique sur d'autres segments.

Les opérations

Nous avons recensé 266 opérations dans notre échantillon de candidatures, **soit en moyenne 9 opérations prévues par PER** mais ce nombre masque une grande diversité de situations.

La distribution des PER en fonction du nombre d'opérations envisagées (graphe ci-après) suggère l'existence de groupes profilés. Cette répartition peut être croisée avec d'autres indicateurs mobilisés dans la typologie de cadrage pour mieux définir ces groupes. Un premier croisement effectué entre les thématiques DIACT (A, B, C ou D) et le nombre d'opérations prévus dans les PER correspondants n'a pas permis de distinguer de tendances significatives fondées sur une corrélation entre les deux indicateurs.

FIG. 21 - DISTRIBUTION DES PER SELON LE NOMBRE D'OPÉRATIONS ENVISAGÉES



9

Le deuxième contingent est constitué par des actions portant sur des aménagements de sites en extérieur, qui concernent principalement deux domaines : les équipements pour le tourisme vert et les équipements de chantier pour les activités d'exploitation forestière.

Le troisième contingent en importance concerne les domaines de l'événementiel et de la promotion, principalement en lien avec des activités touristiques ou industrielles (Catégories A et D). Certaines actions s'inscrivent dans le champ de la formation, cet objectif étant affiché notamment dans les PER de la thématique D.

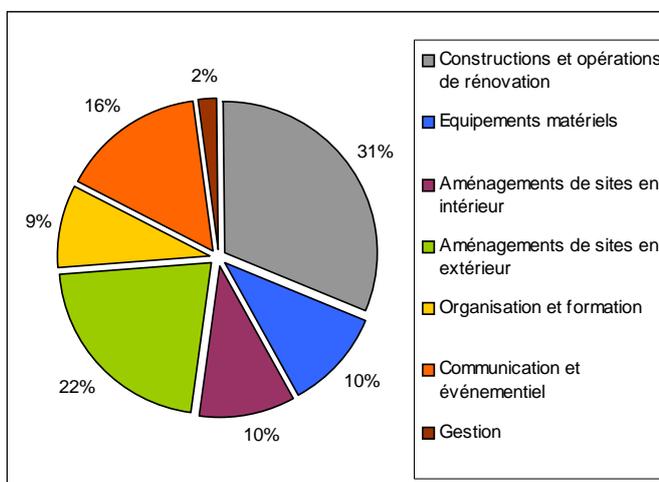
Le panel des actions apparaît donc **assez diversifié**. Conformément à l'orientation du cahier des charges de l'AAP, les PER mettent en avant d'abord des opérations d'investissement matériel et immobilier. On relève également une proportion relativement importante d'actions qui n'entrent pas dans cette catégorie.

La nature et l'implantation des opérations, rapportées aux objectifs affichés dans les dossiers de candidature, a également permis de répartir les PER suivant un indicateur de configuration en "réseau" (R) ou "centre périphérie" (CP). Ces derniers, orchestrés autour de la réalisation d'une ou deux opérations très localisées, sont appelés à fonctionner suivant une logique de rayonnement polarisé. Ce n'était pas cependant le profil dominant : à l'origine, 73 % de nos PER étaient de type "réseau". Mais il faut souligner que la phase de labellisation a eu des incidences sur cette distribution : à l'issue de cette phase plusieurs PER ont vu leur logique d'organisation géographique largement modifiée ; deux PER "réseau" sont ainsi devenus *de facto* des PER "centre-périphérie" (Pays des Coteaux, Mont Valier).

En revanche on constate que les opérations se répartissent essentiellement suivant **trois registres d'action, regroupant 75 % des opérations prévues dans les candidatures**.

Un tiers des opérations portent tout d'abord sur la construction ou la réfection d'un ou plusieurs bâtiments. C'est également le type d'opération le plus largement répandu : dans notre échantillon seul 10 % des PER ne prévoit aucune action de ce type.

FIG. 22 - REPARTITION DES ACTIONS ENVISAGÉES DANS LES PER SELON LEUR ORIENTATION



CONCLUSION

A l'échelle de notre étude (11 départements du Sud-Ouest), le dispositif semble bénéficier à une grande partie du monde rural. Il y a des PER un peu partout mais les campagnes périurbaines sont toutefois peu représentées.

La principale réflexion que l'on peut retirer de cette approche statistique est qu'il **ne semble pas exister de profil type de PER, ni de tendance significative d'un point de vue de la morphologie territoriale**. Il n'y a pas d'échelle spatiale qui se dégage clairement : celle du portage est un leurre, même si la distribution des PER souligne l'importance des territoires de projet intermédiaires comme structures porteuses. Des territoires bien différents semblent s'être mobilisés pour répondre au dispositif et chaque PER constitue donc un cas territorial. Ce constat tend à renforcer **l'hypothèse de la démarche territoriale** : les candidatures ont été élaborées en fonction de contextes spécifiques et répondent donc à des démarches multiples. Il est alors difficile à ce niveau de tirer des informations permettant de monter un peu en généralité, l'exercice de comparaison étant difficile. En dépit de ces limites, nous nous essayons toutefois à proposer quelques éléments de lecture transversale.

En essayant de combiner les différents aspects abordés pour mieux préciser la morphologie des PER, l'échantillon étudié peut être réparti suivant la typologie suivante :

FIG. 23 - TYPOLOGIE ELEMENTAIRE DES PER

Nb d'opérations envisagées	Nb PER concernés	Typologie du périmètre	Périmètre d'ancrage institutionnel (par ordre hiérarchique)	Maîtrise d'ouvrage des opérations (profil général)
1	4	CP*	Pays ; département	Collectivités
2-3	5	CP/R**		Collectivités
4-5	4	CP/R	Intercommunalités	variée (structures publiques + intervention d'un opérateur privé)
6-10	3	R	Pays	structures publiques
11-20	11	R	Pays ; PNR ; intercommunalités	variée (structures publiques et petits porteurs privés)
Plus de 20	2	R	PNR ; intercommunalité	variée (structures publiques et différents types de porteurs privés)

*CP : PER centre-périphérie

**R : PER organisé en réseau

D'autre part, quelques éléments de caractérisation peuvent être apportés par rubriques d'excellence :

- Les PER A se répartissent en deux groupes assez distincts : certains sont structurés autour d'opérations ciblées sur des sites ponctuels et en nombre très limité ; d'autres, inscrits dans le champ du tourisme vert et de la pédagogie à l'environnement, suivent une logique de réseau associant plusieurs petites opérations et des petits porteurs de projets publics et privés.
- Les PER B Bois sont semble t-il réfléchis et orchestrés à l'échelle des CC. Ils confirment les tendances déjà observées sur la prise d'initiative à cette échelle territoriale pour organiser la gestion et la valorisation des ressources "naturelles", dans le contexte de la montée en puissance des technologies vertes et des circuits-courts. Le PER B pastoralisme présent dans notre échantillon présente un cas différent, piloté par un Pays.
- Les PER C sont montés par des Pays et concernent des territoires plutôt en souffrance comme "angles-morts" du rural isolé. Mais ils entendent répondre à des thématiques vives sur ces espaces.
- Les PER D sont raisonnés de manière très localisée : ils sont raisonnés sur des filières très spécifiques, déconnectés de l'économie rurale. La zone d'impact de ces projets paraît donc limitée à la dynamique des filières auxquelles ils se rapportent, même s'ils sont appelés dans leur argumentaire à exercer un rayonnement plus large.

2. LES PER A L'ÉPREUVE DE LA GOUVERNANCE DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL⁶

INTRODUCTION

Le rapide survol effectué dans la partie précédente a souligné la nécessité de mieux contextualiser les PER à la lumière des dynamiques et des systèmes d'action qui animent les territoires où ils ont été élaborés. Seule l'observation des modalités de fonctionnement et de positionnement de ces territoires sur des temporalités plus longues fournit des repères pour comprendre les mécanismes de développement et l'effet des dispositifs et politiques publiques d'aménagement du territoire. Nous nous appuyons ici sur deux définitions du développement local qui justifient cette posture :

- L'acception élargie qu'en donne Xavier Greffe⁷ : « *Processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et la coordination de ses ressources et des énergies* ».
- L'importance de la logique de projet et de la capacité de mobilisation des acteurs locaux, soulignés par Françoise Plet (2003) « *une dynamique multidimensionnelle et multiactorielle au sein d'une société locale qui consiste en la construction et la réalisation d'un projet de développement autocentré et endogène de cette société* »⁸.

Suivant ces approches, l'émergence d'une dynamique de développement local est intrinsèquement liée à un processus de confortation sinon de transformation du système d'action local. L'objectif est notamment de savoir si les PER émergent comme de nouveaux territoires d'action publique, c'est à dire de mettre en évidence si et comment les PER constituent des scènes de concertation, des espaces d'application et des espaces d'action⁹. Une telle approche met au cœur de l'analyse le rôle de l'individu comme acteur qui influe sur son environnement social. Il apparaît donc nécessaire d'étudier les différentes scènes qui organisent le fonctionnement des PER, notamment en s'assurant de "faire remonter la parole des acteurs" pour saisir le vécu de cette mise en œuvre et analyser comment une procédure conçue depuis le Ministère est en pratique traduite, débattue, appropriée et mise en application.

C'est pourquoi le cœur de notre dispositif de recherche a porté sur une enquête conduite auprès des acteurs chargés de la construction et de la mise en œuvre des PER, un choix méthodologique qui permettait de véritablement pénétrer à l'intérieur de la procédure, de ses arcanes et de son vécu. Ce choix repose sur la conviction que nous partageons avec A.-C.

⁶ Nous conviendrons que le terme de développement territorial désigne ici un processus de développement local qui vient renforcer la maîtrise qu'ont les acteurs locaux des processus qui affectent leurs espaces de vie et participe donc à la construction d'un territoire d'action et d'organisation.

⁷ GREFFE, X (1984). *Territoires en France, les enjeux économiques de la Décentralisation*. Eds Economica, 304 p.

⁸ F. PLET In LEVY, J. & LUSSAULT, M. (dir.) (2003) *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*, Belin, 2003, p. 572.

⁹ DOUILLET, A.-C. (2005) "Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural". In FAURE, A. & DOUILLET, A.-C. (2005) *L'action publique et la question territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 300 p.

Douillet¹⁰ que bien que l'utilisation de l'entretien soit débattue dans l'étude de l'action politique, les nouvelles formes de politiques publiques proposent plus des scènes d'action que des contenus. Dès lors les méthodologies qualitatives d'enquête sont particulièrement indiquées pour aborder au plus près du terrain la gestation et les formes de régulation des interactions. Nous avons ainsi conduit notre protocole d'enquête alors que les PER étaient à mi-parcours et qu'ils entraient pour la plupart dans la phase d'application. Notre analyse propose donc un regard porté *in itinere* sur le fonctionnement du dispositif.

Cette partie est organisée en trois temps. Les deux premières sections proposent une analyse des deux temps de la vie du dispositif à travers l'étude des systèmes d'action. Elle revient dans un premier temps sur la mise en place du dispositif à travers l'étude de la phase d'élaboration des candidatures. La deuxième section se consacre pour sa part à la phase de mise en œuvre des PER, depuis l'étape de labellisation jusqu'à celle de la réalisation des actions. L'objet de la troisième section enfin est d'étudier plus en profondeur les pratiques de gouvernance territoriale qui sont associées aux PER : quelles règles organisationnelles, quels outils, quelles ressources les PER apportent-ils pour aider à construire la gouvernance du développement local ?

2.1. LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF

Introduction

La logique de projet et de l'action programmée et contractualisée, construite autour d'un partenariat ouvert associant acteurs publics et privés, constitue aujourd'hui le point nodal de l'action publique à destination des territoires. Comme dans toute démarche portant l'ambition de créer du projet collectif, on peut supposer que l'AAP sur les PER a impulsé des opportunités nouvelles et suscité des recompositions dans les jeux d'acteurs susceptibles d'intervenir dans le développement local.

Les PER ont fait débat avant même leur apparition. Depuis une quinzaine d'années les pouvoirs publics ont favorisé la logique de projet comme mode de différenciation et de distinction des territoires. Le principe de formulation de candidatures par appels à projets constitue l'aboutissement de cette logique. Expression de la logique de compétitivité territoriale et traduction de la Stratégie de Lisbonne, le dispositif PER est ainsi de nature allocative même s'il ne tourne pas complètement le dos à une logique redistributive s'appuyant sur les zonages puisqu'il prévoyait un taux de subvention plus élevé en ZRR et dans les DOM. Cette orientation, de même que la méthodologie de candidature retenue pour les PER - le principe du concours - ont fait l'objet de nombreuses réserves voire de critiques parmi les professionnels du développement local mais aussi des collectivités locales.

A la parution de l'AAP certains analystes ont considéré que les PER exprimaient le passage à une nouvelle phase du rapport de l'Etat aux territoires, une phase caractérisée par "*un Etat à distance, qui pilote le local par appels à projets, création d'agences, en lieu et place des*

¹⁰ op. cit.

administrations centrales ou déconcentrées et qui se sert de la LOLF comme outil de gestion et de management"¹¹.

Cependant, et en dépit de divergences d'opinion de fond, un grand nombre des interlocuteurs que nous avons rencontrés s'accordent à dire que le dispositif PER a eu un mérite : celui d'aider à identifier quels territoires étaient en capacité de formuler un projet. La construction de ces dynamiques de projet et leur formulation, comme l'obligation d'intégrer les objectifs mais aussi les contradictions du dispositif proposé, se sont enclenchées dès la phase de candidature. Quels enseignements peut-on retirer de cette phase ? Comment s'est-elle opérée ?

2.1.1. Le rôle des services de l'Etat : des formes d'implications diversifiées

Avec le dispositif PER, l'Etat central est venu retisser un temps un lien direct avec les territoires. Certains agents des préfectures (notamment ceux que l'on a désignés en leur sein comme "correspondants PER") ou des services territoriaux impliqués localement dans la mise en œuvre des PER, témoignent de leur enthousiasme pour ce dispositif qui sortait du périmètre d'action ordinaire de leurs services. Au sein des services déconcentrés (des DDA par ex) ou des préfectures, quelques techniciens ont voulu y voir un outil et un support utiles permettant de réactiver des projets ou des filières en sommeil, cette opportunité leur redonnant du même coup une place d'animateur de projet. Ils se sont mués pour un temps en chargés de mission et gestionnaires de programme, retrouvant ainsi pour la première fois depuis longtemps, un rôle de pilotes du développement économique et de l'action locale.

Durant la phase d'enquêtes sur le terrain (en ER3), des entretiens semi directifs ont été réalisés avec les services de l'Etat. Il s'agissait de comprendre le rôle qu'ont joué ces services pour promouvoir le dispositif, instruire les dossiers et accompagner les PER sur leurs territoires de compétence. Nous soulignerons d'abord que les personnes rencontrées dans les préfectures relevaient de différents profils : secrétaire général, directeur des actions interministérielles et du développement, chef de service ou de bureau du développement territorial, chef du bureau de l'aménagement et du développement économique. Selon les départements, le référent sur les PER varie donc. D'autres entretiens ont eu lieu avec des personnels des services déconcentrés de l'Etat, impliqués dans le montage des candidatures ou la phase d'expertise de ces mêmes candidatures.

Ces entretiens font ressortir **une implication à géométrie variable des préfectures**, qu'il s'agisse de la diffusion de l'information, de l'appui à la constitution des dossiers, de la mobilisation des services et de l'ingénierie technique et financière. Cette variation des postures peut avoir pour origine des visions différentes sur le dispositif PER : ici il a été perçu innovant et capable de redonner aux services de l'Etat un rôle direct dans l'appui et l'animation des territoires et de leurs projets ; là, au contraire, il s'est traduit par une gestion prudente du dispositif qui est venu bousculer, en quelque sorte, un ordre établi dans le jeu d'acteurs participant à la mise en place et à la gestion des politiques territoriales.

¹¹ EPSTEIN, R. (2005) "Quant l'Etat gouverne à distance". *Revue Esprit*, novembre 2005.

Beaucoup d'autres éléments ont influencé le positionnement des services préfectoraux, tels que par exemple :

- l'expérience, l'engagement et l'implication des services déconcentrés dans les politiques territoriales (DDA, DDE, DRAF...)
- l'existence ou la mise en place de dispositifs en matière d'ingénierie technique et financière (au niveau départemental)
- l'expérience acquise par les territoires en matière d'AAP
- les systèmes et les jeux d'acteurs en présence sur le département : les territoires (EPCI, Pays, PNR, GAL), leur expérience, leurs projets, les services de l'Etat, les collectivités Département et Régions, les grands élus et leurs stratégies

Le contexte a donc influencé le rôle joué par les préfetures et ceci a eu des conséquences sur le déroulement de l'élaboration des candidatures et sur les résultats. L'analyse des entretiens permet de faire apparaître différents systèmes d'implication des préfetures et de leurs services dans les diverses phases de l'Appel à Projets et de la mise en œuvre des PER.

1. Certaines préfetures se sont impliquées *a minima*. Elles sont peu nombreuses dans ce cas de figure (Pyrénées-Orientales, Hautes-Pyrénées). Suite à la circulaire du 15 décembre 2005 relatif au lancement et à la mise en œuvre de l'appel à projets sur les PER, elles ont assuré la diffusion de l'information, puis ont organisé, par exemple avec l'aide du comité local de sélection, le classement des dossiers. Ici, pas de cellule d'animation ou de suivi des dossiers, pas de coordination organisée de l'implication des services de l'Etat. La vision du dispositif est même parfois perçue de manière plutôt négative : le dispositif PER est simplement perçu comme un mode de distribution de crédits publics, en l'absence de « *toute philosophie et de toute innovation* » (Préfeture 65), le discours témoignant d'un grand scepticisme sur l'économie générale du dispositif. La principale vertu de l'appel à candidature a été de mettre en « *concurrence les dossiers* » mais cette démarche a d'abord relevé d'une logique de « *concours de beauté* ».

2. D'autres préfetures ont mis en place une **gestion suivie et rigoureuse** mais **très prudente** du dossier PER (Aude, Pyrénées-Atlantiques, Haute-Garonne).

- **Rigoureuse** : dès la parution du décret, elles ont diffusé l'information aux territoires, ont expliqué les conditions d'éligibilité des dossiers, puis ont mis en place les conditions pour analyser et classer les candidatures, sollicitant pour cela les avis des différents services tels DDA, DDE, DRAF, DRIRE ou DIREN.
- **Prudente** : les services de l'Etat se sont peu impliqués dans l'aide au montage des dossiers ; ils sont restés plutôt en aval et en amont de cette étape.

Cette attitude de réserve tenue par certaines préfetures s'explique d'abord par le problème sur les crédits que soulevait le dispositif PER. Le service préfectoral des Pyrénées-Atlantiques explique ainsi sa lecture du contexte et la manière avec laquelle ils ont opérée :

« *Il n'y a pas eu de manifeste particulier de la part du niveau central. Nous sommes restés prudents parce qu'au niveau national on nous monte des usines mais le problème c'est qu'on ne s'intéresse pas trop à comment ça marche. Quand on a vu le cahier des charges et qu'on nous dit il y aura une enveloppe nationale mobilisée de différents ministères, qu'on a traduit en FNADT*

PER, il était bien dit dans l'instruction des dossiers qu'on nous demandait aussi à nous, niveau départemental, de voir ce qu'on pouvait mobiliser localement comme crédits.

Donc vu l'enveloppe, on n'a pas poussé ni fait une grosse communication pour aller chercher des PP potentiels. Mais en revanche on a aidé les territoires qui se sont intéressés à la démarche. Il y a eu des réunions préparatoires, on a fait de l'ingénierie pour les territoires intéressés. On avait les mêmes éléments qu'eux c'est-à-dire le cahier des charges de la DIACT ; donc sur la philosophie des PER et leurs objectifs, ils en savaient autant que nous. On insistait un peu plus sur les critères de sélection, en donnant notre avis. On avait la grille à disposition. Donc on a fourni de l'ingénierie mais on n'a pas joué un rôle de VRP. On n'a pas fait de grandes messes, on n'est pas allé taper à la porte des territoires. Ce que l'on abordait avec eux c'était :

- *le montage des opérations : le PER c'est un ensemble composé d'opérations privées et publiques, quelle cohérence pouvait vous trouver ?*
- *le montage financier : étudier si on était à 33 ou 50 % selon qu'on était ou pas en ZRR. »*

3. Le troisième cas de figure se caractérise par la mise en place d'**une implication organisée des services**. Ces préfetures s'impliquent plus profondément dans l'accompagnement du dispositif (Ariège, Tarn, et surtout Aveyron, Gers). L'engagement des personnels de ces services a été fort, d'abord en assurant auprès des territoires une diffusion importante sur l'information et l'explication des règles du jeu de la procédure. Certains entretiens soulignent que la gestion d'aides nouvelles de l'Etat a également constitué pour ces services un facteur de motivation et d'implication. Ils expriment donc moins de réserves que leurs collègues sur les problèmes du financement.

Dans ce cas de figure, après la diffusion du décret aux territoires, les préfetures ont alors mis en place des formes d'organisation qui apparaissent similaires d'un département à l'autre, et qui reposent sur les éléments suivants:

- **des réunions avec les différents services de l'Etat**¹² (DDA, DDE, TG, DRIRE etc.) afin que chacun s'approprie l'information sur l'AAP et sur l'instruction des dossiers.
- **des réunions avec les collectivités, les territoires et les porteurs de projet** pour présenter la circulaire, les calendriers, pour apporter des clarifications administratives sur le montage des dossiers, les opérations éligibles, les taux d'intervention. Selon les départements ces réunions sont plus ou moins nombreuses et parfois délocalisées. Dans certains cas les sous-préfetures jouent un rôle important. Les réunions inter institutionnelles regroupant les services de l'Etat, le Département et le Région ont été généralement inexistantes (Tarn).
Ainsi, sans détenir la paternité des PER, certains services ont clairement lancé l'impulsion pour que les territoires présentent leur projet dans le cadre du dispositif PER :

« Ici, c'est l'Etat, la Sous-préfecture qui a suggéré qu'il y ait un PER, puisqu'il existait ces 8-10 projets autour des services sur le territoire, ils pouvaient être rassemblés dans le cadre d'un PER sur cette thématique » (PNR Grands Causses)

¹² Par commodité, nous conservons ici les appellations antérieures à la réorganisation des services déconcentrés de l'Etat.

- **De l'ingénierie administrative et technique en appui aux projets** a été assuré par les services de l'Etat, à des degrés variables selon les départements et selon les moyens humains mobilisables. Ainsi on a noté la forte implication de certains services déconcentrés comme la DDA dans l'Aude et l'Ariège, de la DDE et de la DDJS en Aveyron, de la DDETFP et de la DRAC en Ariège. L'implication de la DDA notamment peut sembler une évidence si l'on considère que « *Les PER c'est quelque chose de rural, d'agricole, donc nous ici on s'est appuyés sur la DDA. [...] La DDA est sur le terrain, ils ont les contacts. Nous on a plutôt servi d'interface, d'interprète avec la DIACT* » (Préfecture 11). Pourtant cette conception du dispositif par une focale plutôt agricole du rural n'est pas le regard qui a prévalu dans certains départements très ruraux et agricoles comme le Gers.

Dans beaucoup de départements ce travail d'ingénierie a été jugé utile, mais parfois « *stressant* » (surtout pour les dossiers présentés dans l'urgence de la première vague) ; on le considère indispensable en amont du dépôt du dossier pour les « *mettre sur les bons rails* » et « *avoir le moins d'observations possibles lors de la présélection* ». Ainsi, la préfecture de l'Aveyron souligne sa satisfaction de voir que les 5 PER présentés aient pu être retenus. Cet appui aux porteurs de projets a pu porter sur la précision de la nature du projet, sa présentation eu égard aux critères d'éligibilité de la DIACT, ou bien porter sur la recherche de cofinancements potentiellement mobilisables.

- **Enfin le rôle des préfectures a été d'organiser l'expertise en interne**, dans un premier temps pour analyser les dossiers, parfois les compléter ou les reprendre, puis les classer. Une fois les labellisations prononcées, il s'agit de suivre les PER consacrés, d'organiser et animer les Comités de pilotage, d'inciter les porteurs de projets à respecter les échéances et les calendriers.

Faisons un zoom sur un cas d'implication très engagée de la préfecture : celui du Gers.

Dans ce département le Préfet a amplifié le rôle de son service par son engagement personnel fort dans la démarche, entraînant avec lui tout un système d'acteurs : ses services, les chambres consulaires, les parlementaires et les élus locaux. Ayant au préalable travaillé à la DATAR, il est familiarisé avec ces méthodes et il a gardé des réseaux importants dans ce milieu pour se tenir informé de façon privilégiée. Ayant connaissance de l'annonce prochaine de l'appel à candidature, il a anticipé en diffusant l'information dès le début décembre 2005. Il s'agit pour lui de sensibiliser au plus tôt les territoires pour qu'ils se mettent à réfléchir sur l'opportunité d'être candidat à l'AAP. Ainsi ont-ils pu se préparer à la réunion de concertation qu'il a organisée dès début janvier 2006 en préfecture, regroupant l'ensemble des acteurs concernés (y compris le SGAR). A cette occasion le préfet a proposé une méthode : l'examen pour la première vague de projets dont les études sont déjà abouties (Marciac et Nogaro) puis la présentation d'autres projets pour la seconde vague. Son objectif est territorialisé et s'appuie sur la structuration du département au vu des conventions territoriales : il souhaite ainsi qu'il y ait un PER de labellisé pour chaque Pays. Pour animer l'ensemble de la démarche, il crée une cellule de trois personnes sous la responsabilité de la sous-préfète de Mirande, le préfet faisant jouer par ailleurs son influence et ses réseaux pour faire aboutir, avec le président du Conseil général, certains projets. Cet engagement fort du préfet a contribué à mobiliser un ensemble d'acteurs (dont des élus "porte drapeau") autour d'une

initiative pilotée par les services de l'Etat. Pas moins d'une cinquantaine de réunions se sont enchaînées pour les cinq PER candidats, qui ont tous été labellisés.

« On savait que l'appel à candidature allait venir et la veille on a diffusé aux Pays l'information pour qu'ils se tiennent prêts dès début décembre 2005. Le préfet Guillot avait travaillé à la DATAR et a donc gardé des réseaux importants. On a prévenu les territoires pour les préparer et en janvier (2006), une réunion a eu lieu avec tout le monde (préfecture, SGAR, Pays, etc.), avec l'idée de proposer des projets qui étaient quasiment ficelés. [...] Le préfet a dit : on se mobilise tous. C'était une belle aventure administrative. » (Préfecture 32)

En conclusion, nous avons pu constater à l'instar du cabinet EDATER (2008) que les opérateurs des PER rencontrés reconnaissent dans la grande majorité des cas le rôle assuré par les Préfectures lors de la phase d'élaboration de leur candidature.

Les entretiens ont également fait ressortir un certain nombre de points communs concernant le rôle joué par les préfets et sous-préfets :

- ils se sont généralement investis pour permettre l'application de cette procédure d'appel à projets dans leurs départements ;
- ils ont adapté l'ingénierie et l'expertise en appui aux territoires porteurs de projets selon les moyens (humains) dont ils disposaient et selon aussi les contextes locaux ;
- au côté de la catégorie des préfets "organiseurs", l'investissement des services préfectoraux est aussi venu de sous-préfets : certains parmi eux se sont largement mobilisés (organisation de réunions, démarchage...) pour favoriser et appuyer l'émergence de candidatures PER sur leurs territoires (Millau, Castres, Saint-Girons...);
- néanmoins, le temps très resserré de l'appel à projets pour la 1^{ère} vague a beaucoup limité, **si ce n'est exclu la concertation avec les collectivités**, ce qui a questionné par la suite la cohérence entre les stratégies départementales, régionales et territoriales.

2.1.2. Le regard des collectivités territoriales : les PER, un dévoiement des politiques territoriales ?

Le discours des Services de la Région Midi-Pyrénées¹³ souligne d'emblée l'interférence du dispositif PER avec les politiques territoriales. Son attitude très réservée vis à vis de l'AAP sur les PER, partagée par les autres régions (cf. positionnement exprimé par l'ARF en 2006) s'explique d'abord en raison des craintes que le dispositif pouvait faire courir vis à vis du financement de la politique des Pays. L'UNADEL a partagé cette position, identifiant dès la parution de l'AAP une articulation probablement difficile avec les politiques régionales¹⁴. Les PER se sont faits selon eux **contre la politique des Pays**, en venant « *court-circuiter les principes de la contractualisation territoriale entre Région et Pays* », contribuant ainsi « à *détricotier les politiques territoriales* » (Dir. CC Lomagne/Administratrice UNADEL). En

¹³ Seuls les services de la Région Midi-Pyrénées ont été rencontrés dans notre étude. Les remarques que nous formulons et notre analyse ne concernent donc que cette région, bien que nous ayons recueilli par interlocuteurs interposés des éléments concordants sur le positionnement des deux autres régions concernées (Languedoc-Roussillon et Aquitaine).

¹⁴ Début 2006, en pleine période de préparation des réponses à la première vague, l'UNADEL a d'ailleurs organisé un atelier de travail portant sur la construction des réponses (les motivations des territoires) et l'articulation avec les politiques territoriales.

surgissant au moment de la période de latence ouverte par la fin de la contractualisation 2000/2006 et d'incertitude sur la suite (2007 étant une année blanche en terme de contractualisation), le dispositif PER aurait embrouillé le jeu de régulation des politiques territoriales en fragilisant la politique des Pays. La reprise d'une relation directe Etat/intercommunalités serait venue ainsi contrecarrer les efforts de programmation et de cohérence produits depuis une dizaine d'années dans le cadre des politiques de Pays.

« L'Etat se donne le beau rôle. Dans les politiques territoriales, il faut négocier, ce n'est pas lui le maître du jeu. Avec les PER, il est maître du jeu. [...] C'est surtout la démarche qui a énervé les collectivités, la manière dont cela a été conduit : l'absence de concertation et le recyclage de financements territoriaux, sans démarche de fond, ni travail partenarial. Ce n'était que de l'affichage. » (P. Salles, CR MP)

Appelée à être co-financeur sur la plupart des projets présentés, la Région a eu le sentiment désagréable de se retrouver avec les mains liées. D'abord parce qu'elle n'a pas été consultée à l'amont sur la construction du dispositif PER ; ensuite parce que peu de territoires ont pris contact avec ses services lors de la préparation de leur candidature, se contentant d'annoncer une contribution du CR dans le plan financier de leur proposition. La cohérence avec ses propres politiques pouvait être en pratique difficile.

Politiquement, le CR de Midi-Pyrénées s'en est tenu à **une position de principe** : il n'y a pas eu d'ouverture de ligne spécifique pour les PER, les dossiers devant passer par les lignes de financement classiques et la voie de programmation du CR. Si ce positionnement a permis au CR de pouvoir se ménager un peu de marge de manœuvre, dans les faits il y a eu une pression de l'Etat et des collectivités pour que les collectivités territoriales et notamment le CR, abondent financièrement sur les PER. En définitive, la Région intervient beaucoup, et certains personnels estiment qu'ils en sont venus à soutenir des projets, qui certes émargent dans les lignes classiques, mais sont de « *piètre qualité* ».

Apparaît en outre pour la Région un paradoxe sur la répartition des rôles : alors qu'elle participe majoritairement au financement des projets, elle perçoit chez les élus une reconnaissance qui est d'abord adressée à l'Etat, une impression confirmée par les services d'Etat et des agents des territoires : les élus « *ont pris au sérieux* » le dispositif car ils ont été sensibles au jeu d'affichage manifesté par l'Etat. La Région a été d'autant plus gênée que l'AAP sur les PER est arrivé juste avant la mise en place de son propre dispositif des Grands Projets de Pays (GPP) qui finalement apparaît secondaire par rapport aux PER.

A l'instar des Régions, **les départements ont souvent émis des réserves sur les PER**. Les personnels et responsables politiques rencontrés expriment d'abord la crainte qu'ils ont eu que ce dispositif ne soit qu'une opération blanche, si ce n'est une entourloupe, visant à masquer la pénurie des crédits FNADT. Les services des préfectures, nous l'avons déjà mentionné, ont très vite pris conscience de ce problème, ainsi que de la gêne que cela a pu occasionner sur les territoires :

« Le CG a senti l'embrouille : faire des dossiers PER, c'est dévoyer la politique territoriale car c'est du FNADT redéployé donc il n'y a pas d'argent supplémentaire ; et la DGE complète ce FNADT donc cela diminue la DGE des communes. » (Préfecture 65)

Les directions du développement des CG évoquent également les sentiments de mécontentement mais aussi l'inquiétude qu'elles ont éprouvés, en constatant que le dispositif n'avait pas prévu de s'appuyer sur leur connaissance des territoires lors de la phase de

sélection, alors même que les départements allaient également être appelés à cofinancer les projets. Mais la position des Départements a été moins tranchée que celle de la Région. Tout en reprochant au dispositif PER les mêmes limites évoquées par l'ARF, ils se sont impliqués dans sa mise en œuvre, afin d'espérer des financements pour les territoires et de garder un œil sur les projets présentés.

« On n'était pas dupe sur les attendus et les financements, il y a avait beaucoup d'argent annoncé, un million par pôle. On savait bien par la préfecture que ce n'était pas de l'argent en plus forcément mais des montages qui s'appuyaient sur des lignes existantes, FNADT etc. mais il y a avait un enjeu à saisir. [...] On ne se ferme pas aux possibilités de développement par le biais des financements proposés. Donc on s'est dit il y a peut être des choses à faire, des opportunités à fournir pour les porteurs de projet, pour ceux en tout cas qui seraient prêts à temps. » (CG 81)

« On a considéré que, c'était de l'initiative des territoires, ils répondent à un appel à projet. On a souvent été interrogés parce que, comme dans tout appel à projets, il est souvent demandé des contreparties financières aux collectivités. L'idée c'est que plus on est nombreux à pousser derrière, et plus cela fortifie le dossier et plus il a de chance de sortir. Au niveau du département on voit forcément d'un bon œil tout apport complémentaire de crédits, parce qu'il ne faut pas se le cacher, il y a raréfaction des crédits. Même si dans les PER, les crédits qui sont mobilisés sont du "classique" et qu'il y a aussi un effet d'affichage, dès lors que ça permet de mobiliser des crédits, le département pousse. Donc, on a été amené à pousser et je pense qu'on avait dû faire des courriers en conséquence, pour pousser ces candidatures. » (Dir. Politiques Territoriales, CG12)

Cette participation des services des CG à la phase de candidature a été facilitée par le fait que les préfectures ne les ont pas tenus à l'écart et les ont même généralement associés d'une manière ou d'une autre. Il y a eu des navettes entre leurs services respectifs durant cette étape (Tarn, Pyrénées Atlantiques), voire dans certains départements des cellules de travail de préfiguration entre préfecture et services du CG (Gers, Ariège) ; le cas du Gers évoquant même l'idée d'un véritable état-major de préfiguration des PER mené par les pilotes du département (préfecture, CG, CCI) et sanctionné par un franc succès puisque les 5 candidatures ont été sélectionnées.

Ils ont en tout cas essayé de veiller à ce que les projets conservent une certaine cohérence avec les antécédents en matière de politiques territoriales.

« On a regardé si, effectivement, c'est dans nos cordes. S'ils étaient partis dans des domaines complètement à l'opposé de ce qu'on fait, on n'aurait pas accompagné, on n'aurait peut-être pas soutenu. » (Dir. Politiques Territoriales, CG12)

Certains CG sont intervenus plus loin dans la mise en œuvre du dispositif, en accompagnant les porteurs de projet. Celui de l'Aveyron a aidé la préparation de certains dossiers de candidature tandis que celui du Tarn a assuré un travail d'information et de veille sur les PER :

« A la fin 2005 c'était pour nous le moment de définition du budget primitif du CG. Considérations stratégiques obligent, on en a profité pour développer un axe d'accompagnement des porteurs de projet, d'aide à l'ingénierie pour ce type de projet de développement local. Concrètement on a pu être un relais d'information auprès de porteurs de projet qui nous en faisaient la demande. Je me souviens être allée quelquefois sur des sites qui voulaient avoir des

renseignements complémentaires sur le dispositif et le CC appel à projet. J'étais là pour présenter le cadre, la méthodologie à suivre, ce sur quoi il fallait insister. [...]

C'est aussi pour éventuellement contrecarrer cette logique de compétitivité entre territoires, poussée à l'extrême, qui pénaliserait des gens qui auraient moins accès aux informations en question, qu'on a souhaité au niveau départemental donner le plus d'infos possibles aux différents territoires. Notre logique de développement est sur l'ensemble du territoire départemental. » (CG Tarn)

Le dispositif PER a aussi permis aux CG d'appuyer des projets importants par rapport à leurs propres objectifs et certains CG se sont même directement impliqués comme opérateurs et/ou porteurs de projet. Celui de l'Ariège a été pilote sur deux PER qui portent sur sa politique touristique. Celui du Gers s'est investi dans le projet de Nogaro ; en tant que propriétaire du circuit, il avait d'ailleurs déjà été à l'initiative d'un projet économique sur le site avant l'arrivée de l'AAP PER. Celui du Tarn encore est associé au PER de l'Abbaye-Ecole de Sorèze en tant que membre du Syndicat Mixte qui assure la gestion du site.

Enfin il n'est pas exclu que certains services des CG aient nourri des arrières-pensées : le dispositif PER permettant d'une certaine manière d'affaiblir le rôle de la Région dans le pilotage des programmations du développement territorial, ce qui offrait ainsi aux Départements l'opportunité de reprendre un peu la main et de bénéficier d'un dialogue plus direct avec l'Etat, aux côtés des territoires labellisés.

2.1.3. La mobilisation des territoires

Pour les territoires, le dispositif PER semble avoir moins représenté une "aubaine" qu'un passage obligé. L'arrivée de l'AAP sur les PER a fait débat dans certains territoires :

« Je ne souscris pas à ce type de dispositif. Le président a dit comprendre mes arguments contre [la candidature], mais il m'a clairement dit qu'on ne pouvait pas manquer un rendez-vous de cette importance, le seul rendez-vous organisé par l'Etat en matière de développement local depuis des années. L'Etat nous dit : « cela va fonctionner comme ça », on n'a guère le choix, on a choisi le PER plutôt que rien. » (Directeur Pays Terres Romanes/ PNR Pyrénées Catalanes).

Pour les territoires, la motivation à participer résidait ainsi d'abord dans leur souci de s'assurer l'allocation de crédits d'Etat, dans un contexte de raréfaction des financements publics. Tous les territoires porteurs de PER que nous avons rencontrés estiment ainsi que l'AAP PER était pour l'Etat une manière de masquer les difficultés budgétaires que connaissait le financement du développement local.

Indépendamment de la philosophie du dispositif et de l'intérêt manifesté pour l'outil, candidater était pour les territoires une manière d'essayer de garantir des dotations publiques, notamment en crédits fléchés Aménagement du Territoires (FNADT). Beaucoup de candidats ont aussi fait le calcul que la labellisation PER pouvait servir d'effet d'appel : obtenir ces crédits d'Etat pouvait ouvrir la porte à d'autres sources de financement, notamment en provenance des Régions et des Départements, sur des projets qui avaient du mal à avancer ou qui faisaient l'objet de litiges. En ce sens, certains ont espéré ainsi pouvoir forcer la main des collectivités territoriales afin qu'elles les accompagnent dans la réalisation de projets qui n'émergeaient pas directement dans le cadre des lignes de financement dites classiques. Cela

par exemple été la stratégie du PER présenté par le PNR des Pyrénées Catalanes (66) pour une partie des opérations prévues autour de la géothermie, le CR LR et le CG66 étant jusqu'alors un peu réticents à soutenir les études et expérimentations dans ce domaine.

2.1.3.1. Les territoires et les périmètres des PER

L'échantillon étudié présente des cas de portage institutionnel très variés. Par ailleurs, dans la moitié des PER étudiés, le périmètre effectif du projet ne correspond pas à celui de la structure porteuse. C'est en général le cas de PER portés par des Pays mais qui en réalité sont localisés sur une petite partie du territoire du Pays. Pour ces candidatures, les Pays n'ont parfois joué qu'un rôle de "boîtes aux lettres", c'est à dire qu'ils n'ont pas été les moteurs du projet, même s'ils apparaissent comme les structures de portage institutionnelles au nom desquels la candidature a été présentée. Dans ces cas et bien que le dispositif PER ne soit pas systématiquement articulé avec leurs propres contrats de conventionnement, ils ont généralement soutenu les candidats, afin d'assurer au territoire des financements. Leur rôle était avant tout d'apporter une caution dans l'espoir de renforcer la légitimité des projets présentés. Néanmoins, cette configuration de découplage entre portage institutionnel et gestionnaire de projet s'est quelquefois opérée dans la douleur, notamment quand les opérateurs effectifs du PER n'étaient pas des territoires (communes ou IC) mais des acteurs socioprofessionnels (cas de Corbières-Minervois).

Ce cas de distorsion entre périmètre de portage et périmètre effectif apparaît aussi pour des PER hyper localisés, dont la dynamique est pilotée depuis un échelon supérieur de la trame politico-administrative. Les 2 PER "Tourisme et Patrimoine Culturel" de l'Ariège qui portent sur des opérations ciblées sont pilotés par le Département car ils relèvent d'une logique commune dont la stratégie de marketing touristique est élaborée à cet échelon. Le cas "inverse" est également présent, celui de PER qui ont été finalisés à une échelle d'application plus réduite que celle de gestation du projet comme dans le cas du PER Bois de l'Ariège (09) et du PER du Haut-Cabardès (11).

Le troisième cas de figure est celui de PER vraiment élaborés et portés par des Pays. Le Pays des Vallées des Gaves par exemple a monté un PER avec l'objectif d'en faire le bras armé de sa convention cadre 2007/2013 sur la problématique du tourisme durable. Le Pays a souhaité dès le départ en faire un outil de son programme opérationnel (lien direct avec l'Axe 1 de la Convention territoriale). Le PER Elevage du Rouergue occidental constitue un autre exemple de PER pilotés par le Pays et conçus pour irriguer l'ensemble du territoire. Bien que territorialement ciblé, le PER du Gaillacois (81) trouve également son origine dans le Pays. La coordination du PER PATS (32) de même que l'ambition territoriale du projet, s'effectuent également au niveau du Pays, même si la véritable cellule de projet est située dans une des CC du Pays, les deux structures partageant le même président.

Les exemples de PER portés par des PNR entrent également dans ce cas de figure de PER élaborés par les territoires de projet. Nous avons deux PER dans ce cas : ceux des Pyrénées Catalanes (66) et des Grands Causses (12), contextes territoriaux où les PNR tiennent en fait un rôle de Pays. Grands Causses assure la contractualisation du territoire avec la Région (il n'y a pas de Pays sur son périmètre). Quant au PNR des Pyrénées Catalanes, il gère en pratique le Pays Terres Romanes ; il y a d'ailleurs un même directeur pour les deux structures.

Un quatrième cas est fourni par le PER de Viaur-Aveyron : ici les deux Pays concernés, impliqués au moment de la candidature mais dans une position de référent, prennent le relais de deux intercommunalités pour l'animation et le suivi du PER. Le PER Viaur-Aveyron semble un bon exemple de coopération locale entre CC et Pays, donc mené entre 4 structures différentes, autour d'un projet de coopération interdépartementale (2 Pays et 2 CC impliqués). Pour certains PER enfin, la logique de projet s'est faite au niveau d'une CC qui a tenu les rôles à la fois de cellule de projet et de structure porteuse. Il s'agit d'IC déjà familiarisés avec ce double rôle de territoire de gestion et de territoire de projet, comme en Soule (64) ou pour le PER FOREST (34/81). Le PER de Nive-Adour-Ursuya (64) présente un cas intermédiaire de dossier élaboré et présenté par un groupement de CC déjà en charge d'un projet de développement contractualisé dans le cadre d'une procédure spécifique au Pays Basque, les PCD.

Le cas du PER GAL-AMIE¹⁵ enfin est le seul exemple de PER dans notre échantillon directement porté par le secteur socio-économique. Il émane de l'impulsion lancée autour du dispositif PER par le sous-préfet et la CCI de Millau. Celle-ci étant non éligible, l'animation d'un premier PER autour des filières touristiques (un deuxième porté par le PNR des Grands Causses a été structuré autour des services) a été confiée au GAL présent sur le territoire, hébergé par la CCI et déjà bien impliqué dans la gestion de projets de développement. La démarche s'est ainsi inscrite dans une logique de continuité de projet puisqu'elle a poursuivi et complété le programme LEADER+ qui avait été animé par le GAL.

Les rapports entre PER et territoires de projet préexistants sont donc multiples. Les différences tendent à tempérer l'idée que les PER ont posé systématiquement des problèmes aux territoires de projet et que leur gestation se serait opérée complètement en marge des dynamiques en cours sur les territoires. Les animateurs des Pays et PNR ont d'ailleurs été souvent les chevilles ouvrières de la rédaction des candidatures, ou à défaut ont été mobilisés lors de la préparation des dossiers.

2.1.3.2. La "situation d'urgence" : des délais trop resserrés pour gérer les candidatures ?

Le dispositif PER a souvent été critiqué par rapport au caractère d'urgence dans lequel les candidatures ont dû être formulées. La plupart de nos interlocuteurs (dans les services administratifs comme sur les territoires) estiment que la DIACT et le Ministère étaient parfaitement conscients de cette situation d'urgence dans laquelle ils plaçaient les candidats.

Toutes les préfetures ont diffusé l'information relative à l'AAP. Toutefois son annonce semble avoir été transmise de manière inégale et diverse, ce qui a parfois créé une certaine confusion. Les techniciens regrettent le décalage entre l'annonce prochaine émise par le gouvernement dès l'été 2005 de l'arrivée prochaine d'un dispositif pour le rural, et la diffusion tardive de l'appel à projets, qui plus est à une période de l'année pas très propice à la gestion de l'urgence (fin décembre) : « *Cet AAP a été annoncé très tôt mais il est sorti très tard, d'où le problème des délais qui ont été relativement difficiles à tenir.* » (Pays des Gaves). Ainsi certains territoires disent avoir eu connaissance de l'AAP plusieurs semaines avant sa sortie (parfois dès septembre 2005), par des canaux politiques ou des réseaux de territoires,

¹⁵ Association pour la modernisation et l'innovation économique (AMIE).

tandis que d'autres l'auraient découvert à sa publication, d'autres enfin lors des réunions organisées sur leurs départements par les services préfectoraux, donc très tard. Cet accès différencié à l'information a bien sûr pu avoir des incidences sur le niveau de préparation et de réactivité des territoires.

L'information a donc circulé mais il a fallu s'organiser rapidement. « *Dès que l'appel à projets PER est sorti, on a été inondé de mails, par les Conseillers Généraux et par tout le monde* » (PNR Grands Causses). Les territoires sont généralement satisfaits du contact qu'ils ont eu avec les services des préfetures lors de cette phase de préparation de candidature :

« D'abord, il y a eu un avant-projet de candidature, avec accompagnement de la préfecture, de la sous-préfète, au moins 4 réunions de travail dont une a porté sur l'architecture et les services de l'Etat nous ont conseillé sur ce qu'il fallait faire. » (SEMADOUR PER Marciac).

Mais ponctuellement, il y a parfois eu des difficultés, notamment avec quelques préfetures semble-t-il peu impliquées dans le dispositif :

« Il y a eu ce petit site Internet où on pouvait consulter, laisser des questions et qui nous renvoyait vers les préfetures qui étaient censées accompagner les porteurs de projet. En réalité à chaque fois qu'on demandait, on n'avait pas de réponse, très certainement parce que la préfecture n'était pas au fait de l'AAP. Cela n'a pas facilité la gestion du projet. [...] Nous avons monté le dossier seuls. Même dans le COPIL on a associé l'Etat, le préfet, le sous-préfet, mais très souvent les sièges étaient vides. » (Pays des Gaves)

La difficulté pour les candidats à la première vague était de disposer de projets relativement avancés pour pouvoir être mobilisés dans le cadre de la réponse. En n'ayant au mieux que deux mois pour formuler et constituer leur dossier, seuls les territoires sur lesquels existaient déjà des projets à l'étude (les fameux projets « *quasi-prêts dans les cartons* ») ont pu déposer des candidatures en mesure de concourir pour cette 1^{ère} sélection. Tous les témoignages concordent pour dire que sur un temps aussi court, il était très difficile d'une part de mobiliser des acteurs de nature différente, de formuler un projet, de s'accorder sur son contenu et de rédiger la candidature. Certains territoires qui n'étaient pas dans cette configuration de prédisposition *favorable* se sont quand même lancés :

- Soit en réalisant un important travail en urgence afin de tenter de décrocher une labellisation (PNR Pyrénées Catalanes, Pays des Gaves).
- Soit en poursuivant la stratégie de se positionner en vue de la 2^{ème} vague, qui avait déjà été annoncée (Viaur-Aveyron).

La date de dépôt pour concourir à la 2^{ème} vague, repoussée à la fin août 2006, laissait plus de marge aux candidats. Certains territoires ont d'ailleurs d'emblée décidé de ne présenter leur dossier qu'à la 2^{ème} vague, afin justement de disposer de plus de temps pour construire une candidature et de s'accorder sur le contenu du projet présenté (Soule). Certaines candidatures ont clairement eu besoin de cette plage de temps pour mobiliser les partenaires et discuter du contenu technique et pratique du projet de PER (PER Bois 09, Viaur Aveyron). Néanmoins, même dans le cas de projets élaborés au bénéfice de ce temps de gestation plus long, élus et techniciens s'accordent à dire qu'il n'ont pas pu partir de rien. Si certaines opérations ont émergé au moment du montage des dossiers, si des recentrages sur les contenus ont été opérés, le cœur du projet était déjà à l'esprit. Les contraintes de temps ont souvent limité la

recherche de caractères innovants dans les projets, ainsi que l'exploration plus approfondie des réseaux de collaboration, notamment la construction de partenariats public-privé.

Les exigences de rapidité pour la construction des candidatures expliquent que les territoires n'ont généralement guère hésité sur la thématique d'excellence DIACT dans laquelle ils allaient concourir. Elles ne permettaient pas d'envisager une réponse sur une thématique complètement nouvelle pour le territoire. Le contenu des dossiers s'est en effet beaucoup appuyé sur les dynamiques existantes et les projets déjà en vue :

« On a essayé de voir les projets qui pouvaient se réaliser rapidement et dans des délais corrects. Il y avait déjà des projets dans des cartons donc c'était évident qu'ils se mettent là. On a regardé aussi du côté du contrat de Pays, pour voir les dynamiques qui étaient déjà créées. » (Viaur Aveyron, Ancienne DGS de la CC QRTA)

Le dispositif PER a ainsi souvent été l'occasion de poursuivre un programme de travail déjà en cours :

« En tant que GAL, ça nous a paru logique qu'on soit sur cette thématique parce qu'on savait que après le Leader, il restait des choses à faire sur la valorisation des produits locaux. » (Animatrice GAL AMIE)

« Vu les délais et les thématiques sur lesquelles on travaillait sur le territoire, on a préféré jouer la sécurité. Cela n'aurait peut être pas été le cas si on avait eu plus de temps : on serait peut être allé sur les services. » (Pays des Gaves)

« Le choix de concourir à l'appel d'offres PER et le choix des sites est à replacer dans le contexte des politiques patrimoniales du CG de l'Ariège. [...] A la suite d'une étude, on avait mis en place une programmation pour le développement des sites patrimoniaux qui devaient mériter un traitement plus fort que les autres et bénéficier d'un qualificatif de site majeur, sachant que cela ne pouvait pas se faire partout. » (CG 09)

Dans certains cas, l'AAP PER a cependant été l'occasion de passer de la réflexion à l'action :

« Notre candidature au PER est directement née de la réflexion que nous menions sur les services publics. Mais à la lecture de l'appel à projets, il y avait 4 ou 5 thématiques possibles, il y en avait plein sur lesquelles on pouvait se positionner, on a beaucoup hésité, on en a parlé en conseil d'administration, en bureau, mais on s'est dit qu'au niveau de l'accueil et des services on a beaucoup à faire. [...] On avait vraiment cette préoccupation au niveau du Pays et qui est partagée par les CC. Il y avait eu un gros travail préalable, avant qu'on sache que cet appel à projet existerait, il avait démarré un an avant [...] Assez vite il y a eu la volonté de travailler sur 3 préoccupations générales, qui étaient les services à la personne, la santé et les services publics prioritaires. » (Dir. Pays Sidobre-Monts de Lacaune)

« La thématique des ENR n'était pas l'idée de départ émise dans le Comité technique du Pays : on partait sur un axe tourisme avec comme projet la mise en place d'un réseau de boutiques de produits de terroir, ce qui permettait de mobiliser tous nos partenaires. [...] Après discussion, ce sont les élus qui ont décidé de recentrer sur les ENR. » (Dir. PNR Pyrénées Catalanes)

Une autre conséquence enfin de la rapidité de construction des candidatures a porté sur la nature et l'opérationnalité des actions. Un certain nombre d'entre elles n'ont pas pu être structurées voire même pensées au cours de cette étape. Lors de la mise en place des PER,

nous verrons que certaines actions ont disparu alors que d'autres non prévues initialement ont été montées dans le courant des années 2006 voire 2007. Cela a parfois entraîné des fortes implications sur la construction des plans de financement.

2.1.3.3. La question de l'ingénierie au moment de la candidature

Les préfetures et les services instructeurs rencontrés ont fréquemment souligné la différence de qualité parmi les dossiers. Si certains candidats ont fait des dossiers musclés et bien étayés quant aux perspectives de faisabilité, c'est d'abord parce qu'ils ont pu y consacrer des moyens humains et du temps, ce qui leur a d'ailleurs parfois demandé de concourir aux deux vagues.

Dans les milieux du développement local, une controverse est apparue sur ce principe du concours, entérinant pour certains un fonctionnement posant un problème **d'iniquité territoriale** : « *Au lieu d'avoir des politiques [territoriales], on a des appels à projet : c'est déplorable car tous les territoires ne sont pas sur le même pied d'égalité* » (Directeur de la CC Bastides, PER Marciac). Cette remarque vient rappeler que tous les territoires n'ont pas le même niveau de maturité ni de moyens en compétences techniques, politiques et financières pour maîtriser ce type de démarche. Pour certains interlocuteurs, faire reposer de manière systématique le financement du développement local par AAP signifie renoncer au principe d'équité territoriale.

Cette critique apparaît cependant comme un faux débat pour beaucoup de territoires de projet qui ont candidaté. La plupart se présentent eux-mêmes comme des zones rurales qui ont déjà l'habitude de fonctionner avec ce type de démarche. Beaucoup de structures porteuses de PER se disent familiarisées depuis plusieurs années avec le principe de l'AAP pour réaliser des projets de développement rural, notamment via les différents programmes auxquels ils ont pu participer - les AAP européens notamment (Interreg et Leader notamment) - mais aussi dans le cadre du fonctionnement régional et départemental.

« On est habitués dans les territoires à passer par des filtres, des contrats, avec le Département, la Région, ils ont des noms nouveaux, un coup c'est du développement local, ou durable ou intégré ; on est habitués à passer dans des grilles. » (Dir. CC Val et Monts de Lacaune, PER Sidobre-Monts de Lacaune)

Ce constat vient donc un peu en contrepoint de la critique qui a parfois pu être émise sur l'impréparation des territoires face à ce type de dispositif. Mais il ne doit pas faire passer sous silence le problème de l'inégalité des territoires face à ce type de démarche. Certaines structures de développement territorial sont devenues de véritables bureaux de montage de projet et savent ainsi se saisir des différentes opportunités. Fonctionner sur un principe d'AAP dans le cadre d'un dispositif national de financement d'opérations de développement local ne les a donc ni surpris ni pris au dépourvu. Mais « *ces territoires qui savent faire* » sont ceux qui disposent de l'ingénierie adéquate, c'est-à-dire les territoires de projet, plus que les territoires de gestion :

« Cette logique d'appel à projet, ils commencent tous à la connaître. Dans notre département l'Aveyron on a beaucoup bénéficié des programmes Leader. Tous les territoires connaissent le principe d'appel à candidatures. Cela suppose peut-être de leur part un peu de réactivité mais

c'est le jeu aussi. Comme les dispositifs sont toujours un peu les mêmes, je crois qu'aujourd'hui, ils savent faire. [...] Je pense que les équipes sont structurées aujourd'hui parce qu'il y a une habitude. De toute façon, c'est une mode qui tend à se développer. [...] Pour eux c'était assez facile parce qu'ils ont l'habitude des appels à projets, des programmations, ils gèrent depuis très longtemps des crédits Leader. Ils ont l'habitude de monter des dossiers. » (Préfecture 12)

Certains techniciens des territoires soulignent ainsi le caractère **sous-dimensionné** du dispositif PER, notamment en regard des dispositifs européens type Leader qui *« même s'il y a des problèmes, constituent eux de véritables programmes de développement »*. Ils regrettent ainsi que le dispositif PER n'ait rien prévu en matière d'animation territoriale¹⁶ qui constitue aux yeux de beaucoup *« la dimension la plus importante, peut être plus que l'argent lui-même »* (Dir. PNR Pyrénées Catalanes), *« la valeur ajoutée sur les territoires c'est là où on a de l'animation et où on prend le temps d'expliquer aux gens »* (UNADEL). Ce problème soulève immédiatement une interrogation sur **les moyens** mis dans le dispositif PER : un AAP peut-il s'épanouir s'il ne s'accompagne pas de certains éléments jugés essentiels comme l'ingénierie ? Ainsi les PER peuvent apparaître comme *« une fausse bonne idée, un lot de consolation suite aux pôles de compétitivité car ce n'est que de l'investissement matériel, alors que ce qu'il faut, c'est financer de l'ingénierie, comme dans les villes moyennes. Or il fallait du résultat très vite pour le Ministère. Mais cela n'a pas fonctionné quand il n'y avait pas de projet préalable. »* (CCI 32).

Dans certains départements, des acteurs du monde socio-économique et entrepreneurial ont joué un rôle clef, notamment les CCI de l'Ariège et du Gers qui ont assuré un appui technique auprès de certains projets ou dans l'Aveyron où l'une des CCI a été l'instigatrice d'un PER. En Ariège, le CG a mobilisé son agence de développement économique, Ariège Expansion, pour aider la formalisation de deux projets PER. Le soutien technique est également parfois venu des services des CG. Celui de l'Aveyron a aidé à la constitution du dossier de candidature du PNR des Grands Causses, notamment pour mobiliser à temps les nombreuses collectivités maîtres d'ouvrages pour ce PER portant sur les services.

Pour travailler la qualité des dossiers, certains territoires ont fait appel à des consultants privés. Ces prestataires ont été de deux types :

- Des agences d'ingénierie de projet sollicités sur des projets de PER qui, à l'exemple du PATS ou de Revel, revêtaient un volet innovation important et exprimaient le besoin d'argumenter solidement cet aspect de "challenge territorial".
- Le plus généralement il s'agissait de consultants spécialisés dans le secteur d'activité concerné (tourisme vert, filière bois, produits de terroir...) venus enrichir le discours technique et la mise en perspective du projet. Ils ont pu également apporter un savoir-faire quant à la formulation des demandes de subvention, notamment pour des projets où ce volet d'ingénierie n'a pas été assuré par les Pays, comme par exemple Corbières-Minervois. Il s'agissait souvent de consultants qui avaient déjà travaillé avec ces territoires ou les acteurs concernés.

¹⁶ Un choix qui avait été explicité dans l'appel d'offres, arguant que le dispositif PER entendait justement intervenir *« au-delà des dispositions prises, notamment en matière d'organisation des territoires ruraux et de développement de l'ingénierie territoriale »*. Un soutien en matière d'ingénierie de montage de projet avait par ailleurs été prévu pour la phase de candidature, mais comme nous le verrons il a été très peu mobilisé.

Il faut relever que dans la majorité des cas, ce sont les territoires de gestion ou bien les PER montés par des filières socioprofessionnelles qui ont fait appel à de l'ingénierie extérieure de ce type. Les projets élaborés par des territoires de projet n'y ont pas fait appel :

« On porte nous-mêmes nos dossiers, on les monte, on ne fait que très rarement appel à de l'ingénierie extérieure. Notre ligne est de tout faire nous-mêmes, sauf lorsque c'est une obligation dans le cahier des charges de faire appel à une ressource extérieure. On essaie de développer les compétences en ingénierie de projet au sein de notre équipe. » (Dir. PNR Pyrénées Catalanes)

S'il était bien précisé dans l'AAP que celui-ci n'avait pas vocation à soutenir des dispositifs d'ingénierie territoriale, un fond d'appui à l'animation des PER (via la Caisse des Dépôts et Consignations) avait été mis en place. Cependant à l'instar de ce qui a été constaté dans d'autres parties du pays (EDATER, 2008), il n'a été que très peu utilisé parmi les PER de notre échantillon, visiblement d'abord par manque d'information à son sujet. C'est via ce fond que certains bureaux d'étude sont intervenus, comme la Compagnie d'Aménagement des Coteaux de Gascogne qui est venue en appui technique sur certains dossiers (Fronton, Filière Bois 09, Hautes-Pyrénées). Enfin plusieurs territoires ont souligné que la rapidité des délais de réponse ne rendait pas réaliste la possibilité de recruter un consultant de manière efficace.

2.1.3.4. Le rôle des élus leaders dans les territoires : une fonction confirmée par l'APP PER ?

Plusieurs entretiens laissent penser que les PER ont revêtu un rôle dans le jeu politique, local mais aussi national, et ce dès la phase de construction des candidatures. Le portage d'un projet PER et mieux, sa labellisation, ont mis en avant certains élus. La réussite de l'entreprise nous le verrons a ainsi gratifié certains d'entre eux d'un signe de distinction dont on perçoit l'importance dans les systèmes d'acteurs de l'action territoriale. L'importance de la présence d'un élu perçu comme ayant « l'oreille de l'Etat » a aussi tenu un grand rôle lors de la mobilisation des territoires. C'est notamment le cas pour des PER étroitement liés à une figure politique.

« La CC avait déjà porté une étude de préfiguration en 2004 pour un projet de pôle culturel à Marciac. La démarche PER est arrivée à point nommé, un peu tôt peut-être. M. Guilhaumon sait sauter sur les occasions et les opportunités de financement, il a mis en branle tout le monde en mobilisant la CC, sachant que la commune ne pouvait pas porter ce projet. La réponse s'est donc faite par opportunisme, grâce au poids politique et la logique territoriale était que ce soit présenté par le Pays. » (Dir. CC Bastides et Vallons, Marciac)

Au delà des considérations politiciennes qui ne doivent pas être ignorées (comme en témoignent leur importance au moment de la labellisation mais aussi de la mise en œuvre des PER), cet aspect de leadership a été parfois indispensable à la dynamique de projet :

« C'est le maire de Laguëpie qui a été la locomotive. Il se disait « pourquoi pas nous ? » alors que les autres élus au départ étaient plus incrédules. Il n'y a pas tant que cela d'élus qui se sont investis. Personne ne croyait qu'on y parviendrait je pense, et du côté des élus, il a du se démener pour faire entériner le projet. » (Vieur Aveyron, ancienne DGS CC QRG)

Nous avons pu constater que selon les PER, l'influence de ces élus *leaders*, lorsqu'ils existent, peut relever de différentes échelles et qu'il n'y a donc pas un seul profil d' élu porteur de PER :

FIG. 24 - LES ELUS LEADERS DANS LES PER

Profils d'élus	Nombre	PER concernés
Pas d' élu dominant ou rôle des élus "secondaire"	9	Soule ; Mont Valier ; Trois Vallées ; Grands Causses ; PNR Pyrénées Catalanes ; Viadène ; Corbières-Minervois ; Sidobre-Monts de Lacaune ; GAL AMIE.
Elu reconnu au niveau local pour son action de mise en synergie	5	Viaur-Aveyron ; Revel ; Haut Cabardès ; Nive-Adour-Ursuya ; Fronton ; Vinça-Canigó ; Gaillacois.
Elu de rayonnement départemental	11	PER Bois 09 ; Pyrénées Méditerranée ; Haut Rouergue ; Confluence Pyrénéenne ; Tarascon ; Saint-Lizier ; Gaves ; Coteaux ; FOREST ; Nogaro.
Elu de rayonnement régional	2	Marcillac ; PATS.

Tous les PER n'ont cependant pas été initié selon des logiques de leadership politique préexistantes sur le territoire. Néanmoins l'implication directe d'élus sur l'économie générale du projet ou bien sur les thématiques investies a certainement constitué un élément capital. Certains PER n'ont ainsi vraiment pris forme que lorsqu'un élu s'est manifesté pour animer la dynamique du projet et tenter de rassembler un vrai collectif en agissant comme locomotive. Le cas du PER Bois 09, un cas symptomatique des difficultés qu'ont rencontrées certains PER à formuler leur projet et structurer la démarche de candidature, témoigne du rôle joué par ce type d' élu :

« On a fait beaucoup de réunions transversales au niveau du département autour d'un projet sur la forêt. Des logiques de secteurs commençaient à émerger, avec les premiers et deuxièmes transformateurs et des élus comme M. Rouch. Mais cela repartait toujours sur les mêmes travers, tout le monde essayait de tirer vers lui, sans avoir d'idée de faire quelque chose de collectif. Tant bien que mal on a commencé à faire un collier, c'est à dire une collection de projets. On n'était pas encore au territoire. Ils faisaient remonter des projets, on expliquait qu'il fallait les articuler, donner une cohérence. Il était très difficile de trouver une cohérence territoriale du fait de l'étendue du département et des projets hétérogènes. [...] Mais il y avait un gros pôle déjà à la mode à l'époque – le bois-énergie – avec un premier projet qui avait déjà été financé sur la CC du Séronais [le territoire d' ancrage de M. André Rouch]. Le bois-énergie était la seule opération qui avait une cohérence. C'était une lecture un peu réductrice de la ressource mais grâce à ça on avait un pilote politique, André Rouch. » (DDEA 09, PER Bois 09)

Dans sa phase de mise en place, le dispositif PER semble ainsi avoir affirmé voire réactivé le rôle de l' élu dans la production de l' action de développement local. Cette configuration ne s'est pas présentée pour tous les PER mais le processus a opéré dans de nombreux cas. Au travers de leurs fonctions de leader, d' activateur ou de médiateur, non exclusives l' une de l' autre, il a souligné l' autorité dont pouvait disposer ces élus au travers de leur identification territoriale et leur influence en matière d' organisation territoriale¹⁷.

¹⁷ DOUILLET, A.-C. (2003) "Les élus ruraux face à la territorialisation de l' action publique". *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, p. 583-606.

2.1.3.5. L'implication des porteurs de projets

La plupart des maîtrises d'ouvrage sur les opérations PER sont publiques. Faut-il y voir le signe d'une faible implication du secteur privé ? En fait l'AAP PER s'adressait d'abord aux territoires, ce sont donc les collectivités qui ont été informées et qui ont dans la plupart des cas décidé de formuler une réponse et défini les orientations de leur projet. Le secteur privé est cependant présent dans de nombreux PER mais il est associé avec des degrés très divers.

Il faut d'abord distinguer **deux formes de secteur privé** lorsque l'on parle des PER : **le privé entrepreneurial et le privé associatif**¹⁸, qui ne tiennent pas la même place et le même rôle. Dans quelques cas (GAL AMIE et Corbières-Minervois) des entrepreneurs ont pu être à l'origine de PER, là où des objectifs associés à l'organisation d'une filière étaient déjà à l'agenda de ces acteurs et les ont conduits à se mobiliser dans le cadre de l'AAP. Dans notre périmètre d'étude avaient également été proposés d'autres projets de PER, non labellisés, qui étaient portés par d'autres acteurs du secteur privé, comme des organisations professionnelles ; c'était par exemple le cas d'un projet sur les agrocarburants monté par la Chambre d'Agriculture de l'Ariège. Le secteur associatif quant à lui n'est pas directement intervenu comme chef de file de projet de PER mais il a pu jouer un rôle important dans la définition des projets et le montage des candidatures.

Dans d'autres PER le secteur privé, a pu, sans avoir le statut de porte drapeau, être étroitement impliqué dans l'élaboration du projet, au côté de collectivités. Dans de tels cas (FOREST, Nogaro) ce partenariat préexistait cependant, et était souvent même déjà formalisé, par exemple sous la forme de conventions de partenariat entre acteurs privés et collectivités :

« On a déjà passé une convention entre la CC et le CPIE : le CPIE nous assiste pour tout ce qui a trait au développement durable. C'est pour nous l'acteur compétent dans ce domaine, on a donc une complémentarité. » (CC Montagne du Haut Languedoc, FOREST)

« Le partenariat public/privé avait déjà été initié avant le projet de PER car pour le centre d'essais, il y avait déjà des contacts avec des structures françaises et européennes, pour voir comment le gérer. » (Laboscope Nogaro)

Ce partenariat n'apparaît pas nécessairement dans le projet du PER *stricto sensu*, mais il peut être le socle d'un projet plus important auquel le PER vient contribuer comme par exemple dans le cas du projet de rénovation du Palais des Evêques de Saint-Lizier. A travers une opération ciblée sur de la conservation patrimoniale, le PER ne constitue qu'une partie de ce programme de réhabilitation et de valorisation du site, associant des collectivités à un groupement de sociétés immobilières qui ont pour leur part pris en charge la création d'une résidence hôtelière à l'intérieur du Palais.

Dans d'autres projets de PER enfin, les partenaires privés sont plus en retrait. Ce sont des porteurs de projet, ils ne sont pas au cœur du collectif de gestation du PER. Le terme de "partenaire" est alors un peu excessif et nous lui préférons celui de "bénéficiaire" pour souligner qu'ils n'ont pas nécessairement pris une part très active dans la naissance du projet. On trouve essentiellement des entrepreneurs dans cette catégorie (en sus de collectivités) de statuts et de dimensions très variables en fonction de la nature des opérations, et dans quelques cas, des porteurs de projet associatifs.

¹⁸ Il ne s'agit pas ici des associations à caractère professionnel, comme par exemple les CPIE ou certaines associations de prestataires, qui sont elles considérées comme des acteurs relevant du monde de l'entreprise.

A la vue de l'analyse de notre échantillon de PER, la faiblesse du PPP qui a été avancée par plusieurs observateurs, semble devoir être quelque peu relativisée. Le PPP était affiché comme un critère de réussite du programme. Pourtant il a globalement été « *en deçà des attentes* » comme le soulignent plusieurs correspondants en préfecture. Le PPP aurait-il pu être mieux stimulé, accompagné et encouragé dans le cadre de ce dispositif. Il fallait pour cela donner le temps et les moyens pour que certains territoires puissent se préparer, notamment là où les habitudes à échafauder un travail de proximité de projet avec le privé étaient peu ancrées dans la culture publique.

« On nous a dit qu'il fallait travailler avec le privé mais on ne savait pas quoi leur annoncer concrètement ; or si on ne leur explique par les délais, les aides auxquelles ils ont droit c'est difficile de les mobiliser ; on a quand même posé cette question par écrit et on n'a jamais eu de réponse. » (Pays des Gaves)

En sus de la question des moyens, c'est aussi la forme du dispositif qui a pu surprendre les pratiques de travail. Certains techniciens et agents de développement local rapportent que le principe de travailler, dès l'amont, à l'obtention de subventions pour des maîtres d'ouvrage privés a pu surprendre des élus et a soulevé quelques interrogations. Par son mode de fonctionnement le cadre proposé par le PER était sur ce point en effet nettement différent du mécanisme de programmes antérieurs comme les contrats de Pays et *a fortiori* des programmes LEADER, où les élus gardent la maîtrise financière par l'intermédiaire du comité de programmation et ont donc l'impression de contrôler le dispositif.

Enfin la phase opérationnelle du dispositif a connu diverses difficultés, comme on le verra dans les sections suivantes, qui ont eu des répercussions sur le mécanisme général des PER. Là se sont fait jour des dysfonctionnements qui ont souligné les différences de méthodes, de comportements, mais aussi de besoins entre le secteur public et le secteur privé.

Malgré tous ces bémols, les acteurs privés ont cependant mis fréquemment en avant des points positifs. Comme pour les porteurs de projet publics, c'est d'abord l'opportunité financière que représentait le dispositif qui les a motivés.

« Notre activité commence à être connue sur un certain nombre de domaines. On s'est rendu compte qu'il ne nous fallait plus être en attente de projets portés par tel ou tel (le parc, le CG, la région), il faut qu'on monte nos propres projets et aller chercher financements pour créer activité. C'est là que la réflexion s'est faite en lien avec le territoire, notamment la Communauté de Communes. » (CPIE Haut Languedoc)

Pour ce CPIE, l'arrivée de l'AAP PER et l'émulation qu'il a soulevée sur le (CC de la Montagne du Haut-Languedoc) ont offert l'occasion de réfléchir sur le développement de ses activités et sur les besoins qui se manifestaient pour améliorer son outil de travail. Les PP privés soulignent également les taux de subvention importants dont ils ont pu bénéficier dans le cadre de ce dispositif :

« Ce sont des aides importantes. Les aides publiques qui dépassent 40 % à destination d'un privé, ce n'est pas fréquent et à titre personnel, j'estime que c'est déjà beaucoup. Là on a des aides pour les gîtes à 50 %, et sur certains projets d'investissement, dont le mien, on atteint 60 %. » (Fabre, Corbières-Minervois)

Les perspectives offertes en matière de subventions ont également permis à des porteurs de projet privés d'accélérer ou de redimensionner les opérations qu'ils avaient proposées d'inscrire au PER :

« Je suis parti sur un projet global qui va se réaliser rapidement. Si j'avais fait mon projet sans l'aide du PER, je l'aurais fait plus progressivement : une année j'aurais construit les deux premiers chalets [de location], le reste ensuite, puis enfin les autres éléments du site d'accueil, l'espace collectif. Je ne sais pas si le résultat aurait été pareil. » (M. Ichès, Viaur-Aveyron)

Les territoires porteurs soulignent eux aussi que si l'apport du PER n'est venu représenter en définitive que 3 ou 5 % en plus par rapport à des plans de financement classiques, cela a toujours représenté une plus-value :

« L'Etat nous a dit : comme votre projet est déjà Projet Structurant du Pays, on ne pourra pas aller au dessus de 25 %, mais allez dans le PER et vous aurez 33 %. Finalement on a que 28 %, du fait du montant total du projet, mais c'est toujours 3 % de plus. On s'est ensuite présenté au GPP. Le but du PER, du GPP et du PS du Pays, c'est que normalement en cumulant ces différents dispositifs on atteint 80% d'aides publiques et que seuls 20 % restent à la collectivité. » (CBDUNET, PER Fronton)

2.1.4. Les stratégies de réponse adoptées par les territoires candidats

Nous avons souhaité mieux cerner les conditions d'émergence des projets, pour comprendre quels étaient les itinéraires et les démarches tactiques des territoires. La configuration des systèmes de réponse à l'AAP est ainsi très importante car elle est révélatrice des stratégies de caractérisation des territoires en matière de dynamiques d'acteurs et de projets :

- Face à quels enjeux, économiques, sociaux, identitaires, environnementaux... les PER émergent-ils ?
- Quels acteurs interviennent dans la construction du projet ? Avec quelles stratégies ? Quel sont les degrés d'adhésion ou d'engagement collectif dans cette entreprise ?

Pour se positionner et construire leur projet, nous avons pu établir que la démarche des candidats avait été globalement guidée par trois préoccupations :

- qu'est ce qui est porteur en termes de dynamique et de sujet ?
- qu'est ce qui est fédérateur sur le territoire ?
- qu'est ce qu'on peut financer ?

Dans la typologie que nous avons construite et que nous présentons ci-dessous, nous parlerons de **stratégies dominantes** car la logique qui porte la démarche de réponse est **souvent plurielle et non exclusive**. Nous avons ainsi mobilisé les exemples dans la catégorie où ils s'affichaient comme les plus illustratifs.

Cette typologie rassemble sept profils de démarches.

2.1.4.1 (Re)valorisation d'un capital d'image positif

Les projets que nous rangeons dans cette catégorie s'appuient sur l'existence préalable d'un "haut-lieu", dont on cherche à tirer un meilleur parti en termes de valorisation pour l'économie locale. Il s'agit en somme de lier l'idée d'excellence à la mise en valeur de ce "haut-lieu". Ces PER sont plutôt orientés, en tout ou partie, sur la stimulation de l'activité touristique d'un territoire (catégorie A). Il s'agit alors de réaliser des équipements de mise à niveau, de monter en compétences et/ou de démarrer un nouveau champ d'activité, voire l'invention sur le marché touristique d'une destination nouvelle.

Mont Valier. Ce PER a été porté par un EPIC, l'ONF, ce qui est un cas rare même si une couverture "officielle" était assurée par une CC (CC du Castillonnais) qui joue le rôle de structure porteuse du PER. Il porte sur la valorisation dans le champ du tourisme vert, d'une grande réserve forestière domaniale de montagne gérée par l'Office. Le PER a représenté une opportunité financière venue dynamiser une démarche engagée par l'ONF et les collectivités dans le cadre d'une procédure "Grand Site Forestier". Cette démarche avait démarrée depuis déjà quelques années (2003) mais était restée jusqu'ici assez poussive. De fait, c'est l'ONF qui a instrumentalisé la procédure PER pour promouvoir son propre produit commercial de tourisme de nature « Retrouvance », en proposant pour la première fois un produit touristique spécifiquement appuyé et ciblé sur cette réserve et donnant ainsi un premier contenu au Schéma de valorisation touristique du GSF.

Nive-Adour-Ursuya. Le PER est venu compléter une démarche engagée quelques années auparavant dans le cadre d'un PCD et d'un "pays d'accueil touristique". Le PER est directement porté par le SM qui avait été créé pour conduire ce PCD portant sur la mise en tourisme de l'Adour. Son objectif est donc bien ciblé. Le SM a saisi l'opportunité du PER en posant sa candidature sur le thème « éco-tourisme et patrimoine de la vallée Adour » pour étoffer le programme d'actions dans ce domaine. Le projet vise à doter le territoire d'une offre touristique complémentaire s'appuyant fortement sur la protection et la valorisation de la ressource que représente dans ce domaine le fleuve Adour. Il associe de nombreux partenaires publics et privés : le gestionnaire du fleuve pour la réalisation d'opérations techniques destinées à sécuriser son accès et à en améliorer la gestion environnementale ; des petits PP privés pour étoffer et renforcer les offres touristiques (tourisme nautique, randonnée équestre).

Laboscope de Nogaro. Le projet de ce PER s'inscrit dans la préoccupation engagée depuis quelques années par le CG 32 et la CCI 32 de favoriser un rééquilibrage économique du département du Gers dans sa partie occidentale. L'idée avancée dans ce projet, dont le contenu pratique restait peu abouti au moment de la candidature, était d'appuyer le renforcement de l'activité du circuit automobile de Nogaro et de dynamiser le bourg en créant un vrai pôle d'activités autour de la mécanique automobile (développement de la Zone industrielle du Mécanopôle). Le PER devait appuyer l'une des opérations envisagées portant sur la création d'un Laboscope, cette structure étant destinée à créer un pôle de compétences sur l'étude des liaisons au sol.

Revel. Ce PER orienté sur les activités des métiers d'art du bois, porte moins sur les acteurs de la filière elle-même (catégorie 4 de la typologie) que sur la mise en scène et l'organisation

de l'animation du territoire. Le PER apparaît comme une opportunité saisie par la commune de Revel (bien que la structure porteuse soit la CC Lauragais-Revel-Sorézois) pour contribuer à la définition d'un nouveau projet de territoire, qui transgresse les limites départementales au profit d'une autre cohérence en termes de bassin de vie. Il centre son projet sur la valorisation de la dimension culturelle du secteur des métiers d'arts liés à l'ameublement, d'une part en renforçant les outils événementiels et de formation en relation avec cette filière, d'autre part en projetant de mieux utiliser la complémentarité avec le PER de Sorèze (site de l'Abbaye-Ecole) pour l'utilisation de ses infrastructures d'accueil à l'occasion de manifestations autour des métiers d'art.

2.1.4.2. Réhabilitation d'une image négative et reconversion de zones sinistrées

Il s'agit de territoires en situation de transition. Le PER est alors utilisé comme un outil d'aide à la structuration de ces espaces en redéfinition, en recherche de projets et d'opportunités de dynamisation locale. Les projets présentés peuvent paraître un peu incertains dans leur formulation et l'historique de leur construction, mais ambitionnaient d'être révélateurs d'une tentative de relance territoriale.

Vinça-Canigó. A l'origine de ce PER figure une volonté de changer l'image de marque de cette zone agricole sinistrée pour en faire une région de villégiature et de tourisme patrimonial, à proximité de la côte roussillonnaise et de l'agglomération de Perpignan. Loin d'être consensuel sur le terrain, ce PER a été porté par celui qui était l' élu fort du territoire, et qui a engagé sa réélection de maire dans ce projet. Le PER, le seul des quatre du département à être porté par un élu de la majorité gouvernementale, a également bénéficié d'un fort appui de la préfecture des PO.

Pôles Energies 11/Haut-Cabardès. Ce PER se présente comme un label au service de la réhabilitation de l'image d'un territoire sinistré. Il est le produit d'une démarche conjointe entre une Communauté de Communes et un Pays, avec l'appui de la DDAF et malgré l'avis défavorable de la Préfecture qui préférerait soutenir d'autres projets. Il affiche un argumentaire très ancré dans la filière bois, considérée comme le problème le plus important en montagne dans le Département par la DDAF. Mais il se révèle aussi être un outil d'appui à la création du Pays Carcassonnais qui a du mal à se construire, en venant structurer un "Pôle Environnemental" (Pôles Energies 11). La CC du Haut Cabardès, territoire d'implantation des opérations du PER, est une vallée qui a été fortement sinistré après la fermeture de la mine d'or de Salsigne, à la fois sur le plan de l'emploi mais surtout de la pollution (sols et cours d'eau). L'obtention du label PER constitue pour ses élus un espoir d'obtenir des retombées positives sur l'image de leur territoire et d'engager celui-ci dans une dynamique de valorisation par la constitution d'une nouvelle rente territoriale autour de la forêt et des énergies renouvelables.

2.1.4.3. Conforter des "pôles de développement"

Il s'agit de PER qui viennent s'inscrire en continuité de procédures antérieures de développement local et portés par des leaders politiques connus et influents. Ils sont en général l'objet de consensus locaux et bénéficient de structures d'ingénierie rôdées. Ils détiennent donc les trois atouts : technique, politique et ingénierique et s'inscrivent déjà dans de véritables pôles de développement. On est là en présence de territoires "mûrs", qui savent aller chercher ce qui manque à l'opérationnalisation d'un projet, en entretenant des stratégies de captation des crédits "tous azimuts" c'est-à-dire qui sont en mesure de répondre à de nombreux appels à projets pour drainer des fonds, au prix de nombreux déchets.

La logique recherchée dans ces candidatures de PER était véritablement de venir renforcer le capital territorial disponible autour du socle d'activités (compétences, réseaux professionnels, programmation), en travaillant à la diversification des segments composant ce socle, notamment pour impulser un nouvel élan.

Marcillac. Le porteur de ce PER est le Pays du Val d'Adour, adossé à son agence de développement local la SEMADOUR. Ce PER a bénéficié dans sa phase d'émergence, de consolidation et de budgétisation du dynamisme omniprésent d'un leader territorial, qui est à la fois Maire de Marcillac, Président du festival de jazz, Conseiller Régional délégué au tourisme et Proviseur de Collège. Nous sommes dans un département (Gers) qui bénéficie d'une implication très forte du Préfet et sur un territoire qui sait tirer partie, d'une manière générale, des différents dispositifs et politiques territorialisées à tous les échelons (Pays du Val d'Adour, Communauté de Communes Bastides et Vallons, commune de Marcillac). Tous sont impliqués dans l'élaboration de la candidature, montée en relation avec le Schéma Culturel du Pays, lui-même inscrit dans le dispositif régional des "Projets culturels de territoire" ambitionnant la création d'un grand pôle culturel à Marcillac dimensionné à l'échelle du pays. Cependant on note étonnamment l'absence dans ce projet des professionnels des métiers d'art présents dans le territoire.

Pays Vignoble Gaillacois, Bastides et Val Dadou. Ce PER est porté par le Pays du Vignoble Gaillacois ; il a été conçu et porté par le Président du Pays qui en a fait une priorité, Pays qui se présente comme un territoire dynamique dont les élus sont impliqués depuis plusieurs années dans les politiques de développement territorial. Il a ainsi porté un projet LEADER+ et met actuellement en place un SCOT. Il sait donc saisir toutes les opportunités de financement offertes par les politiques publiques. Le PER entre bien dans le cadre du projet de territoire et se place en complémentarité avec le projet LEADER+.

Maison des vins du Frontonnais. La trilogie d'acteurs impliqués dans l'élaboration de ce PER était complète - technique, politique et professionnelle - en réunissant le Pays, la commune de Fronton (maître d'ouvrage) et le syndicat des Vins AOC, partenaire privé. Le projet concerne la réalisation d'un équipement de prestige voulu par le territoire et la profession et qui a déjà bénéficié de nombreux soutiens sectoriels (la DRAF notamment) comme territoriaux (CG 31, Région MP). Ce PER est ainsi centré sur un projet envisagé de longue date (1992) au sein du syndicat AOC des vins de Fronton (valorisation des "qualités" du territoire, dans les domaines de l'agriculture, de l'environnement, du tourisme) mais qui

n'a cessé d'évoluer pour devenir un projet de "promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques du vignoble", centré sur la culture du vin et le tourisme de proximité.

Pays des Gaves. Ce PER semble de prime abord peu conventionnel dans la forme, parce qu'il s'est centré sur la réalisation d'une étude de cadrage préalable, la mise en œuvre d'actions concrètes n'intervenant que dans un deuxième temps. Son objectif porte sur la promotion et la recherche des outils permettant de mettre en œuvre un tourisme qualifié de durable, dans un Pays déjà largement orienté vers l'économie touristique, mais dont les actions et les acteurs demeurent peu coordonnés. L'autre originalité du PER tient à la structure porteuse : il est animé par un élu politique influent à l'échelle locale mais le Pays dont il est le président est en revanche une structure jeune et sans vraie légitimité sur le champ du tourisme. Le PER souhaite justement être utilisé pour étoffer l'offre des prestations et des activités mais aussi pour décloisonner les fiefs touristiques existants en engageant une nouvelle démarche de marketing collective, inter-collectivités locales, autour du Pays.

Soule. Ce PER s'inscrit en continuité d'une stratégie de développement territorial déjà ancienne et rôdée. Il participe d'un programme plus vaste défini par les élus de la communauté de communes de la Soule, s'appuyant sur l'ingénierie de leur Office de Tourisme, visant à développer l'écotourisme et plus largement le tourisme rural dans la vallée, en la dotant des infrastructures nécessaires. Ce champ d'activité est apparu comme un nouvel axe de développement territorial, le secteur touristique en Soule étant demeuré peu organisé jusqu'ici. Les actions proposées, diversifiées, abordaient ainsi la question de l'hébergement HQE en milieu rural, le développement de l'offre en matière de pédagogie à l'environnement et de tourisme de nature ainsi que l'agritourisme.

Pyrénées Catalanes/Terres Romanes. Ce PER a été porté par le PNR des Pyrénées Catalanes, engagé et conçu avec l'implication des élus de sa Commission Energies. Le dispositif a été saisi comme une opportunité pour redynamiser et élargir le champ des actions menées déjà de longue date dans ce territoire sur les Energies Renouvelables. Le PNR/Pays se pose en coordinateur des actions plus qu'en situation de leadership. Le projet du PER repose sur un bouquet d'actions envisagées dans différentes filières des ENR, proposant à la fois la réalisation d'équipements, des opérations de recherche et des actions de rénovation mettant à profit les ressources et savoir-faire en matière d'énergies renouvelables.

2.1.4.4. Dynamisation de filières

Il s'agit de PER centrés sur le monde des professionnels, sur l'économie productive et l'entreprise. La logique d'intervention et de structuration de ces PER porte sur les filières. Deux profils de configuration se dégagent : ils visent soit à redynamiser des filières locales en sommeil ou en difficulté, soit de leur permettre de franchir un cap dans leur organisation et leur activité.

Filière Bois 09. A l'origine de ce PER, la DDAF et le Préfet de l'Ariège, tous deux sensibilisés par la relance d'une filière bois plutôt en panne, ont essayé de rassembler dans un contexte difficile différents acteurs de la filière (ETF, propriétaires privés, transformateurs) et

sont parvenus à impliquer le Conseil Général. Cependant seules les opérations bénéficiant d'un portage public ayant été retenues dans le PER, les privés se sont désengagés. C'est la Communauté de Commune du Séronais, déjà impliquée dans le développement de la filière bois, en lien avec le projet de PNR des Pyrénées Ariégeoises, qui assure désormais l'animation du PER, qui porte sur la réalisation d'équipements assez classiques (plate formes de séchage et stockage, centre promotionnel du bois).

GAL-AMIE. Ce PER initié par la CCI de Millau est animé par un GAL qui assure déjà l'ingénierie d'un programme LEADER+ sur le territoire. La réponse à l'AAP s'est inscrite dans le contexte d'un autre appel à projets de la DIACT sur la restructuration des petites villes, dans le cadre duquel la CC de Millau a proposé un projet sur les métiers d'art et la filière cuirs et peaux. L'objectif est de poursuivre le travail d'organisation collective des milieux socioprofessionnels d'entrepreneurs et d'artisans fortement inscrits jusque là dans des démarches individuelles, en tissant des liens entre plusieurs filières du tourisme : les classiques, les fromages de Roquefort et le cuir, et une plus récente, les énergies renouvelables.

Corbières Minervois. La dynamique de ce PER s'est engagée d'une certaine façon à contre-courant de la démarche territoriale du territoire d'ancrage, le Pays Corbières Minervois. Il a pu apparaître ainsi comme « *un grain de sable dans une machine bien huilée* ». Il est porté par des acteurs privés, impliqués de longue date dans l'organisation de filières produits du terroir et hébergement en milieu rural. Appuyé par la cellule "Mission Développement Rural" de la DDAF 11, le PER s'est cependant trouvé en confrontation avec le Pays, notamment les leaders politiques départementaux et régionaux et les techniciens du développement, axés sur la filière viticole.

Un malaise a accompagné son émergence. Il a été au départ perçu comme concurrençant la dynamique de Pays, durement construit, et comme susceptible de venir obstruer son financement. Ce malaise a été accentué par la conviction que le dispositif PER était le produit d'une démarche descendante, initiée par un gouvernement de droite, qui allait s'opérer au détriment des intérêts d'un territoire dont les leaders sont solidement ancrés à gauche. Il a également été nourri par le fait que des organismes comme la Chambre d'Agriculture qui auraient dû être impliquées ne l'ont pas été. Les leaders politiques du Conseil Général et Régional qui ont porté la création du Pays Corbières Minervois, sont restés dans l'expectative face au PER. Le résultat a été que ce PER est apparu comme l'émanation d'un réseau d'entreprises privées fortement organisé (PME), ce qui est relativement rare, appuyé par l'administration d'Etat (DDAF), ce qui lui vaut d'être présenté par certains « *comme l'antithèse des exemples à suivre en matière de développement* »

2.1.4.5. Sauvetage et valorisation d'un élément patrimonial remarquable

Ce sont des PER dominés par un objectif de gestion patrimoniale exprimant notamment des enjeux de réhabilitation de site, et auxquels est associée la recherche d'une valorisation économique de type touristique. Ils se distinguent de la catégorie 1 par leur caractère éminemment culturel et par leur configuration géographique circonscrite à un *élément*

patrimonial remarquable. Comme le rappellent Landel et Sénil¹⁹ les patrimoines aujourd'hui "constituent une part importante de ces éléments de différenciation et de structuration des territoires". Le patrimoine est ici à la fois pensé comme objectif à travers le souci de défense de sa qualité, et mobilisé comme la vitrine support d'un projet de valorisation.

Tarascon s/Ariège et Saint-Lizier. Ces deux PER ont été conçus, portés et mis en œuvre par le Service Patrimoine et Culture du Conseil Général de l'Ariège, avec l'appui du Musée Départemental de l'Ariège et de ses organes de gestion des sites, le SESTA et le Comité Départemental du Tourisme de l'Ariège. En 2004, le Conseil Général avait fait réaliser un diagnostic prospectif sur les principaux sites touristiques monumentaux du département, dont certains sont gérés par ses propres services. Cette étude avait souligné le besoin de manifester un effort d'amélioration et de renouvellement de plusieurs sites. L'AAP PER a fourni l'occasion de venir soutenir les programmes qui allaient être engagés sur deux de ces sites : le Palais des Evêques de Saint-Lizier et le « Parc de la Préhistoire » de Tarascon.

2.1.4.6. Satisfaire des besoins urgents pour la vitalité de l'économie résidentielle

Dans notre échantillon, les PER de la catégorie C répondent à peu près tous à la même démarche de réponse. Ces PER associent des collectivités, des agences de développement et des partenaires essentiellement publics intervenant dans le domaine social (socio-médical, culturel, emploi etc.). Ils sont centrés sur les services à la personne et ont pour objectif d'aider au maintien du tissu territorial et de la cohésion sociale. Le portage de ces PER est en conséquence assuré par des collectivités, structures compétentes dans ces domaines. Pour ces PER, il y a déjà dans l'argumentaire des candidatures le souci de faire vivre les équipements et donc de trouver des moyens.

Sidobre-Monts de Lacaune. Voici un autre exemple de PER "opportuniste" et consensuel qui s'inscrit en continuité et en complémentarité avec les procédures antérieures mobilisées sur le territoire. Il est axé sur les services publics prioritaires pour la population (médical et social). Son objectif est de réagir au départ de ces services dans ce qui constitue un territoire "enclavé", en essayant de réorganiser ces services. Il est porté par le Pays Sidobre-Monts de Lacaune et 3 CC maîtres d'ouvrage, c'est à dire par un réseau d'élus structurés de longue date et bénéficiant d'une ingénierie rôdée (l'agence ADES).

Grands Causses. Comme pour le précédent, la thématique des services a émergé sur ce territoire en tant que préoccupation d'élus locaux ou d'associations confrontés aux questions soulevées par les nouvelles demandes sociales (problématique du vieillissement de la population, arrivée de nouvelles populations et prise en charge de la petite enfance) et plus globalement au problème de l'accès et du maintien des services, enjeu fort dans des zones rurales excentrées et faiblement polarisées. Le PER a été suggéré par le sous-préfet et c'est à sa demande que le PNR des Grands Causses, pour lequel les services ne constituait pas un

¹⁹ LANDEL, P.-A. & SENIL, N. (2009) "Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement". *Développement Durable et Territoires*. Dossier 12: Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable.

domaine d'action privilégié jusque là, a fédéré un certain nombre de projets présentés par des collectivités locales.

Est-Quercy. Le PER constituait l'occasion de pouvoir engager des actions prévues dans le cadre du Schéma culturel commun au Pays Est Quercy et au Pays du Rouergue Occidental, validé peu de temps avant la parution de l'AAP. A cette occasion, une volonté commune s'est exprimée au sein du Pays pour porter la priorité en matière culturelle sur les secteurs les plus en difficulté et en besoin, situés dans la partie Nord du territoire. Si le Pays a engagé le projet, ce sont les communes qui ont là aussi assuré la maîtrise d'ouvrage. Un deuxième objectif rejoignait celui de favoriser un meilleur équilibre en matière de services culturels : renforcer l'attractivité du territoire dans son ensemble par la promotion des outils culturels, dans un contexte de recomposition de la population également marqué par l'arrivée de nombreux nouveaux résidents.

Pays des Coteaux. Conçu et porté par un élu très influent qui a utilisé le PER en tant qu'opportunité financière pour réaliser un projet de réorganisation des services de santé. Le Maire qui est aussi Conseiller général, a pu user de son influence à la DIACT pour le faire accepter. Ce PER constitue cependant **un cas hybride** car il a une coloration spécifique et revêt ainsi des aspects propres au groupe suivant (les "PER-étendards"), du moins dans le discours de son élu-leader relatif à « *la ruralité de projet* ». Mais la dimension sur les services prédomine en matière d'objectifs de programmation.

2.1.4.7. Les "PER-étendards"

Ce sont des territoires qui revendiquent le PER non seulement comme un outil mais aussi comme un concept qui vienne notamment argumenter et défendre une ambition territoriale. Ces candidatures ont placé en effet le dispositif PER au cœur d'une démarche de projet de territoire. Elles affichent un partenariat d'objectifs entre différents partenaires publics et privés, portant non seulement sur de la coopération technique mais aussi sur une démarche de réflexion de fond sur le territoire, inscrite dans la durée. Cette situation évoque ainsi l'existence d'une alliance territoriale de projet.

Viaur-Aveyron. Moins abouti que les deux autres exemples cités après, ce PER cherche à mettre en évidence une entité biogéographique (la zone des gorges des deux rivières du Viaur et de l'Aveyron) à travers l'organisation d'un territoire touristique orienté vers les activités sportives et de pleine nature, vecteur d'une image de spécificité et de qualité de cette zone. Son originalité tient à la fois à son double portage institutionnel, construit entre deux Pays (Midi Quercy dans le 82 et Rouergue Occidental dans le 12) et au fait que le PER vient légitimer une revendication territoriale. Celle-ci fait référence à une entité biogéographique, longtemps perçue comme une zone de confins à la rencontre de trois départements, et non pas à une entité politico-administrative. Le PER est la première opération vraiment conjointe sur ce périmètre. Il défend donc une véritable innovation en termes de recomposition territoriale, en renversant l'effet de frontière pour le transformer en atout dans un projet de développement touristique centré sur les Gorges, censé s'inscrire dans une dynamique de longue durée.

FOREST. Ce PER est axé sur la valorisation de la forêt et des énergies renouvelables (bois-énergie, éolien et hydroélectricité) avec un second volet sur le développement du tourisme de nature et de la pédagogie à l'environnement. Le cœur du projet repose sur la mise en place d'un écosite. Le territoire porteur, la CC de la Montagne du Haut Languedoc, s'est "dotée" d'un CPIE et a passé une convention avec une coopérative de propriétaires forestiers, FORESTARN. Le PER s'inscrit ainsi dans ce qui a l'ambition d'être un véritable projet de développement territorial global, porté par un élu leader qui n'hésite pas à cumuler les mandats : CG, Maire et Président de la CC, Président du CPIE du Haut Languedoc, de l'Association des communes forestières. Mais aussi à diversifier les champs d'intervention et les partenaires avec efficacité.

Le PATS (Pôle d'Application des Techniques Satellitaires). La dynamique de ce PER a été portée par un leader politique influent en quête d'innovation, Président de la CC de la Lomagne gersoise (CCLG) à l'origine du Pays des Portes de Gascogne. L'objectif est de positionner ce dernier en tant que territoire d'expérimentation puisqu'il est déjà en connexion avec le pôle de compétitivité Aerospace Valley de l'agglomération toulousaine et avec des implantations d'entreprises. Sont impliqués dans le projet : le Pays, la CC, un bureau d'étude spécialisé dans l'ingénierie de projet (AIDA) et un organisme scientifique, le CESBIO, laboratoire du CNRS. Ce projet revêt une dimension expérimentale et innovante très forte, sans que l'on puisse encore dire quels en seront les effets concrets.

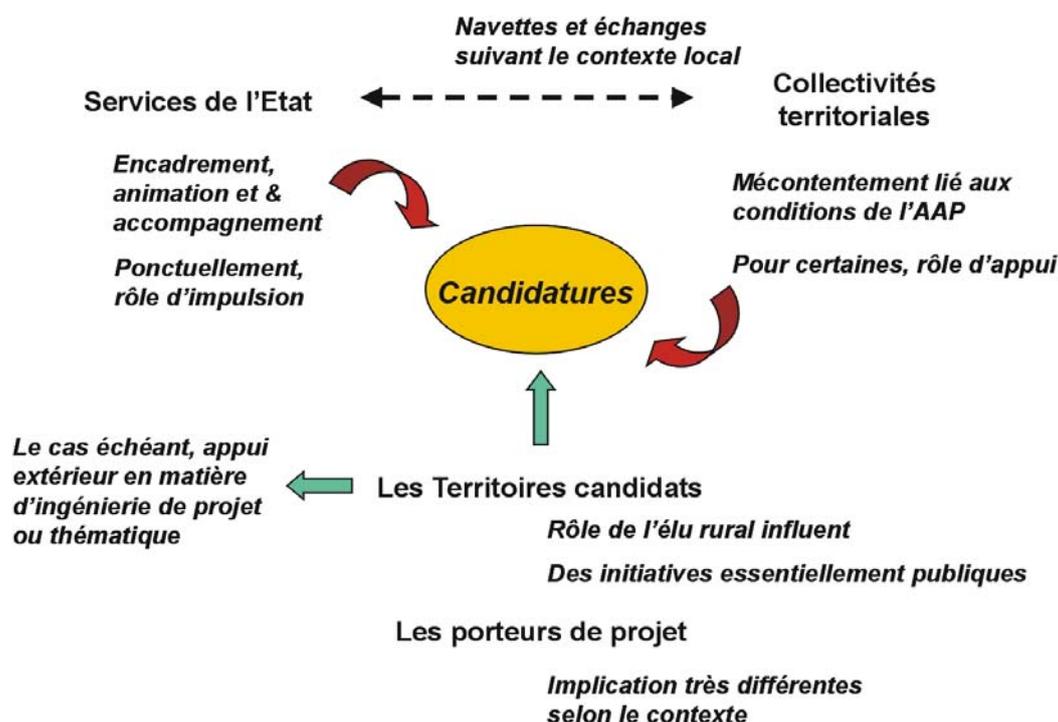
Conclusion

La mécanique de lancement du dispositif PER a globalement bien fonctionné dans la forme. Toutefois, elle a probablement été porteuse dès cette phase de différences importantes pour la suite du fait de sa rapide contextualisation dans une logique de formulation et de fonctionnement départementale. L'expérience du dispositif PER vient confirmer que l'échelle principale de l'organisation de l'action territoriale est bien le niveau départemental : c'était ce niveau que l'Etat avait retenu comme échelle d'organisation du dispositif et c'est aussi à ce niveau que sont intervenues un certain nombre de processus de régulation dans la coordination, la circulation de l'information et le lobbying.

A quelques rares exceptions, le corps préfectoral et les services de l'Etat historiquement impliqués dans l'appui au développement local ont tenu un rôle incontournable dans la promotion du dispositif et l'accompagnement des candidatures. Dans certains départements, **le rôle des préfets et des sous-préfets semble ainsi avoir été déterminant.** C'est notamment le cas pour des départements "très ruraux" où le suivi rapproché des projets, le quasi *coaching* parfois exercé par les techniciens, a permis d'amener au dépôt des candidatures un peu incertaines dans leur pilotage ou la maturité des projets. L'appui en ingénierie de projet a d'ailleurs été essentiel dans cette "opération de séduction" pour laquelle les territoires ont accepté de jouer le jeu, mais souvent de mauvaise grâce. Au côté de l'appui fourni par les partenaires publics du développement local, il faut souligner le rôle joué par les prestataires privés et parapublics (bureaux d'études, Compagnie d'Aménagement, Comités de bassin).

Le jeu politique a lui aussi tenu un rôle important dès cette phase, au travers de l'engagement personnel qu'ont mis certains élus dans l'émergence des candidatures mais également au travers des réseaux d'influence et de lobbying qui ont opéré pour appuyer ou essayer de favoriser tel territoire, telle filière, tel projet, dans l'accès à de l'information, de l'appui technique etc. Cette dimension politique va prendre une dimension très importante lors de la phase suivante concernant la sélection des projets.

FIG. 25 - LA MISE EN PLACE DU DISPOSITIF



Toutefois des limites structurelles et fonctionnelles peuvent déjà être pointées et font écho aux interrogations posées sur la philosophie générale du dispositif et ses modalités pratiques. D'abord la réticence des collectivités territoriales à venir participer à des opérations pilotées par l'Etat, dans la mesure où elles n'avaient pas été associées à la définition et aux orientations d'un dispositif dont elles vont devoir assurer bon an mal l'articulation avec leurs propres politiques. Au niveau des professionnels du développement local ensuite, qui au-delà de la nécessité de drainer des fonds vers les territoires, demeurent dubitatifs sur les objectifs recherchés par l'Etat et l'utilité du dispositif d'un point de vue méthodologique. La focalisation de l'outil sur le soutien à l'investissement entérine pour les plus hostiles "une culture de l'équipement" et s'inscrit à l'opposé de ce que doit contenir une véritable démarche de projet territorial. Néanmoins le dispositif a reçu un assez bon accueil auprès des élus, et ce en dépit des clivages politiques. Le nombre élevé d'EPCI qui sont structures porteuses de PER est un des indicateurs qui le soulignent. Des élus de statuts très différents se sont investis dans la démarche, en occupant souvent un rôle d'initiateur.

Si le souci de sécurisation de financements fléchés a concerné toutes les démarches de réponse, dans un contexte de raréfaction des crédits publics, rares sont les projets qui ont perçu dans le PER une possible forme de reconnaissance et de qualification territoriale. La

diversité des stratégies de positionnement des territoires a cependant permis de montrer la diversité des situations et des dynamiques qui ont pu motiver les candidats à présenter un projet. Il ressort que chaque démarche est fortement contextualisée et individualisée, et ne peut se départir d'une forme de fragilité liée à des incertitudes ou des approximations sur le fonctionnement des systèmes locaux de gouvernance.

2.2. LA MISE EN ŒUVRE DES PER

Introduction

Moins qu'une fin en soi, l'obtention du label "Pôle d'Excellence Rurale" se présentait davantage comme la reconnaissance *a priori* d'un potentiel de développement, en termes d'animation, d'ingénierie et de gouvernance locales. Cependant l'analyse de la mise en œuvre des PER révèle que plusieurs dysfonctionnements se sont produits, depuis la phase de sélection jusqu'à celle de la réalisation effective des opérations dans les territoires. Ces dysfonctionnements ont pesé sur la cohérence et l'efficacité du programme.

Une fois la sélection opérée, les territoires retenus ont en effet été confrontés à une série de contraintes, vraisemblablement non identifiées lors de la constitution des dossiers de réponse à l'Appel à Projet (montage financier, calendrier). Paradoxalement, alors que l'étape du montage des dossiers avait entraîné une effervescence entre les différentes parties prenantes, la phase de mise en œuvre s'est caractérisée par une relative incertitude quant à la réalisation effective des opérations. D'une part, les mécanismes de gestion du programme post-labellisation se caractérisent par des tensions temporelles et financières fragilisant le dispositif. D'autre part, c'est l'inscription du programme PER dans un ensemble plus large de mécanismes de financement et de fonctionnement du développement territorial et son articulation avec les politiques territoriales qui a soulevé quelques problèmes.

2.2.1. Logiques territoriales et logiques politiciennes à l'œuvre dans le processus de sélection des candidatures

Concernant le processus de sélection, il ressort de notre échantillon des pratiques globalement concordantes avec ce qui a pu être observé dans l'étude du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux sur les PER (CGAAER, 2007). Dans notre échantillon de départ (29 PER), 12 PER sont passés en 1^{ère} vague et 17 en 2^{ème} vague, parmi lesquels 5 avaient été rejetés en 1^{ère} vague ; les 12 autres n'avaient pas présenté de candidature en 1^{ère} vague. Il est intéressant de relever de fortes disparités suivant les départements entre le nombre de candidatures et le nombre de PER labellisés : 100 % en Aveyron et dans le Gers contre 40 % en Ariège et 33 % dans l'Aude et l'Hérault. Plusieurs éléments expliquent de tels écarts : la qualité des dossiers et des projets sûrement, mais également la thématique dans laquelle ils concourraient et le portage dont ils ont bénéficié. Il faut ainsi s'intéresser à la manière dont ils ont été présentés et défendus par les préfetures, et pour cela mieux comprendre comment s'est opérée la phase de sélection.

Les préfetures devaient proposer un classement des candidatures au Comité national de sélection chargé de la labellisation définitive. Cette tâche s'est semble-t-il parfois révélée difficile à effectuer.

Sur le fond, il était difficile d'évacuer toute connotation politique dans l'élaboration de ces classements. Pour éviter les polémiques, ceux-ci sont d'ailleurs demeurés, en théorie, confidentiels. Afin d'établir ces classements, les préfetures ne pouvaient pas attendre d'aide de la part des CG et des CR car l'opération s'avérait délicate. Dans les conditions de

fonctionnement du dispositif, proposer une sélection était en effet politiquement impossible pour les services des collectivités territoriales, l'Etat n'ayant pas souhaité associer officiellement les CT en amont pour construire les objectifs du dispositif ainsi qu'une grille d'évaluation *ante* qui tienne aussi compte des objectifs de leurs politiques territoriales. Elles n'ont donc pas souhaité, officiellement, aider à proposer un classement. Mais le rôle des départements a semblé plus flou, notamment parce que certains ont participé au travail de préfiguration. Certains CG ont cependant formulé des avis sur les projets :

« Le président du CG a été sollicité pour donner son avis sur les candidatures. Notre connaissance des dossiers permettait de donner des avis éclairés et pertinents. On a été sollicités sur les deux vagues. Notre grille d'avis comportait 3 rubriques à renseigner :

- examen au regard des critères d'évaluation mentionnés dans l'AAP de l'Etat,*
- examen au regard des autres dispositifs de financement de l'Etat et des CT : c'était pour l'aspect de cohérence,*
- quelle valeur ajoutée de chaque candidature au regard des enjeux actuels de développement économique, solidaire et durable du territoire. » (CG 81)*

En outre les CG se sont eux-mêmes portés candidats dans plusieurs cas ; ce critère n'était pas un gage d'acceptation automatique (cf. le cas de Tarascon) mais il a souvent eu une influence sur la suite du processus (cas de Sorèze, de Nogaro).

Sur la forme, les préfetures se sont néanmoins attachées à produire des classements aussi rigoureux que possible, s'appuyant sur les avis des services instructeurs et mobilisés pour conseil et sur la grille d'évaluation fournie par la DIACT.

« Le Préfet avait réuni les services de l'Etat pour organiser l'instruction et présenter la grille d'évaluation, les 5 critères d'"impact". Chez nous les organisations mobilisées étaient l'ATG et la Direction Travail pour tous les PER, la DRAC et la DRT pour certains dossiers thématiques. On a fait un gros travail d'expertise en interne. Le classement qu'on a fait était solide car il respectait les critères DIACT. » (Préfecture 09)

Les candidatures écartées lors de la phase de sélection ne semble pas avoir surpris, dans leur majorité, les services de l'administration, lorsqu'elles ne correspondaient que trop imparfaitement aux objectifs et aux attentes du cahier des charges :

« Ces projets [évoquant les candidatures ayant échoué] n'ont pas été retenus car il n'y avait pas suffisamment une logique de projet derrière. C'était plutôt des superpositions d'actions sans que ces actions concourent complètement à un même objectif. [...] Il n'y avait pas un axe de développement bien clair. Or c'est cela qu'on recherchait, une logique de projet ; on évite de faire du saupoudrage. » (Préfecture 31)

La préférence qui semble s'être portée sur les projets bien ancrés dans la vie économique locale trouve justification à leurs yeux, car elle est en conformité avec la philosophie du dispositif de soutien aux forces vives de l'économie des territoires :

« Dans les trois cas sélectionnés [dans le département 31] ce qui a été un critère essentiel c'est la logique de projet, mais il fallait qu'ils s'appuient sur une activité économique déjà bien présente sur le territoire, qu'ils étaient susceptibles de dynamiser, ils ne pouvaient pas partir de rien. » (Préfecture 31)

A l'issue de la seconde vague un problème semble cependant s'être posé à certaines préfectures, pour justifier les choix effectués par le Comité, la DIACT n'ayant pas transmis les motivations des refus, à la différence de la 1^{ère} vague. En outre il y a également eu problème d'équité, les deux phases n'ayant pas respecté de parallélisme de forme. Ainsi la sélection des projets lors de la deuxième vague a fait l'objet de quotas par thèmes, ce qui n'a pas été le cas lors de la première vague ; le rapport du CGAAER (2007) avait d'ailleurs jugé à ce propos que « *les modalités de fonctionnement n'ont pas réuni de bonnes conditions de transparence et d'équité* ».

Il y a eu par ailleurs des passes d'armes politiques autour de la sélection des PER, ce que ne cachent généralement ni les préfectures ni les services des collectivités. Dans les Pyrénées-Orientales le cas du PER Vinça-Canigó est symptomatique de la situation de tension politique autour du Pays Terres Romanes, lui-même "vampirisé" par le PNR des Pyrénées Catalanes, et qui voit progressivement se détacher de sa dynamique de territoire les cantons du secteur du Ribéral et des contreforts du Canigou plutôt tournés vers Perpignan que vers la zone de montagne. La candidature initiée par l'ancien maire de Vinça et la CC Vinça-Canigó, est interprétée comme « *une démarche conduite en solitaire* » par le Pays-PNR, lui-même structure porteuse d'un autre projet de PER. A cette dynamique territoriale centrifuge s'ajoute un clivage politique fort entre les présidents des deux EPCI. Ces deux PER étaient donc concurrents lors de la première vague, bien que localisés dans le même périmètre de référence. Le PER de Vinça-Canigó a vraisemblablement bénéficié d'un "coup de pouce" pour être classé 1^{er} et devenir le seul PER du département sélectionné à la première vague.

« *On a compris la leçon de la première vague, les règles imposées, donc on a suivi les rouages stratégiques indispensables au portage. Ce qui a changé pour nous, dans la façon de faire, c'était cet aspect « chaîne tactique », pour s'assurer que le projet aboutisse. Il n'y a pas eu de changement sur le fond du projet, on a ajouté deux opérations et changé un peu le discours. Par contre ce n'est plus le Pays mais le PNR qui a porté le dossier, plus la nécessité d'avoir un relais politique.* » (Dir. PNR Pyrénées Catalanes)

D'autre part **le comité national n'a pas toujours suivi les classements proposés par les préfectures**, par exemple dans l'Aude, les Pyrénées Atlantiques ou encore l'Ariège. Certains services préfectoraux mettent en avant les réseaux relationnels politiques qui ont pu intervenir dans la sélection des PER (Pyrénées Atlantiques, Ariège). Dans certains cas, la sélection se serait même faite « *au mépris de ce que prévoyait la procédure* » (Préfecture 64). « *Le rapport de force politique est aussi intervenu* » (Viaur Aveyron) et la « *politique politicienne* » a visiblement permis la labellisation de PER qui n'avaient pas été identifiés comme les plus intéressants au niveau départemental, sur l'intervention directe d'une personnalité politique ou en raison de l'influence politique de l'élu porteur. Il y a eu en somme des "imposés politiques". Le PER de la Soule par exemple, classé 5^{ème} par la préfecture des Pyrénées-Atlantiques, a été retenu au détriment du 4^{ème} grâce à l'appui d'un membre du gouvernement de l'époque. Dans le Tarn, le CG reconnaît qu'un des PER « *a été un peu arraché à la décision gouvernementale, il y a eu des influences politiques* » alors que « *le dispositif ne répondait pas totalement aux besoins de ce cas* » (CG 81).

A l'inverse, certaines candidatures avancées par le classement préfectoral ont été écartées, en dépit du soutien dont elles pouvaient bénéficier à plusieurs niveaux : en Ariège, le projet

classé 1 à la 1^{ère} vague (Tarascon) s'est vu préférer au moment de la sélection le n° 2 (Mont Valier). Dans l'Aude le projet classé 1 à la 2^{ème} vague (Agro-ressources à Castelnaudary) a lui aussi été écarté au profit des deux suivants. Pour ces projets avancés par les préfetures comme les meilleurs des départements et qui ont pourtant été repoussés, on note toutefois que les services sollicités pour avis avaient souvent émis des réserves. Ils bénéficiaient donc plutôt d'un appui direct du préfet.

Plusieurs projets présentés en 1^{ère} vague ont pu être labellisés en 2^{ème} vague. La aussi, les raisons de leur mise à l'écart dans un premier temps, puis de leur sélection par la suite, n'apparaissent pas toujours claires. Si certains manquaient de finalisation à la première mouture, ce que reconnaissent d'ailleurs les structures porteuses (cas du Haut Cabardès, Viaur-Aveyron) d'autres semblent bien avoir été écartés pour d'autres raisons, notamment politiques. Certains de ces PER labellisés en 2^{ème} vague ont également bénéficié d'un effet de créneau. Ainsi, plusieurs interlocuteurs ont prétendu que sans qu'il n'y ait eu de prescription claire à ce sujet, le Ministère a semble-t-il recommandé qu'au moins un PER-Bois soit monté dans les départements forestiers. En Ariège par exemple le PER filière bois 09 classé 4^{ème} en 2^{ème} vague, a clairement bénéficié du double effet porteur PER bois et bois-énergie et est ainsi passé devant le 3^{ème} présenté pour la deuxième fois par la CC des vallées d'Ax, non retenu.

Le rôle joué par le réseau des affinités et des influences politiques apparaît également dans le caractère à géométrie variable qu'a pris le cahier des charges de l'AAP dans son application. Certains critères censés être éliminatoires ne l'ont plus été au moment de l'évaluation. Le PER de Tarascon par exemple n'offrait guère de perspective d'implication réelle du secteur privé, ce qui lui avait été d'ailleurs expressément reproché par le Comité lors de la sélection de la 1^{ère} vague. Élément d'explication possible, du moins partiellement, « *le PPP est un critère qui a beaucoup pêché au moment de l'évaluation car il n'a pas toujours été bien pris au sérieux par les porteurs de projet* » (Préfecture 09).

Celui des Gaves ne présentait pratiquement pas dans sa candidature de projets clairement définis mais proposait de conduire dans le cadre du PER une étude pour identifier dans un second temps les projets à réaliser. Alors que le CC de l'AAP était destiné aux EPCI, avec une préférence pour les territoires de projets, certains PER sont portés par des communes : Lourdes (PER de RENHANDIT), Caussade et son projet sur la chapellerie. Il avait également été précisé que ne serait examinée qu'une seule candidature par territoire ; on relève cependant des contre-exemples : la CC Vinça-Canigó, située dans le périmètre du Pays des Terres Romanes ; Lourdes dans le Pays des Gaves. Le cas le plus poussé étant celui des PER de Revel et de l'Abbaye-Ecole de Sorèze situés dans la même CC sur deux communes mitoyennes mais appartenant à des départements différents, l'un porté par la CC, l'autre par un SM.

En cela, certains techniciens du développement local considèrent que l'AAP a revêtu un danger en suscitant des entreprises de concurrence non plus seulement entre territoires **mais à l'intérieur même des territoires**, source selon eux d'un grave danger pour la cohésion. Dans les cas de Lourdes ou de Vinça-Canigó, on ne peut faire abstraction du clivage politique existant entre les communes en question et l'orientation dominante au sein de leur Pays. En outre l'AAP était destiné aux EPCI, les communes seules ne pouvaient en théorie pas candidater : or il y a quelques exemples de PER labellisés qui ont été portés directement par des communes, comme ceux de Lourdes ou de Caussade.

La conclusion que l'on peut tirer de ces différentes observations, c'est que le programme ne semble pas avoir été vraiment sélectif. Une fois écartés les candidatures fantaisistes ou les projets trop incertains, peu de dossiers ont vraiment fait débat. Un projet sur deux a été labellisé, certes avec souvent un élagage partiel des actions proposées. Mais on peut estimer que dans de nombreux cas « *on a volé au secours de la victoire* » pour reprendre l'expression d'un agent de la DDEA 09, c'est-à-dire que les projets labellisés auraient de toute façon été financés d'une manière ou d'une autre dans le cadre des politiques classiques, territoriales ou sectorielles.

Toutefois deux précisions doivent être faites :

- Dans certains cas il y a bien eu débat au moment de la sélection et le comité a fait des choix : en témoigne le cas du projet sur l'agroalimentaire qui a été finalement repoussé dans l'Aude, malgré ses atouts et les réseaux de soutien dont il pouvait se prévaloir.
- Certains PER constituaient tout de même de vrais paris, soit par rapport au caractère incertain de l'entreprise (et il se joue là un lien intéressant à mettre en rapport avec la question de l'innovation) ou bien soit en raison de la difficulté de faire reposer le projet sur une entente réelle entre les différentes familles d'acteurs impliqués. Il y a donc eu des prises de risques en matière de gouvernance.

Mais il apparaît que l'Etat **s'est insuffisamment posé la question de la maturité des projets et de la faisabilité des actions.** Le rapport du CGAAER (2007) s'était interrogé lui aussi sur la viabilité de certains investissements, alors que la procédure de sélection et le cahier des charges étaient très évasifs sur ce point et n'imposaient pas d'études prévisionnelles ni d'études de marché, faute de temps. On peut certainement trouver d'excellentes raisons à la labellisation de projets un peu tangents par rapport aux critères de sélection, pour lesquels les services avaient d'ailleurs souvent formulé des réserves. Toutefois, sur le plan de la forme, cette pratique souligne une contradiction. L'AAP en effet était exigeant avec les territoires (critères théoriques d'éligibilité, contenu du projet, attendus sur l'organisation et le fonctionnement, délais de réalisation). Or, en étant quelque peu permissif, le processus de sélection a mis à mal cet objectif global d'exigence. On serait tentés de dire qu'en quelque sorte, l'Etat ne s'est pas donné les moyens d'être aussi exigeant vis à vis de sa propre sélection qu'il a demandé de l'être aux candidats dans leur démarche de créativité et de construction de projet.

La sélection opérée parmi les bouquets d'actions envisagées dans les candidatures enfin, a également redessiné les contours des PER. Le comité national a parfois opéré un élagage parmi les éventails d'actions proposées. On doit s'interroger sur les logiques et les implications de ces choix. Cette démarche est présentée comme « *un recentrage qui s'avérerait nécessaire pour certaines propositions* » (Préfectures 09 et 12). Elle a parfois été draconienne puisque certains PER sont passés d'une dizaine d'opérations proposées à une seule labellisée (Pays des Coteaux, Mont Valier) ce qui a bien sûr complètement modifié la nature et la logique des projets initiaux. Dans cette phase de recentrage, il y a vraisemblablement eu un bonus aux opérations qui portaient sur des réalisations très concrètes, notamment matérielles, suivant une logique de « *concentrer les moyens pour donner de la cohérence* » (Préfecture 65). Mais il faut aussi chercher la cause de ce recentrage dans le manque d'anticipation globale qui a conduit à mésestimer le coût total du dispositif. L'inflation du nombre de PER labellisés (379 au lieu des 300 initialement prévus) a rendu nécessaire, malgré l'augmentation

de l'enveloppe globale (passée de 150 à 235 M€), de réduire le volume des opérations après la labellisation. Cette décision a bien sûr été mal vécue par les porteurs de projets mais aussi par les agents des préfectures et les collectivités co-financeurs.

Cet élagage parfois drastique a par ailleurs pu créer des problèmes pour la poursuite du PER, en plaçant dans une situation difficile des acteurs qui avaient assuré la promotion du dispositif. Le PER Bois 09 s'est ainsi vu amputé de 11 des 14 opérations initialement prévues, toutes les actions sous maîtrise d'ouvrage privée ayant été écartées, suscitant ainsi le mécontentement des porteurs de projet déboutés :

« On avait 14 projets en tout [dans le dossier de candidature]. Comme c'était des petits projets pour la plupart, les porteurs de projet y croyaient et on y a cru nous aussi [DDEA]. On a survendu l'idée que cela allait permettre d'avoir des retombées pour tout le monde. On a été des représentants de commerce, en disant : c'est l'occasion de réfléchir tous ensemble, et qu'il y aurait des retombées. C'était l'affaire du siècle et on leur faisait comprendre qu'ils étaient en concurrence, qu'il n'y aurait pas de sous pour tout le monde. On a survendu un produit qui n'est jamais sorti des usines. » (DDEA 09, PER Bois)

2.2.2. La gestion du programme post-labellisation : le temps de l'incertitude

Aux niveaux administratif et technique, le suivi du dispositif PER a connu des hésitations, voire une certaine forme d'improvisation, créant ainsi un climat d'incertitude quant à la réalisation effective des opérations labellisées dans les territoires. La gestion du programme post-labellisation a achoppé sur trois points :

- l'animation ;
- le suivi du budget et du calendrier ;
- la réalisation des opérations.

2.2.2.1. Animation et opérationnalité : « le fabuleux destin de la réalisation des PER : là c'était autre chose ! »

Après les labellisations, le dispositif a connu un temps d'arrêt. Si l'animation du dispositif a été efficace en amont de la sélection, le pilotage des dossiers, renvoyé aux structures porteuses, s'est révélé insuffisant voire défaillant à plusieurs niveaux. Plusieurs interlocuteurs témoignent de cette absence d'ingénierie que le fonctionnement du dispositif PER n'a pas permis de partout combler.

Sur le terrain les territoires labellisés ne sont pas sur le même pied d'égalité avec, d'un côté ceux qui sont inscrits dans une trajectoire de développement territorial (expériences, moyens humains) et, de l'autre, ceux qui sont aux prémices du développement local. **Pour les structures porteuses, il y a l'obligation d'assurer une double mission d'animation :**

« Il y a deux volets d'animation : celle pour faire avancer la "machine" [administrative] PER, qui porte sur le dépôt de dossiers de demandes de subventions, tenir les échéances imposées ; mais il y a parallèlement le suivi technique et la mise en relation avec les partenaires pour arriver à une qualification optimale des projets. Il faut passer constamment de l'un à l'autre. » (Chargée de mission tourisme Midi-Quercy).

Seules les structures porteuses expérimentées et dotées de personnels suffisants ont pu répondre efficacement à ce besoin. L'exemple du PER "GAL AMIE" en Aveyron illustre le rôle clé de l'ingénierie de projet existante dans les territoires. Pour ce PER, l'animatrice du GAL a mis en place une fiche-type FNADT-PER pour le suivi des dossiers et de chacune de leurs opérations qui s'est accompagnée de lettres de rappel et d'un appui pour les compléter. Dans ce cas, la structure porteuse est venue en appui aux partenaires privés, lesquels ne se sont pas adressés, comme pour d'autres territoires, à la préfecture pour compléter les dossiers. Un système semblable a été mis en place dans le PER "Destination Viaur-Aveyron", géré par l'animatrice du PER au sein de l'équipe du Pays Midi-Quercy. Mais en l'absence d'une ingénierie locale suffisante, la réalisation des opérations a pris du retard. Certains PER grevés par une dynamique de gouvernance chancelante ont longtemps stagné en partie à cause de l'absence d'animateur clairement défini. C'est le cas par exemple du PER de la filière Bois de l'Ariège.

Mais même pour les territoires dotés de personnels d'ingénierie, une gestion efficace du dispositif PER supposait souvent l'appui d'autres acteurs, notamment pour le suivi du volet technique des opérations. Pour des PER qui comptaient beaucoup d'opérations, les techniciens des territoires ne pouvaient pas tout faire et sans l'implication à la fois des partenaires privés et d'acteurs dotés de ressources techniques, certaines opérations auraient capoté. Nive-Adour (avec l'Association Adour-Maritime) ou Viaur-Aveyron (avec l'AAGAC) soulignent le rôle tenu par ces relais parmi les PP.

« Le potentiel à valoriser est dans le rural, mais le principe PER n'a pas favorisé cela car il n'y a pas eu d'ingénierie en amont et c'est quand cela s'est construit que tout commence : il faut en aval prévoir les ressources humaines pour faire fonctionner les projets et ça n'a pas été fait. »
(CCI 32)

On saisit mieux dès lors l'agacement manifesté par certains techniciens du développement local sur ce point tant litigieux du soutien à l'ingénierie :

« Ce système d'AAP a permis à l'Etat de revenir sur une logique d'Etat central avec peu d'argent. On ne peut pas faire des réponses pour des AAP quand on doit faire du partenariat, faire valider l'appropriation du projet par les uns et les autres. Le système de l'AAP est un moyen très efficace pour l'Etat de faire valoir ses directives, avec peu d'argent, depuis le centre, sans prendre en compte la nécessité d'appropriation des projets et donc c'est détricoter les politiques territoriales. En plus c'est un AAP sur lequel on vous dit « pas d'ingénierie ». Or on sait aujourd'hui que la valeur ajoutée sur les territoires c'est là où on a de l'animation et où on prend le temps d'expliquer aux gens. » (Administratrice de l'UNADEL)

L'autre source de difficulté pour le dispositif a résidé dans le changement de posture qui s'est opéré dans sa conduite administrative. Les opérateurs des PER regrettent que le volet d'animation globale qu'avaient jusque là occupé les préfectures et certaines sous-préfectures durant la phase de candidature, ait généralement cessé après la phase de labellisation. Certains opérateurs expliquent que leur projet a souffert de cette disparition de l'accompagnement. L'administration d'Etat a bien évidemment continué à tenir un rôle dans le dispositif, mais son cadre d'intervention s'est nettement réduit. Les réunions de suivi des PER organisées dans le courant de l'année 2007 ont pour l'essentiel été consacrées à la préparation des plans de

financement. Le rôle des "correspondants départementaux PER", dont la mission pour cette deuxième phase n'était pas vraiment définie dans les circulaires PER, s'est replié sur une fonction de relais d'information et de circulation des pièces administratives.

« On a pris en main les dossiers labellisés. On a fait un courrier aux porteurs de projet pour leur expliquer la procédure, les COPIL, établir les calendriers etc. Notre rôle en tant que service préfectoral, c'est de rappeler aux porteurs de projet qu'ils ne sont pas dans des procédures classiques, qu'il y a des contraintes. On a mis de la pression, on a été très vigilants sur les pièces administratives et exigé que les postes de dépense soient bien identifiés. » (Préfecture 09)

Les préfetures regrettent généralement qu'une circulaire complète sur le dispositif n'ait pas pu être communiquée dès le départ : au moins 4 circulaires ont été émises en 2 ans (la 1^{ère} le 15 décembre (2005), une ou deux en 2006 et deux en 2007). Des ajustements plus ou moins bienvenus ont essayé de répondre à l'incompréhension des opérateurs sur les démarches à suivre, mais avec vraisemblablement une certaine confusion :

« Quelquefois, on a eu vraiment beaucoup de mal, ne serait-ce que par rapport aux circulaires, à leur interprétation, parce qu'il y avait beaucoup de choses qui n'étaient pas dites. Donc cela a suscité beaucoup d'interprétations de la part des porteurs de projets et des Préfectures. Quelquefois, les informations qu'on avait étaient discordantes ensuite avec les réunions qu'on pouvait avoir à Paris. On a eu quand même beaucoup de mal avec ça. » (Préfecture 12)

Début 2008, le suivi des PER opéré au niveau préfectoral est alors purement procédural, dans l'attente de directives plus précises émises par Paris. Les réunions provoquées par les services de l'Etat sont alors ciblées sur le problème principal que rencontrent beaucoup de PER, celui du faible niveau d'engagement des crédits.

Cet effacement relatif des services préfectoraux dans leur rôle d'animation s'explique aussi en partie par le renouvellement intervenu au sein des équipes, et notamment parmi les préfets et sous-préfets. Comme nous l'avons indiqué, certains d'entre eux ont pu être très impliqués lors de la phase de démarrage du dispositif PER, en s'investissant parfois même personnellement dans le montage de projets qu'ils souhaitaient voir aboutir comme par exemple le rôle du Sous-préfet de Castres dans le projet de maison des services publics à Lacaune. Mais cette préoccupation n'a pas nécessairement été suivie par leurs successeurs, lesquels ont parfois reporté leur intérêt et leurs efforts sur d'autres PER voire d'autres projets locaux.

Cette "mise à distance" des services de l'Etat interroge. On peut établir à ce propos un parallèle avec la politique de rénovation des quartiers urbains. Sous cet angle le programme PER apparaît comme un autre exemple de la posture actuelle de l'Etat consistant à lancer des démarches de projet pour favoriser dans les territoires émulations et créativité mais sans assurer leur appui dans la durée. L'Etat se démarque de la phase opérationnelle proprement dite et d'une certaine manière se contente de "suivre à distance" les événements, en se repliant dans une posture procédurale et comptable, sans véritablement poursuivre son implication de suivi sur le terrain. Certains témoignages de personnels d'administration confirment cette impression :

Dans le département du Gers, où cinq PER ont vu le jour, les déclarations des interlocuteurs rencontrés à la préfecture traduisent bien cette dichotomie du dispositif. Dans la première

phase de l'AAP, la mobilisation a été très forte et on a vu que cette préfecture s'était largement engagée dans la démarche lors de l'appel à candidature :

« La notion d'appel à projet a été très dynamisante, notamment pour les services de l'Etat. C'est la bonne formule car ça nous a permis de réfléchir et d'approfondir des réflexions par exemple sur le développement durable. » (Préfecture 32)

Mais, dans un deuxième temps, à l'instar des territoires labellisés, les services préfectoraux expriment leur désillusion sur la partie opérationnelle des PER : *« le "fabuleux destin" de la réalisation des PER : là c'était autre chose ! »*. Et de remettre en cause le flou de l'AAP :

« Le temps a réellement manqué pour élaborer les projets et maintenant on en pâtit pour la mise en œuvre. Il faudrait des AAP qui portent sur de l'intention [...]. Cette aventure dans la phase opérationnelle suscite pas mal d'inquiétude » (Préfecture 32)

Ce constat d'une **rupture** intervenue dans la mise en œuvre du dispositif PER est repris dans chaque département. En termes d'animation, un déséquilibre s'est produit (a-t-il été pensé volontairement ?) entre le suivi des dossiers de réponse à l'AAP et l'encadrement de la phase opérationnelle. Les administrations préfectorales sont conscientes des implications qu'a pu avoir cette rupture, car *« entre la partie candidature et la partie production d'un dossier finalisé pour demande subventions, il y a la gouvernance »* (Préfecture 64).

De leur côté, les services préfectoraux regrettent aussi la disparition, à l'issue de la sélection, des correspondants de suivi du dispositif PER au niveau central. L'absence de lien direct sur le programme entre le niveau central et le niveau local a de leur point de vue entraîné des problèmes de transmission d'informations qui se sont visiblement posés entre le Ministère et les préfectures quant au fonctionnement du dispositif PER. Des informations souvent fractionnées, voire erronées, ont pu conduire à un manque de lisibilité sur la procédure à suivre quant à la conception/réalisation budgétaire et temporelle des PER.

2.2.2.2. Le suivi du budget et du calendrier

Entre la labellisation et la mise en œuvre des PER, la période de latence a été plus ou moins longue suivant les PER, le temps de relancer et de finaliser les démarches d'obtention des cofinancements pour pouvoir déposer les dossiers de demande de subvention. Cette période a eu tendance à s'éterniser pour un certain nombre de PER, un problème qui semble moins du aux territoires qu'au dispositif PER qui a fonctionné sur deux registres opposés :

- un AAP "simple" en amont, avec une sélection sur des dossiers conçus rapidement ;
- un dispositif rendu "complexe" sur le plan financier en aval, dont les complications n'ont pas été anticipées ou traitées au moment de la constitution des dossiers, faute de temps.

La longue marche vers le bouclage des financements

Dans la plupart des cas, la constitution des plans de financement, étape obligatoire pour la viabilité des actions, n'a pas été suffisamment aboutie au moment des dépôts de dossiers. En

tant que collectivités, les territoires porteurs étaient au fait des mécanismes du cofinancement et de ses contraintes. Mais beaucoup n'ont pu travailler que de manière très superficielle l'élaboration des plans de financement. Les délais de bouclage ont en outre surpris certains porteurs de projets privés qui n'ont pas toujours bien compris ou accepté pourquoi l'obtention de la labellisation, moins qu'une fin en soi, n'était que le début d'un processus technique long et complexe. Les courts délais de candidature se sont ajoutés au fait que certains projets présentés avaient été trop peu approfondis sur le plan de la faisabilité budgétaire.

Finaliser les plans de financement nécessitait là aussi un travail spécifique sur le plan technique comptable mais aussi en matière d'animation, travail qui n'a pas toujours pu être assuré de manière efficace. En pratique nous avons constaté que ce sont les techniciens des Pays, plus rarement d'EPCI, qui ont assuré le suivi du volet financier. Là encore, plusieurs territoires rencontrés regrettent que des crédits d'ingénierie n'aient pas été directement prévus pour faciliter ce travail. Les PER en effet qui ont avancé le plus rapidement dans leur plan de réalisation sont ceux où la mobilisation des cofinancements était déjà prête ou en grande partie sollicitée dans le cadre d'autres procédures.

La décision de diminuer les enveloppes de subvention PER a localement pu poser problème, notamment pour les PER labellisés lors de la première vague dont les propositions s'étaient fondées sur une contribution de référence de l'Etat au titre du PER de 1 M€

« On avait demandé une enveloppe plus importante mais on n'a eu que 600 k€, cela a été un petit coup dur car on a dû retirer certains dossiers. Il y a eu un choix fait par le COPIL. » (Animatrice SM NAU)

Beaucoup d'opérations prévues dans le secteur du BTP notamment, portant sur de la construction ou de la rénovation, ont vu leurs coûts augmenter entre le moment où les premiers devis avaient été demandés pour la candidature en 2005/2006 et ceux produits lors de l'engagement effectif des travaux, produits dans le courant de l'année 2008. De plus, pour les projets d'équipement importants, les coûts n'avaient souvent été évalués que dans les grandes lignes, le temps manquant pour pouvoir produire des devis plus précis. C'est évidemment une contrainte forte pour les porteurs de projet car c'est à eux qu'il revient d'assumer les surcoûts qui se sont ajoutés aux budgets initiaux.

Incertitudes et complications administratives

Sur le volet administratif, le fait que le pilotage de la gestion financière, d'abord confié aux SGAR, ait été transféré au CNASEA, a vraisemblablement conduit à des dysfonctionnements. Le relais n'a pas forcément été bien organisé avec les préfetures, d'où des erreurs préjudiciables à la finalisation des opérations comptables sur certains PER.

« Le CNASEA est arrivé dans la procédure au moment de l'engagement des dossiers. La DIACT a récupéré de tous les ministères et mis dans le pot commun différents crédits qui ont été transformés en FNADT. Ce FNADT est parti au CNASEA, et le CNASEA gère l'enveloppe. D'où la question de savoir si le CNASEA apporte une plus-value au PER. La réponse est non. Non, parce que le Préfet de département est déjà l'ordonnateur des crédits FNADT. Il sait comment gérer les crédits. S'il avait fallu créer une ligne dans le budget de l'Etat, on en aurait créé une. Franchement, je pense qu'on aurait fait aussi bien que le CNASEA. Puisqu'on n'est plus avec le

CNASEA, ça avait été un peu difficile parce qu'ils étaient un peu exigeant, notamment en termes de pièces. Le CNASEA, ça marche, mais je pense qu'on aurait pu s'en passer.

A mon avis, c'était peut-être aussi plus facile parce que comme il y avait un pot commun de l'ensemble des crédits des ministères, je pense que les ministères ont dû dire « nous, on veut un organisme indépendant, qui puisse nous dire à tout moment qu'en est-il de nos crédits à nous ». Et effectivement, pour avoir un organisme « dit indépendant », on a fait appel au CNASEA qui a déjà l'expérience effectivement des crédits européens. Je pense que c'est vraiment l'objectif de la DIACT, c'est d'avoir un organisme qui puisse dire « voilà où on en est » et qui puisse répondre aux demandes des autres ministères. Mais nous, on aurait pu très bien gérer les crédits, il n'y avait vraiment aucun problème. » (Préfecture 12).

Au moment de l'AAP, un délai de trois ans avait été fixé pour la réalisation des opérations. Cependant l'obligation d'engagement des crédits avant la fin de l'année 2008, avec la date butoir du 31 décembre 2009 pour la réalisation, n'a été spécifiée aux PER que bien après la labellisation. Dans le département des Pyrénées Atlantique, les services indiquent que « *c'est le CNASEA qui nous en a informé. C'était écrit sur leur guide de procédures qu'ils ont bien voulu nous photocopier quand ils nous ont reçu l'année dernière seulement, en mars 2007, à Bordeaux. Après cela a été confirmé par une circulaire en août 2007.* » (Préfecture 64).

Par ailleurs, en raison du manque de clarté sur la procédure administrative, certaines opérations pourtant labellisées PER n'ont pas pu être payées car elles n'avaient pas été conduites selon le guide de procédure établi par le CNASEA.

« Par exemple, sur le PER d'Orthez on a eu un refus, c'est-à-dire qu'on essuie un peu les plâtres de la 1^{ère} vague car on n'a pas eu de textes tout de suite et on ne savait pas que les opérations ne devaient pas être commencées avant accusé de réception du dossier complet, règle classique de subvention d'Etat. Or on s'est aperçu que parmi les dossiers d'entreprises privées qui nous sont parvenus que le matériel était déjà acheté avant qu'on nous transmette le dossier. Or on n'avait pas d'instruction au départ. On a été obligés de refuser.

C'est un problème de logiques différentes de calendrier : entre le moment où les porteurs de projet ont déposé leur candidature et le moment où le comité de sélection s'est réuni, il s'est écoulé plusieurs mois. Ils avaient des opérations urgentes à faire, le maître d'ouvrage était pressé de lancer une nouvelle acquisition de matériels. Ils ont poursuivi leur dynamique. En somme il aurait fallu qu'ils déposent leur dossier de demande de subvention avant que le projet ne soit labellisé, sachant qu'on ne savait pas le montant de l'aide. » (Préfecture 64)

Certains opérateurs PER regrettent enfin une prise en compte insuffisantes des délais nécessaires à la réalisation de certaines opérations en raison des obligations administratives (Saint-Lizier, Mont Valier, Nive-Adour). Sur certaines opérations, les complications se sont multipliées, fragilisant parfois la cohérence et la dynamique des PER labellisés. Par exemple, en raison des délais administratifs d'instruction pour les dépôts de permis de construire ou de rénovation, notamment en site classé, en zone de haute montagne ou encore pour les autorisations de travaux en sites sensibles. Ces problèmes avaient cependant été identifiés par certains services préfectoraux :

« On avait dit en réunion préparatoire : attention, le PER c'est en deux temps : vous présentez un dossier ; certaines seront retenues par le comité de sélection, il y aura une enveloppe globale qui sera affectée et après il faudra confectionner le dossier de demande de subvention classique, qui

est lourd, car on va jusqu'à demander toutes les autorisations réglementaires. On est à la fin d'une chaîne administrative. » (Préfecture 64)

De même, les délais très courts ont fréquemment obligé à refaire des évaluations de coûts (lors de la construction des APS) pour les nouvelles constructions, à passer des appels d'offre qui ont été longs et ont conduit à retarder les demandes de permis de construire.

« Il a fallu passer des études préalables à des études de précision, de réalisation. On ne peut pas dire qu'il y a eu des dérives mais les calculs avaient été faits à la louche. Et une fois qu'on a fait les études spécifiques, les coûts ont doublé, comme à Marciac. Maintenant par contre, l'Etat ne bouge pas car ça a été programmé comme ça. Il y avait une opportunité à saisir, et on ne pouvait pas faire autrement, il fallait respecter le calendrier. Au 10 juin 2008, on a fait un point : tous les projets gersois sont très en retard, à part le PATS. Aujourd'hui, sur les 5 PER, tout est en attente sauf 2 opérations sur 3 dans PATS.

C'est vrai qu'il faut le temps pour déposer les permis, prendre en compte toutes les contraintes comme la loi sur l'eau, etc. à Nogaro... Il faut du temps dans ces procédures et tant que tout ça n'a pas été fait, il est impossible d'engager les dépenses. On fait les frais du manque de réflexion au départ, même si en effet cet appel à projet a produit une mobilisation sur les territoires. Pour Nogaro par exemple, c'est LE projet du territoire, il n'y a pas de plan B ! » (Préfecture 32)

Les retards, voire les refus initiaux émanant de services administratifs, ont pu même faire peser une lourde hypothèque sur la réalisation des projets dans les délais impartis. Beaucoup d'opérateurs et porteurs de projet regrettent que ces étapes administratives n'aient pas pu être allégées, ou en tous cas prises en compte dans le fonctionnement du dispositif, et ce dès l'AAP. Certains interlocuteurs voient là une contradiction de méthode dans le dispositif : si le dispositif PER prétend jouer un rôle structurant pour le territoire, l'Etat aurait du mieux être à même de tenir compte de sa propre réglementation en matière de marché public, de droit de l'urbanisme etc. Dans le cas contraire, le dispositif aurait du s'en tenir à un rôle de canal de moyens, en limitant le périmètre éligible à des actions déjà bien avancées.

La "PER-isation" des crédits locaux : vers un renversement de la hiérarchie des normes

Le principe de départ était que le PER apportait des crédits en supplément des crédits de droit commun, ce qui a été identifié sous la forme des enveloppes FNADT-PER, versées aux préfectures en début d'année 2008. Cependant il n'avait pas été prévu qu'elles couvrent l'intégralité des volumes de la partie Etat, d'autres sources de financement ont donc du être mobilisées. L'articulation entre le FNADT-PER avec ces autres sources de financement dans le montage financier du dispositif n'avait pas été prévue dans le détail mais il avait été annoncé aux préfectures qu'elles devraient probablement abonder sur les PER avec leurs crédits propres. Il a ainsi été demandé aux préfets d'inclure dans l'enveloppe dédiée aux PER des crédits DDR et DGE. Pour la DGE, certaines opérations d'investissement lourdes menées par des communes, sur de la rénovation ou de la construction de bâtiments par ex, ont reçu leur financement PER-Etat via une bonification de la DGE. La DDR, un fond réputé pour le caractère opaque de son circuit d'attribution, a également été mobilisé ; des préfets (puisque ce sont eux qui attribuent à discrétion avec une commission d'élus, les enveloppes DDR) ont bloqué une partie des fonds DDR pour des opérations PER.

Il s'est donc opéré une forme de "PER-isation" des crédits locaux classiques dans le but d'économiser les crédits au niveau national, ce qui a été vécu sur les territoires comme une façon de gonfler artificiellement l'enveloppe globale du dispositif PER. En moyenne dans notre échantillon, les crédits DGE et DDR ont ainsi représenté près de 20 % de la participation Etat au titre du PER alors que la moyenne au niveau national s'établit à 13,2 %. Le choix de rediriger des crédits locaux d'appui au développement vers les PER peut s'expliquer d'abord par le décalage apparu entre les demandes de subventions présentées dans les dossiers de candidature et les coûts effectifs des opérations établis après le montage des budgets réels²⁰, avec parfois un décalage de plus de deux ans.

« Une fois que les PER ont été labellisés, il y avait beaucoup plus de demandes de crédits que de fonds disponibles. C'est à ce moment là qu'on nous a dit d'inclure dans l'enveloppe PER les crédits DDR-FNADT » (Préfecture 12).

Dès lors, c'est un dysfonctionnement juridique qui a succédé à un dérèglement budgétaire. En effet, d'un côté la DIACT a stipulé aux préfetures que les opérations financées par les PER devaient être réalisées au 31 décembre 2009 alors que la DDR fonctionne sur une autre temporalité :

« C'est la loi de finances qui dit quels sont les crédits qui sont attribués et à quels maîtres d'ouvrage et c'est un décret qui gère les crédits DDR et les différents stades en termes d'avancement des projets et de délais de réalisation. Or, ces délais de la DDR ne sont pas compatibles avec les délais PER, et les PER sont mis en place par une circulaire. Donc, là, il y a un problème aussi de hiérarchie des normes. C'est-à-dire qu'on veut faire appliquer à quelque chose qui est voté par le Parlement des directives qui sont données par une circulaire. [...]

J'avais des collègues qui demandaient aux Préfectures d'inclure dans l'arrêté d'attribution de la DDR aux collectivités les délais du PER, mais cela c'est illégal. En conséquence pour la partie DDR d'un dossier PER, nous considérons qu'on n'a pas à respecter l'échéance du 31.12.2009. C'est un problème d'interprétation qu'on a avec la DIACT. » (Préfecture 12).

Ce tour de passe-passe comptable n'a pas échappé à la plupart des techniciens territoriaux et des élus familiarisés avec la complexité des mécanismes de financement du développement local et plus généralement de la fiscalité locale. Outre les litiges techniques soulignés sur l'utilisation de crédits provenant d'autres fonds d'appui aux collectivités, la convocation de crédits DDR et DGE a aussi posé un problème moral pour certains acteurs.

Certains projets ont également été **rendus éligibles à des fonds LEADER+**. Ces fonds européens ont ainsi constitué un autre circuit de financement du dispositif PER. Comme la programmation LEADER+ se terminait fin 2007, la mobilisation de ce canal n'est cependant intervenue que sur quelques opérations censées être déjà bien avancées. Ce mécanisme a été envisagé toutefois sur plusieurs PER de notre échantillon (ceux des Pyrénées Catalanes ou de Vaur-Aveyron par exemple). Cependant la convocation de crédits LEADER s'est opérée dans des modalités assez confuses. Les territoires coutumiers de l'utilisation des dispositifs européens ont été assez critiques à cet égard, certains allant même jusqu'à parler

²⁰ D'autres fonds d'Etat sont intervenus dans des proportions plus modestes et de manière plus ponctuelle (FEOGA, FEADER, ADEME, CASDAR). Le FEADER par exemple a pu être mobilisé sur des actions complémentaires qui n'avaient pas été prévues initialement, comme la signalétique de la Route des vins dans le PER du Frontonnais.

d' « *escroquerie financière* » (PNR Pyrénées Catalanes). La décision de réaffecter des crédits européens encore non engagés avant la fin d'exercice du LEADER+ leur est apparue en effet comme une stratégie comptable destinée à pallier au problème de procédure budgétaire que posait le FNADT qui ne permettait visiblement pas d'intervenir sur des opérations de portage privé.

Le passage *de facto* de projets PER en programmation LEADER+ a donc provoqué des remous. L'initiative en revient d'abord semble-t-il à certaines préfectures qui ont essayé de mobiliser des crédits FEDER destinés théoriquement à des projets LEADER+. Cette décision a généralement provoqué le mécontentement des GAL et des Pays concernés, qui ont craint de voir s'instaurer un mécanisme de vases communicants et que ne soient asséchés les crédits nécessaires pour réaliser des opérations préalablement inscrites aux programmes LEADER, mais qui n'avaient pas encore pu voir le jour. Par ailleurs, la volonté d'engager des fonds FEDER sur les PER obligeait de réaliser les opérations visées avant la fin 2007, ce qui a pu placer les porteurs de projet concernés dans des situations difficiles vu le caractère d'urgence qu'imposait la situation (PNR Pyrénées Catalanes). Ces tentatives se sont d'ailleurs généralement soldées par le report des opérations et donc pour l'Etat la nécessité de mobiliser d'autres parties du fonds ministériel mutualisé PER.

2.2.2.3. Des retards importants dans la réalisation des opérations

Du fait du calendrier resserré, avec au mieux trois années pour réaliser les opérations labellisées (engagement des opérations en décembre 2008 et achèvement des réalisations en décembre 2009²¹), les candidats étaient dans l'obligation d'inscrire leurs propositions dans des démarches déjà initiées au préalable. Les projets labellisés étaient donc censés être déjà plus ou moins opérationnels pour espérer pouvoir être conduits dans le délai imparti. L'état d'avancement dans la réalisation devait d'ailleurs constituer un des critères pris en compte au moment de la sélection, afin de minimiser le taux d'échec.

On constate cependant que ce principe n'a pas été partout respecté et qu'il y a même eu de réelles prises de risque à ce niveau effectuées par le comité de sélection. Par exemple, pour le PER des Gaves, le comité a donné son aval à l'action intitulée "*Soutien aux projets de tourisme durable*", entérinant l'octroi d'une enveloppe de 800 k€, représentant un quart du volume du PER, alors même que les éventuels projets qui y figureraient n'étaient pas encore connus.

Par la suite, les implications de ces choix risqués, quelquefois non conformes au regard des spécifications du cahier des charges, ont été variables en fonction du contexte territorial :

- pour les territoires "expérimentés" dans le champ du développement territorial, le retard pris dans la réalisation des opérations ou leur annulation n'a pas été suivi d'effets vraiment pénalisants. Par exemple, pour le PER « Soule » la non réalisation de certains projets ne remet pas en cause la dynamique collective de développement qui se situe ailleurs ;
- pour les territoires plus "néophytes" sur le plan du développement local ou fragiles quant à la cohésion de leur projet de territoire, cette prise de risque a pu aboutir à l'échec du PER et de la dynamique dont il était porteur (situation de blocage politique,

²¹ L'annonce du report de l'achèvement des réalisations à la fin de l'année 2010 n'a été annoncée qu'au printemps 2009, cette décision tirant justement le bilan des nombreux retards constatés sur le terrain.

voire abandon de tout ou partie des projets, comme pour le PER Oloron et le PER Vinça-Canigó).

Le contexte d'urgence dans lequel les candidatures furent formulées a lui aussi eu des implications parfois négatives. Les porteurs de projet du PER du GAL AMIE par exemple ont évoqué la situation de tension liée à un démarrage « *semblable à un coup de fusil* » qui les a contraints à présenter les projets qu'ils avaient sous le coude, sans forcément aller au fond des dossiers, une urgence qui a entraîné des erreurs d'appréciation dans les budgets présentés (sous-estimation des coûts, oublis de postes de dépense). La faisabilité des projets n'a ainsi pas toujours pu être étudiée finement sur le plan financier et technique. En conséquence le périmètre de certaines opérations a évolué, ce qui a été perçu par l'administration « *comme quelque chose de normal car c'est parfois dans le cours des choses que le contenu va se préciser* » (Préfecture 31). Toutefois, devant les difficultés de réalisation rencontrées dans certains PER, il a parfois fallu réorienter le contenu des actions, comme par exemple à Estaing dans le PER du Haut Rouergue, voire en abandonner certaines.

« Aujourd'hui les PER ne sont pas tous au même niveau d'avancement. La première explication c'est qu'entre le dossier de candidature début 2006 et la finalisation des opérations avec un dossier de demande subvention, très formel etc. Il y a des évolutions ; dans le dossier de candidature PER on ne leur demandait pas de se pencher sur les plans de financement, on ne leur demandait pas non plus des budgets détaillés. » (Préfecture 64)

Les incertitudes sur la faisabilité des actions et les retards pris dans l'agenda de programmation ont également pu être liés à la question des cofinancements en provenance des collectivités territoriales.

« Elles ont dit qu'elles financeraient les projets au fil de l'eau. Ce n'est pas parce qu'ils sont PER qu'ils auront un droit de tirage particulier. Ce serait en fonction de la qualité des projets, et sur leurs lignes d'intervention propres. » (Préfecture 12)

« Certaines collectivités notamment les grandes, sont un peu plus réticentes à venir sur des opérations qui sont lancées et portées par l'Etat. [...] Dans certains cas elles sont venues sur le PER mais préalablement elles l'ont labellisé selon leurs propres critères, c'est-à-dire un dossier structurant pour le CG, un dossier de Grand Projet de Pays pour le CR. Elles veulent s'approprier un petit peu les dossiers, pouvoir afficher leur participation et que ça corresponde bien à leurs propres stratégies. En allant sur des procédures PER labellisées par l'Etat, en termes d'affichage c'est moins porteur pour elles, elles paraissent moins le moteur de l'opération, moins valorisées, elles ont l'impression d'être le faire-valoir d'une politique qui est mise en place par l'État. Elles cherchent plutôt à développer leur propre politique, en tout cas que ça apparaisse comme tel même si ça s'inscrit toujours dans le cadre des grands axes de développement où l'État a un rôle prépondérant. » (Préfecture 31)

Le bras de fer entre l'Etat et la Région notamment s'est ainsi poursuivi lors de la phase de mise en œuvre. En 2007, l'Etat, dans ses nouveaux documents programmatifs, avait ciblé les PER comme dossiers éligibles sur d'autres lignes thématiques. La Région a refusé cette situation car elle ne voulait pas qu'une politique de l'Etat soit financée par un nouveau document cadre qui était signé à la fois par l'Etat et les Régions, et se retrouver ainsi *de facto* dans l'obligation d'accompagner les PER.

« La position du CR a été exprimée dans une délibération. Au moment où le dispositif PER a été proposé, le CR, dans la mesure où il n'a pas été associé au dispositif, a dit qu'il ne reconnaissait pas ce dispositif d'intervention et qu'au niveau des financements il n'interviendrait uniquement que dans le cadre des politiques territoriales. Si des opérations entrent dans ce dispositif il les accompagnerait de manière classique, mais il n'y aurait pas d'accompagnement spécifique pour les PER. D'autres régions ont pris ce type de délibération, pour marquer un peu leur désapprobation. » (CR de Midi-Pyrénées)

Vis à vis du Conseil Régional de Midi-Pyrénées, deux cas de figure se sont présentés :

- Soit les projets étaient déjà connus et figuraient dans les Politiques territoriales ; dans ces cas ils étaient parfois même déjà subventionnés par la Région dans le cadre des lignes classiques. Ces projets ont donc été cofinancés. En Ariège par exemple les financements étaient déjà acquis pour le parc de la Préhistoire et Saint-Lizier ; d'autres projets étaient Projets Structurants de Pays, d'autres encore sont devenus GPP.
- Soit les projets n'avaient bénéficié d'aucune concertation ni de délibération : dans ce cas, si les projets ne rentraient pas dans les lignes de la Région, les porteurs de projet ont alors dû aller chercher d'autres financements ; si les projets pouvaient entrer dans les lignes de financement, ils ont fait l'objet de négociations plus ou moins difficiles entre les différentes parties.

Les tensions et l'hypothèque posée sur le cofinancement des actions "aux marges" c'est-à-dire hors du périmètre des lignes classiques ont cependant permis de souligner **le problème du financement de l'innovation**, qui par définition intervient sur des champs encore non définis. Certains porteurs de projet regrettent sur ce point la position parfois récalcitrante voire réfractaire de certaines collectivités territoriales, qui peuvent donner une image de rigidité vis à vis de leurs cadres de fonctionnement et de leur logique d'intervention.

Toutefois on observe que la Région est intervenue sur un grand nombre de PER. A l'été 2008, c'était déjà le cas de 13 des 22 PER de notre échantillon situés dans la Région. La plupart d'entre eux concerne des démarches qui entrent sur des lignes régionales. Pour les autres PER, un petit nombre n'avait pas sollicité de contribution de la Région tandis que pour d'autres la situation restait encore à l'étude. Le cofinancement s'est avéré parfois compliqué parce que l'adéquation du PER à des lignes de financement des CT n'était pas systématique : le PER de Revel par exemple n'entrait pas dans les lignes classiques d'intervention du CG 31. La nécessité de cette articulation avec les autres dispositifs de développement territorial et les formes qu'elle a prises sont abordées de manière plus approfondie dans la troisième partie du rapport.

En outre comme nous sommes parfois dans le cadre de l'innovation de projet (voir troisième partie), les retards et les repositionnements des projets s'expliquent aussi par le fait que les contraintes de réalisation ont pu s'avérer difficiles sinon impossibles à respecter. Dans le PER du Gaillacois, le projet d'usine de granulés pour la production d'un combustible a pris du retard car l'ambition de départ était peut-être trop grande. Des contraintes techniques, commerciales, le contexte économique difficile du moment, ont amené à réduire la voilure et à allonger les délais. L'innovation est un processus de longue durée, incertain, chaotique, alors que le principe de l'AAP contraint l'affichage de projets dans un temps limité.

Pour tenter de gérer certains projets compliqués d'un point de vue technique ou de gouvernance, certains territoires ont fait de nouveau appel à des prestataires extérieurs : les

deux opérations maintenues sur le PER du Haut Rouergue bénéficient ainsi d'une assistance à maîtrise d'œuvre « *pour fédérer et coordonner, sans quoi ces opérations auraient été un échec* » (Pays du Haut Rouergue).

Les retards n'ont cependant pas eu que des effets négatifs. Le chef de file des porteurs de projet du PER de Corbières-Minervois explique ainsi que « *du fait de ce retard, on a fait évoluer notre projet. On était sur des choses nouvelles pour nous du point de vue technique, qui nécessitaient d'être comprises, appropriées.* » (Gérant Miellerie des Clauses). La DDA de l'Aude qui a accompagné le projet confirme le rôle positif qu'a effectivement eu sur ce projet l'allongement des délais de réalisation des actions.

Mais il s'agit de cas à la marge, spécifiques à certaines configurations de projet. Malgré des effets parfois positifs, le retard né des dysfonctionnements s'est fréquemment traduit par des incidences importantes sur la gouvernance des PER (voir infra) mais également au moment de "l'étape couperet" lorsque l'Etat a souhaité une clarification sur la phase de réalisation : au printemps 2008, la DIACT demanda un état des lieux et fixa en juin 2008 une règle relative à l'avancement des opérations : si les engagements de crédits PER n'étaient pas effectifs au moins à hauteur de 60 % du volume financier du PER au 31/12/08, celui-ci devrait être considéré comme abandonné. Plusieurs PER ont du réagir en urgence pour essayer d'atteindre ce seuil.

« Tout va s'amasser en fin d'année, les PP vont essayer de ne pas restituer les crédits et peut être envoyer des dossiers au mois de novembre qui ne seront pas complets et il va falloir s'activer pour les compléter. Ce sera idem en 2009 pour le paiement avant fin décembre. Sachant que la date du 31/12/2008 n'était pas prévue à l'époque. J'ai trouvé un peu dur de ne pas accorder les 3 ans complets. » (Préfecture 64)

Certains PER alors en difficulté n'ont pas survécu. Dans le PER Bois porté par la CC des Trois-Vallées en Haute Garonne par exemple, aucune action n'avait pu être engagée à cette date. La CC maître d'ouvrage et également porteuse de projet avait de grandes difficultés à assurer sa part d'autofinancement. Elle devança la décision de l'Etat en annonçant fin septembre l'abandon du PER.

Les dysfonctionnements liés aux hésitations du dispositif que nous avons constatés et expliqués ci-dessus, ont pu compliquer la phase opérationnelle mais ils n'expliquent pas à eux seuls les situations de blocage qu'ont connu certains PER. Il est dommage que les services du Ministère n'aient vraiment pris acte qu'à ce moment là que certains PER connaissaient des problèmes dans leur concrétisation. Certains observateurs pourront considérer que les PER "solides" ont franchi cette étape sans réelle encombre, parvenant à justifier d'un taux d'engagement suffisant de crédits. Cette attitude cependant a pu laisser l'impression que l'Etat acceptait une situation dans laquelle quelques PER devaient être nécessairement "passés par pertes et profits"²².

²² En nombre très limité sur le plan national, seuls 22 PER ayant officiellement été abandonnés selon la DIACT.

2.3. LA GOUVERNANCE EFFECTIVE DES PER

Introduction

L'étude de la gouvernance constitue un élément clef de la compréhension du développement local car elle renvoie aux modes de fonctionnement des systèmes complexes et fragmentés, ce qui caractérise l'action même de développement local. Dans une analyse consacrée aux professionnels de l'ingénierie territoriale, le cabinet RCT²³ soulignait récemment encore combien l'amélioration de la gouvernance dans les mécanismes de fonctionnement des territoires demeure un enjeu important pour assurer leur vitalité et leur dynamisme :

« Dans un contexte annoncé de réduction de sources de financement, l'efficacité de l'ingénierie territoriale est plus que jamais un enjeu : comment produire une ingénierie de meilleure qualité et adaptée aux besoins des territoires avec des moyens moindres, et comment garantir l'égalité des chances entre les territoires ? Parmi les dysfonctionnements souvent soulignés, la faiblesse de la gouvernance et du système d'acteurs est l'un de ceux qui reviennent le plus fréquemment. »

Si la gouvernance ne constitue pas *stricto sensu* un seul et même idéal-type, elle n'existe pas non plus *de facto*. Elle caractérise un type de fonctionnement de l'action publique, qui se traduit au travers de diverses formes et qui est susceptible d'évoluer dans le temps, mais qui implique nécessairement une situation de coprésence entre des acteurs qui ont à gérer des questions collectives. Elle renvoie à la coordination d'acteurs de statuts divers, à l'organisation et l'agencement concertés de leurs interactions, pour prendre en charge une problématique commune, en vue d'établir un projet²⁴.

Il n'y a donc pas *de facto* une gouvernance des PER. Par contre nous pouvons formuler une double hypothèse, à savoir que les PER agissent sur les mécanismes des systèmes d'acteurs du développement local pour constituer des *espaces de gouvernance* et qu'ils vont, le cas échéant, permettre d'améliorer les formes de cette gouvernance dans ses modes de d'organisation et de fonctionnement, notamment en faisant émerger ou en confortant les mécanismes de gouvernance territoriale.

La nature du dispositif PER et ses objectifs d'intervention, amènent en effet à s'intéresser plus particulièrement à la notion de gouvernance territoriale. J.-P. Gilly et al.²⁵ définissent ainsi la gouvernance territoriale comme « un processus d'articulation dynamique de l'ensemble des pratiques et des dispositifs institutionnels entre des acteurs géographiquement proches en vue de résoudre un problème productif ou de réaliser un projet de développement ». L'idée de gouvernance territoriale insiste sur la mise en réseau des différents acteurs institutionnels, politiques, économiques et sociaux, ce processus venant opérer dans la perspective d'un projet de développement pérenne. Cette mise en réseau s'appréhende alors comme un partage des connaissances et des expertises de chaque partenaire et implique de laisser à chacun des acteurs une part importante d'autonomie dans la définition de ses choix stratégiques.

²³ RCT (2008) *La qualité des prestations en ingénierie territoriale : pour un état des lieux des enjeux*. Synthèse du rapport, 7 p.

²⁴ BERTRAND, N. & MOQUAY, P. (2004) "La gouvernance locale, un retour à la proximité". *Economie Rurale*, n° 280, p. 77-94.

²⁵ GILLY, J.-P., LEROUX, I. & WALLET, F. (2004) "Gouvernance et proximité". In PECQUEUR, B. & ZIMMERMANN J.-B. (2004) *Economie de proximités*. Hermès Science Publications, 264 p.

2.3.1. Réflexions et remarques préliminaires sur la gouvernance des PER

2.3.1.1. Comment analyser la gouvernance des PER ?

Caractériser les modes de gouvernance des PER, compris comme les processus de prise de décision et de mise en œuvre de ces décisions au sein d'un système d'acteurs, impliquait de conduire le décryptage des systèmes d'acteurs qui gravitaient autour des PER, donc d'étudier les jeux opérant entre ces acteurs. Cette opération nécessitait d'identifier :

- la cartographie des acteurs (posture, influence, réseaux etc.) afin de placer chacun dans un cadre de fonctionnement global (leader, animateur, position périphérique etc.)
- les conflits d'intérêts ou de légitimité qui s'expriment de manière claire ou tacite
- les lieux d'échange, de débat, et potentiellement de co-construction
- les enjeux stratégiques qui se posent individuellement et collectivement aux acteurs

Les entretiens effectués avec les trois groupes d'acteurs identifiés (voir première partie) ont constitué le cœur de notre dispositif d'analyse des systèmes d'action gravitant autour des PER. A cette fin, la grille que nous avons développée devait nous permettre de reconstituer pour les différents PER quelle avait été la situation du système d'action local avant l'arrivée de l'AAP PER et comment ce système avait évolué avec la labellisation et le passage à la phase opérationnelle. **La description et l'interprétation du fonctionnement du système d'action local** constituaient donc un des principaux sujets d'échange lors des entretiens. Nous avons par ailleurs approfondi dans ces entretiens le cas **des opérations qui n'avaient pas abouti à l'issue de la labellisation**, gageant que leur échec pouvait être en rapport avec des problèmes de fonctionnement du système d'acteurs.

Dans leur rapport, les experts du CGAAER (2007) estiment que le dispositif PER aurait eu au démarrage **un rôle de facilitateur pour des situations un peu coincées**, de stimulateur des synergies, voire qu'il aurait permis une recomposition des relations entre acteurs. Le dispositif serait ainsi venu renforcer sinon conforter certains réseaux entre acteurs sur les territoires porteurs de projets, en leur permettant ainsi de mieux se positionner sur certains créneaux. Cependant ce même rapport émettait des doutes sur la gouvernance future des PER "collection de projets" qui ont été labellisés : il s'interrogeait sur la nature et la solidité des bases qui permettraient de maintenir la prétendue logique de partenariat, et ce d'autant que la question du pilotage se posait déjà sérieusement pour certains d'entre eux.

Nous partageons l'interrogation de fond que ce rapport porte sur le fonctionnement des PER et c'est aussi dans cette perspective que nous avons souhaité développer notre analyse sur la dynamique de gouvernance des PER, c'est à dire d'essayer de ne pas s'enfermer dans une situation *ante* pour observer ce qu'il se passe sur l'ensemble de la durée du dispositif. Ainsi, outre les entretiens, **les COPIL** constituaient a priori **une situation privilégiée pour observer la gouvernance en actes**. Mais en pratique, ils n'apparaissent pas comme des lieux de gouvernance à proprement parler. Leur rôle a varié suivant les PER : ils ont souvent concerné la gestion financière et les crédits, ou bien des cellules techniques. Leur rôle de lieu de vie du programme ne s'est donc pas concrétisé dans la plus grande partie des cas.

Nous avons finalement essayé de synthétiser ces apports par un exercice visant à recomposer l'architecture de fonctionnement des PER, à partir de la grille de lecture présentée ci-après qui a servi de cadre à notre analyse.

FIG. 26 - GRILLE D'ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DES PER

1. POSITIONNEMENT DES ACTEURS DU PER					
ATTITUDE DES CTG D'ACTEURS IDENTIFIÉES					
<i>Emergence du projet de candidature</i>	refus	indifférent	mobilisation contrainte	mobilisation enthousiaste	
<i>Réception du projet de candidature</i>	blocage / résistance	indifférent	adhésion		
<i>Implication dans le projet</i>	refus	indifférent / attentisme	implication passive	médiateur	leadership
STATUT DES ACTEURS	dominé	ressource d'autorité	ressource d'allocation		
2. EFFETS DU PER					
	<i>Intensité de l'effet</i> 				
BENEFICES RETIRES POUR LES ACTEURS	négatif	nul	positif (légitimation, pouvoir, etc.)		
INTERACTIONS					
<i>Types de relations créées</i>	aucune	sollicitation participative	coopération (alliance à objectif pratique)	partenariat (action solidariste)	
<i>Types d'objectifs recherchés</i>	aucun	particuliers / distincts	communs		
<i>Animation autour du PER</i>	aucune	procédurale	active		
<i>Réseaux intercatégoriels (linking)</i>	Cas 1 :	affaiblissement	sans effet	renforcement	
	Cas 2 :	mutation des collaborations			
<i>Effets sur le système d'acteurs porteur du développement local</i>	sans effet	perpétuation	renforcement	mutation (émergence d'un nouveau système d'acteurs porteur du dvt local)	

Lexique des termes employés :

Partenariat : nous considérons qu'il y a partenariat lorsque le système de gouvernance révèle une autonomie véritable des acteurs (dans un partenariat, il n'y a pas de hiérarchie préétablie) et qu'est clairement exprimé une volonté de mise en commun de compétences pour atteindre un objectif conjoint.

Mutation : il y a mutation si s'opère une redéfinition de la place des acteurs impliqués dans le jeu de régulation local.

Animation : activité qui vise à créer de l'action collective pour faire progresser la réalisation d'un projet.

2.3.1.2. Des situations de départ différentes

A priori, de par leur définition théorique, les PER sont censés relever de la catégorie de la *gouvernance territoriale mixte* c'est à dire une situation composite où « *les acteurs qui pilotent la coordination locale sont des acteurs publics et aussi des privés qui travaillent ensemble sur un projet commun de développement* »²⁶.

Or nous pouvons annoncer d'emblée que cette situation semble loin d'être généralisée à tous les PER. Tout d'abord à cause de la place réelle occupée par les acteurs du secteur privé dans le dispositif : nous avons vu en effet que rares étaient les PER où le privé jouait un rôle de premier plan, *a fortiori* aux différentes étapes du dispositif. Un certain nombre de PER n'offrent que des liens ténus avec les acteurs du privé, du moins dans le cadre strict de leur réalisation. Dans d'autres cas, le privé est bien présent et joue un rôle réel tant sur le plan de la conception du projet que du dynamisme du PER mais il peut alors se poser des problèmes d'une autre nature. Dans un dispositif comme le PER, qui mobilise des sommes importantes de fonds publics sur un projet censé être collectif, fédérateur et soutenu par l'échelle politique locale, le système d'acteurs attend que le leadership soit tenu par un acteur public. Il n'est en effet difficile pour un acteur privé d'être placé en position de leader car la légitimité lui fait défaut. Le témoignage du PER de Corbières Minervois, illustratif de cette situation, explique les problèmes et les tensions que cette situation a pu susciter sur le territoire.

D'autre part, il paraît inapproprié sinon excessif d'évoquer pour un certain nombre de PER l'existence de "projets de développement" *stricto sensu* directement subséquents à la dynamique du PER. Dans bien des cas les opérations présentées ne relèvent pas de la construction de projets de développement mais se situent à une échelle d'action plus modeste.

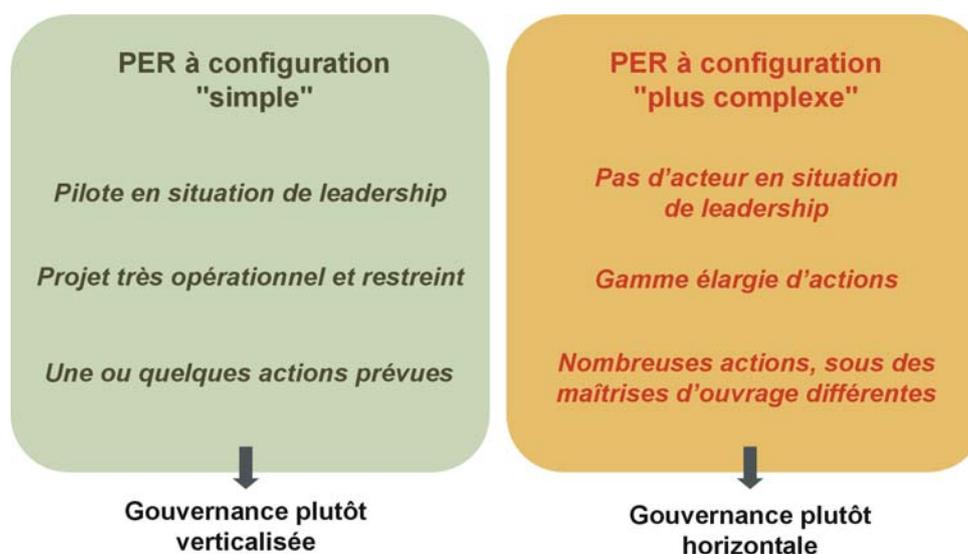
Ces réserves n'invalident pas cependant de faire appel à la notion de gouvernance territoriale pour aider à décrypter et analyser le rôle des PER dans les dynamiques du développement local : ce dispositif impacte bel et bien la capacité des acteurs locaux à agir et est susceptible de venir influencer sur la nature et l'organisation de leurs relations sociales.

En comparant les profils de situations locales dans lesquelles avaient émergé les PER, nous avons constaté qu'ils pouvaient être regroupés en deux grandes catégories archétypales de dynamiques, qui résument de façon forcément simplifiée des configurations et des modes de fonctionnement en réalité moins tranchés. Cette schématisation permet cependant de souligner quelques différences dans les formes de mobilisation, de structuration et de pratiques de fonctionnement des PER :

- des PER à configuration simple : très opérationnel, peu d'actions, structure porteuse leader
- des 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

²⁶ LEROUX, I. (2006) "Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique". *Négociations*, n° 2, p. 83-98.

FIG. 27 - CONFIGURATIONS TYPES EN MATIERE DE GOUVERNANCE



2.3.2. Un bilan des apports et des problèmes liés à la gouvernance

Nous avons essayé de distinguer des éléments communs à l'ensemble des PER et d'en tirer un bilan en regard : points positifs/points négatifs.

2.3.2.1. Des points positifs pour la gouvernance des PER

Le premier apport du dispositif PER a été de faire émerger dans de nombreux exemples de candidatures, de nouveaux lieux de discussion sur l'action publique de développement au sens large et de poser un cadre contraint et formel à cette discussion. Cette impression est amplement partagée par les acteurs de terrain, élus et techniciens, structures porteuses comme porteurs de projet :

« L'un des intérêts qu'a eu le PER, c'est que ça nous a obligé à une réflexion rapide et pointue, à se mobiliser tous ensemble pour y arriver. » (Maire de Brassac)

« Ce que je perçois comme assez positif dans ce type de dispositif, c'est que cela vient un peu bousculer la prise de décision. Cela demande aux élus d'accélérer, de s'accorder entre eux, d'arrêter des choix, en sachant qu'on est dans un cadre contraint, sur un projet précis. » (Directeur Culture et Education, CG 09)

« Le fait d'avoir rassemblés autour de la table, lors des COPILs ou autres, les fédérations sportives, les élus des trois départements, c'est ça que cette action a permis de faire et d'apporter au territoire. Une assise en termes d'équipements, oui, mais aussi je le pense, un levier sur les partenariats, qu'ils soient public-public ou public-privé. [...] Cela permet d'apporter une identification des acteurs mais aussi du potentiel. » (Chargée de mission tourisme Midi-Quercy)

« Avec deux ou trois autres études conduites en même temps (l'étude cartographique de la biodiversité et le Plan de Développement de Massif) le PER a été un des lieux et des moments qui ont permis de tous nous mettre autour de la table et de construire un projet et un discours communs, d'avoir des objectifs consensuels qui font que maintenant on travaille d'autant mieux. Le PER a permis de concrétiser des idées et a renforcé les relations qui se nouaient. » (PER FOREST, CPIE du Haut Languedoc)

Le PER apparaît d'abord comme un coup de pouce. Il vient appuyer des dynamiques collaboratives qui se sont préalablement engagées sur les territoires :

« Le PER est un outil parmi d'autres, un outil ajouté à d'autres pour le suivi d'un même projet, d'un même territoire, qui permet un aménagement du territoire pérenne. Mais attention, ce n'est pas que grâce au PER. C'est un outil, qui intervient à un moment donné, qui s'est agrégé à une démarche déjà existante, même s'il a pu entraîner la finalisation du concept d'un projet déjà mûri. » (CG 81)

« On ne peut pas dire que le PER a été déclencheur. Cela fait suite à 20 ans de pratique sur les circuits courts [...] Cette démarche donne un coup de pouce, mais parce qu'il y a une antériorité. Elle aide à la structuration, mais celle-ci est plus fonction de l'antériorité. L'argent qui est arrivé aide à accélérer le processus c'est vrai. Mais ce n'est pas une stratégie sur laquelle on pourrait s'appuyer. Je veux dire si on n'avait pas eu cette antériorité, la restructuration n'existerait pas. On le rend structurant mais par une antériorité qui est complètement indépendante de l'initiative PER. » (Porteur de projet privé et "animateur" du PER Corbières-Minervois)

Son apport dans le renforcement des liens s'exprime notamment lorsque le PER fournit l'occasion de parfaire des dynamiques déjà engagées :

« Il y avait toute une logique antérieure qui a fait que le PER est arrivé au bon moment pour, quelque part, finaliser les projets. Le dispositif PER a permis une progression dans la logique de réseaux, de partenariats. [...] En tant que GAL, ça nous a paru logique qu'on soit sur cette thématique parce qu'on savait que après le Leader, il restait des choses à faire sur la valorisation des produits locaux, mais en affinant, en restant moins vaste que ce qu'on était sur Leader, c'est-à-dire en allant vers du plus pointu. Justement, l'Excellence Rurale, nous, ce qui fait notre particularité, c'était le tourisme économique, avec Roquefort etc. et comme il restait des choses à faire, le PER a permis de bien compléter. » (Animatrice GAL AMIE)

« L'initiative du PER a soutenu ce qui se faisait, ça a un petit peu boosté. Il y a de l'argent donc on va peut-être plus foncer et effectivement, du coup, on a travaillé avec plus de prestataires. On s'est associé avec de nouveaux partenaires. Effectivement, on est allé loin dans la réflexion, notamment en termes d'emploi, de retombées. On ne l'aurait peut être pas faite s'il n'y avait pas eu des exigences de la part de l'Etat. » (Pays du Haut Rouergue)

Les liens entre les acteurs préexistaient souvent au PER, nous l'avons déjà souligné. Cependant même pour des acteurs bien implantés dans un territoire et impliqués dans des dynamiques collaboratives actives, le PER a pu apporter une plus value en matière de construction ou d'élargissement des réseaux de connaissances et de collaboration :

« Le PER c'est quelque chose de très bien sur l'aspect des réunions entre acteurs, les comités de pilotage ; cela donne aux élus une idée de ce qu'on fait. Cela a aussi permis d'augmenter les

relations, de découvrir des gens et ce qu'ils font. » (Association Adour Maritime, PER Nive-Adour-Ursuya)

« Le PER amène une cohérence, une envie de travailler ensemble sur la vallée. Des structures d'hébergement de la vallée se sont regroupées à cette occasion. On se rencontre d'avantage. [...] Le PER c'est un démarrage. Il y a le projet actuel mais ensuite il y a tout ce partenariat sur la vallée qu'il va falloir alimenter, animer, faire travailler ensemble. Il faut utiliser l'élan du PER. Je ne sais pas si la motivation aurait existée sans. Il y a bien des intérêts communs entre les hébergeurs et les prestataires d'activités touristiques. Est ce qu'ils l'auraient fait sans le PER ? Sur une commune localement, je pense que oui. Mais à une autre échelle, quand il s'agit de faire travailler une structure de l'Aveyron avec une structure du Tarn et Garonne, cela aurait été moins évident. » (Association AGAAC [pratiquants et professionnels des sports d'eau vive], PER Viaur-Aveyron)

Le dispositif a donc permis de démarrer des collaborations, parfois d'amorcer des réflexions, ce qui constitue une plus value réelle en matière de gouvernance locale et parfois d'innovation territoriale (cf. dernière partie du rapport). Il a également renforcé des réseaux mais ce souhait n'a parfois pas pu vraiment aboutir sur des traductions concrètes (PER Est Quercy) ou bien n'est demeuré qu'à l'état de vœu pieux (PER Revel) :

« L'un des apports de ce projet, c'était de chercher un moyen de fédérer, en faisant participer des gens qui ne se rencontraient pas ou très peu : les artisans, le monde enseignant et les collectivités. Je pense que c'est un des acquis principaux aujourd'hui : avoir réussi à les amener autour d'une table [...] Il y avait une incompréhension totale entre la vision des artisans, celle des enseignants, celle de l'Institut des Métiers d'Arts (IMARA). Ce projet a permis en les incitant à venir autour de la table, les obliger à se parler et surtout à s'écouter parce c'est encore aujourd'hui bien souvent du monologue. » (Maire adjoint à l'économie, PER de Revel)

Si l'on se réfère aux théories du capital social et notamment au cadre de lecture des liens de coordination entre acteurs proposé par la Banque Mondiale²⁷, on constate que le dispositif tend à agir positivement sur les liens de type *bonding* (c'est à dire au sein d'une communauté d'activités ou bien d'une communauté territoriale) et *linking*. Il intervient plus marginalement sur des liens de type *bridging* : son rôle éventuel à ce niveau dépend du domaine d'activité concerné par le projet et de son ambition. Ce n'est d'ailleurs souvent pas le PER en lui même mais le projet auquel il contribue qui vise à renforcer ce type de liens. Le PER de FOREST en donne une illustration au travers de la volonté affichée de renforcer les débouchés à l'exportation pour les exploitants forestiers locaux, une stratégie commerciale qui peut être renforcée grâce aux outils de marketing et de logistique auxquels contribue le PER.

²⁷ Matrice descriptive des liens entre acteurs de la Banque Mondiale (2000) :

Bonding : <i>Qui unit</i>	Liens horizontaux (au sein d'une même communauté)
Linking : <i>Qui lie</i>	Liens verticaux (entre agents de groupes différents) ; les agents occupent des places ou des statuts différents.
Bridging : <i>Qui relie</i>	Liens extraterritoriaux et discontinus

2.3.2.2. Les points négatifs pour la gouvernance des PER

Nous avons identifié quatre points qui posent problème dans la gouvernance des PER :

1. Les courts délais laissés pour la candidature n'ont pas permis aux territoires de fouiller réellement de nouveaux réseaux de développement ou de fortifier les partenariats.

Les PER qui ont permis aux territoires d'étendre et d'étoffer leur système d'acteurs impliqués dans la démarche de développement local sont ceux où le partenariat de départ était déjà bien calé et préexistait donc souvent de longtemps au PER. C'est le cas du PER Corbières-Minervois, dont le réseau de producteurs impliqués dans la démarche de plate-forme de commercialisation collective s'est ouvert à des vignerons à l'occasion de l'élaboration du PER.

Dans d'autres cas, les médiateurs-pilotes des PER qui ont essayé d'ouvrir le réseau des collaborations n'ont pas pu toujours s'assurer de la fiabilité de porteurs de projet nouveaux, avec lesquels ils ont essayé de travailler à cette occasion mais qu'ils ne connaissaient pas ou trop peu. Cela a pu poser problème (PNR Pyrénées Catalanes). Il est également dommage que dans le PER des Trois Vallées, le projet n'ait pas permis que le principal partenaire privé impliqué, l'entreprise TEMBEC, s'engage plus avant dans le partenariat. Dans ce PER portant sur la valorisation de la ressource forestière locale, la participation de TEMBEC, principal usinier des Pyrénées Centrales, s'est limité à un engagement sur l'achat de bois en provenance du territoire. S'il y avait eu un engagement plus costaud, cela peut être aurait pu entretenir la dynamique de portage de ce PER qui ne s'est pas concrétisé.

2. Les incertitudes sur le fonctionnement de la procédure d'attribution des financements ont été véritablement néfastes à la gouvernance des PER.

L'engagement financier des partenaires privés semble être un indicateur assez pertinent de la dynamique des PER. A Fronton, où le Syndicat des Vins apporte une petite contribution pour la réalisation du projet de réhabilitation et d'aménagement de la Maison des Vins, le projet avance. Le PER de Corbières-Minervois, porté par le secteur privé, a déjà atteint fin 2008 une bonne partie de ses objectifs de réalisation. Lorsque les porteurs de projet privés se sont engagés financièrement, ils ont été plus attentifs à la dynamique d'animation du PER et à la réalisation des actions prévues. Cette préoccupation a parfois même amené certains d'eux à finalement réaliser des opérations hors du cadre du PER, comme cela a été par exemple le cas dans le PER du Pays des Vallées des Gaves pour des projets directement commandés par les besoins d'activité de ces entrepreneurs.

« Il y a une contribution des professionnels de santé dans la réalisation du PER, à travers la location des locaux dans les Maisons de santé : leurs loyers paient le remboursement des emprunts. Pour la commune, le principe c'est une opération blanche parce que les professionnels vont payer. La collectivité réalise le bâtiment, à l'intérieur il y a une société civile de moyens qui est créée entre les professionnels, qui récolte les loyers de chacun et qui paie le loyer à la municipalité. Ils sont calculés pour rembourser l'emprunt, c'est à dire les 20 % que la municipalité prend le risque d'apporter. » (Dir. Pays Sidobre-Monts de Lacaune).

En revanche les incertitudes sur la conduite du dispositif se sont parfois soldées par l'épuisement des maîtres d'ouvrage, notamment les privés. Les entretiens révèlent que les animateurs du dispositif (services de l'Etat, structures porteuses) ont eu des difficultés pour motiver dans la durée les acteurs du privé entrepreneurial en l'absence de certitudes sur l'éligibilité des projets d'une part et sur le fonctionnement du dispositif proposé d'autre part. Cette situation rappelle que les temporalités de fonctionnement du privé ne sont pas celles du public. L'historique du fonctionnement de certains PER révèle bien ce phénomène, conduisant progressivement ces acteurs à se retirer pour engager leurs projets dans le cadre d'autres démarches (Gaves) ou à manifester « *une attitude d'indifférence polie* » (PER Bois 09) en réponse aux sollicitations des services ou des structures porteuses.

3. Une lourde pénalisation pour les PER : l'absence de pilotage clairement défini.

Nous avons distingué deux figures de pilotes de PER dans la partie mise en œuvre : soit il s'agit d'un acteur qui tient un rôle de leadership (cas de l'ONF pour le PER du Mont Valier, du CG09 pour ceux de Tarascon et de Saint-Lizier), soit d'un acteur qui dispose de moins de pouvoir et de légitimité, mais qui a un rôle d'organisation, de dynamisation et d'animation essentiel pour la bonne marche du PER, une figure que nous appellerons médiateur-pilote (cas du PER Nive-Adour-Ursuya). Faute de la présence de cet acteur clef, le PER part à la dérive. Le cas du PER des Trois Vallées est illustratif de cette situation : l'implication *a minima* du partenaire privé et une situation financière difficile au sein de la CC ont finalement trop pesé sur ce PER sans réel portage. Le PER Bois 09, engagé plus sur une incitation de la préfecture que sur la volonté et l'implication des acteurs de la filière, a failli s'échouer dans cette voie mais il a pu être sauvé, le PNR des Pyrénées Ariégeoises actuellement en voie de labellisation ayant repris en main son portage. A Revel, aucun des acteurs impliqués dans le PER ne tient clairement ce rôle. Le PER a connu des difficultés d'aboutissement et n'a pas atteint ses objectifs de fond.

4. La temporalité du dispositif a été mal choisie par rapport au calendrier électoral.

De manière plus ou moins prégnante, la gouvernance des PER comme de tout projet de développement repose sur des *figures* : celle de l'agitateur d'idées inlassable animateur du développement local, celle de l'élus aux réseaux capables de pallier les faiblesses techniques du dossier PER ; celles aussi du sous-préfet facilitateur, du porteur de projet bien renseigné ou du chargé de mission sur-occupé mais volontaire ! Si ces figures ne permettent pas, à elles seules, d'expliquer la gouvernance des PER, elles s'y retrouvent très régulièrement.

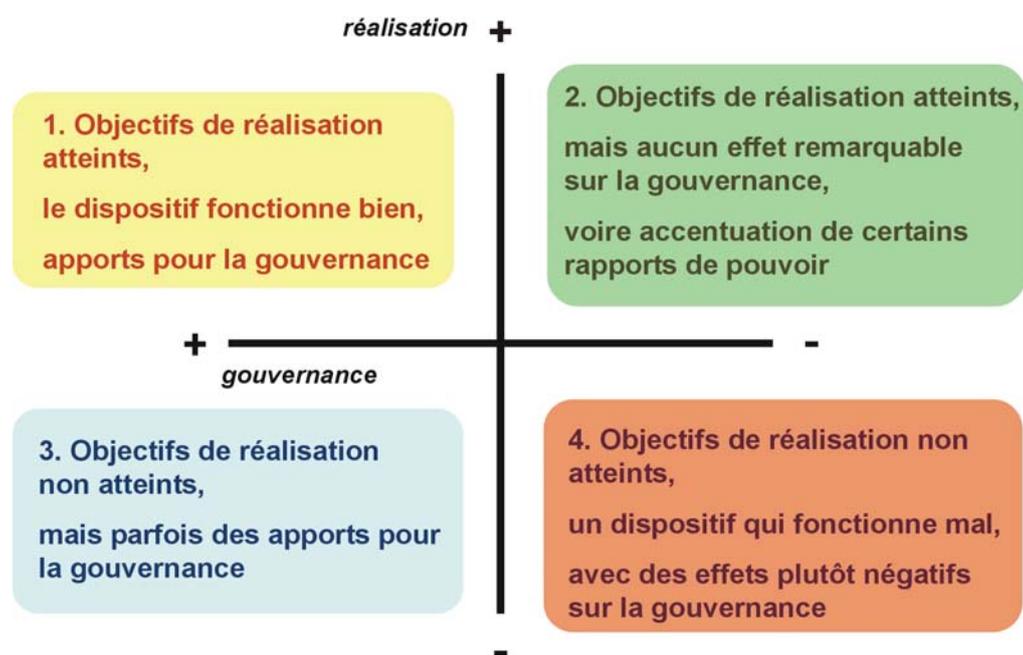
Nous avons souligné le rôle des acteurs en situation d'autorité à la fois dans l'amorçage et la mise en œuvre des PER. Or beaucoup de PER ont connu des changements politiques lors des élections municipales et cantonales de mars 2008. La disparition du leadership politique a été fatale pour des PER en situation de leadership mono-acteur (Vinça-Canigó, Confluence Pyrénéenne). Par contre d'autres PER qui ont connu la même situation, ont survécu car le pilotage en était partagé. C'est le cas de FOREST où le système de gouvernance a pu faire la preuve de sa résistance à un événement aussi important que la défaite politique du patron du territoire.

2.3.3. Essai d'une typologie des systèmes de gouvernance effective des PER

Par delà les traits communs présentés ci-dessus on s'aperçoit néanmoins que des différences caractérisent la gouvernance des PER.

Pour parvenir à les mettre en évidence, le principe retenu ici a consisté à se centrer sur les effets relationnels produits par la mise en œuvre des projets PER, en mettant en relation le système d'action propre à chaque PER et son itinéraire de réalisation.

FIG. 28 - POSITIONNEMENT DES PER SELON LA CORRELATION ACCOMPLISSEMENT / GOUVERNANCE



Catégorie 1 : le PER remplit globalement ses objectifs de programmation, son système d'acteurs fonctionne bien et améliore ou renforce sa gouvernance.

PER concernés : FOREST, Nive-Adour-Ursuya, Haut-Cabardès, Vignoble Gaillacois-Bastides, GAL AMIE, Viaur-Aveyron, Grands Causses.

PER "tendancieux" : Saint-Lizier ; mais également le PATS, parce que c'est un projet qui a tout à prouver : le registre de l'innovation est fortement convoqué, le portage et la gouvernance semblent réels mais cela ne garantit pas ce que cela peut produire dans la durée.

On peut qualifier ce type de « *gouvernance à effets relationnels positifs* ». Mais de quelle forme de gouvernance parle t-on dans ces cas ?

- S'agit-il de démarches animées d'une vraie gouvernance, c'est-à-dire horizontale ?
- ou bien ces PER reposent-ils sur une gouvernance plus autoritaire, verticalisée, sans que n'existe un réel débat ?

Ce premier type renvoie aux dimensions suivantes :

- Une mobilisation plutôt enthousiaste autour du projet, souvent portée par un individu clé qui s'accompagne de mobilisations d'autres acteurs aussi enthousiastes, parfois plus contraints ou dubitatifs ; il peut s'agir parfois d'un leader politique autour duquel est regroupé un pool d'acteurs impliqués (collectivités, acteurs économiques et associatifs) et d'autres acteurs plus « suiveurs ».
- Une réception du projet qui donne plutôt lieu à des démarches d'adhésion, très rarement à des manifestations de refus ou de l'obstruction ; toutefois elle aurait gagné dans certains cas à être davantage connectée aux problématiques présentes dans le territoire ou à proximité avec lesquelles il aurait été intéressant de faire le lien.
- Une implication des acteurs dans le projet s'organisant autour d'un médiateur qui n'est pas forcément le même acteur que celui disposant du leadership sur la démarche ; à cet égard, il faut noter la montée en puissance d'acteurs économiques leader des démarches de PER comme dans le GAL AMIE par exemple qui acquièrent ainsi une place dans le système d'acteur du développement local.
- Des bénéfices positifs pour les acteurs impliqués soit parce qu'ils confortent leur place dans les systèmes existants soit parce qu'ils s'en créent une nouvelle de manière non conflictuelle.

Au sein de ce groupe de PER, les principaux éléments de différenciation sont à rechercher du côté de :

- **La dynamique de gouvernance impulsée.** Le processus qui semble s'enclencher avec le PER est relativement nouveau même s'il ne démarre pas de rien.
- **La nouveauté et l'innovation dans les partenariats mis en œuvre.** Certains permettent à des acteurs (les leaders, les médiateurs) de se positionner sur des thématiques sur lesquelles ils étaient jusque là faiblement présents (Vallées des Gaves, Grands Causses) quand d'autres leur servent à renforcer leur place (Viaur-Aveyron, PATS).
- **Le médiateur peut aussi chercher à en renforcer sa position au sein du territoire :** c'est le cas du PER des Gaves où le Pays, structure porteuse, se positionne grâce au PER dans le champ du tourisme, un domaine d'activité clé du territoire. Il devient une ressource dans ce champ et bénéficie donc d'un renforcement de son rôle et de ses positions.

Catégorie 2 : le PER atteint globalement ses objectifs de programmation mais il n'apporte rien ou presque contribue réellement à renforcer la gouvernance au sein du système d'acteurs.

PER concernés : Marciac, Maison du Frontonnais, Sidobre-Monts de Lacaune, PNR Pyrénées Catalanes, Pays des Gaves, Tarascon, Pays des Coteaux, Corbières Minervois, Nogaro.

PER "tendancieux" : Mont Valier, Filière bois 09.

C'est la catégorie la plus fournie dans notre échantillon. Ces PER renvoient à une "gouvernance sans effets relationnels majeurs". Cela signifie :

- Ces PER ne s'inscrivent pas forcément dans une gouvernance de type verticalisée. Cependant ils se caractérisent par une mobilisation initiale assez souvent "contrainte" (notamment par le fait de financer des projets préexistants, ce qui est le cas de nombre de ces projets) ou dont l'enthousiasme d'un acteur clé (le Conseil général 32 par exemple dans le cas de Nogaro ; l'ONF pour le Mont Valier ; la DDAF pour la filière bois en Ariège) n'est pas vraiment partagé et/ou durable, en tout cas ne se diffuse pas à l'ensemble du territoire concerné notamment parce qu'il peut s'agir d'une incitation administrative plutôt que territoriale (rôle du sous-préfet pour certaines actions dans le PER de Sidobre-Monts de Lacaune).
- La réception des projets est à la hauteur du contenu de démarches le plus souvent assez opportunistes, elle n'enclenche pas davantage d'adhésion à l'aval. L'implication dans le projet se poursuit souvent dans la même veine, c'est-à-dire de manière relativement ou plus ouvertement attentiste pour la plupart des acteurs. Dans ce groupe, on peut aussi retrouver des retraits "en cours de jeu" ou des refus de coopération (soit liés à un changement d'attitude des acteurs, soit venant d'une préparation insuffisante du projet).
- Une gestion de projet intégrant des échecs (la non-réalisation de certaines opérations) et surtout, en terme de gouvernance, une absence d'effets positifs ou des évolutions extrêmement limitées ; des problèmes de financements ou de conception de projets sont également à relever dans ces cas, dus au manque de réflexion relative à l'adéquation projet/territoire (Nogaro : pas d'acteur dominant) ou au système d'acteurs local préexistant (Corbières Minervois).

Parmi ces PER, les principaux éléments de différenciation se retrouvent avec :

- **La présence ou non d'un acteur clé au lancement de la démarche.** On le retrouve parfois (Pays des Coteaux) alors que d'autres PER de ce type reposent davantage sur des intérêts objectifs communs entre plusieurs acteurs (Tarascon).
- **Le « dynamisme », même limité, mais variable des systèmes de gouvernance.** Malgré son caractère minimal, celle-ci semble plus active dans le PER de Tarascon du fait de la concentration des attentions sur l'aboutissement d'un seul projet que dans le PER des Pyrénées Catalanes par exemple où l'on s'inscrit plutôt dans le cadre de la programmation de différentes actions territorialement très ciblées et pratiquement pas articulées entre elles : c'est le projet du PNR qui apporte la cohérence.
- **Ces variations de dynamisme induisent plus ou moins des différences d'impact de cette gouvernance.** Elle peut avoir de faibles effets positifs (Tarascon), ne rien changer (Pays des Coteaux) voire venir accentuer certains aspects négatifs dans les relations entre acteurs (Corbières Minervois).

Ces PER rappellent que la réalisation d'une opération n'implique pas nécessairement une amélioration de la gouvernance. On soulignera d'ailleurs que certains de ces PER n'avaient "pas besoin" de gouvernance ou d'agir sur les mécanismes relationnels. Ils sont en quelque sorte légitimés par le système local, même sans avoir fait l'objet d'une véritable concertation. C'est aussi souvent dans des territoires de cette catégorie que l'idéologie de "l'excellence rurale" était d'une certaine façon déjà présente, soutenue depuis longtemps avant même que la

DIACT y pense. Dès lors la labellisation était presque évidente (cf. les PER pour lesquels « on a volé au secours de la Victoire »). Dans ces cas, tout était déjà en place, y compris en matière de régulation des processus relationnels. C'est pourquoi les configurations d'acteurs sont souvent déjà figées et le PER n'apporte rien en termes d'émulation de la gouvernance.

Dans ce type de PER, on s'inscrit par ailleurs sur des financements continus, avec cependant des cas de figure différents :

- Dans certains cas, c'est un système public qui pilote la dynamique de développement, comme à Marciac, pôle dont l'activité de tourisme culturel tourne depuis longtemps. Le PER représente alors un simple canal de financement et la labellisation ne constitue qu'un placage qui vient s'ajouter à une liste déjà longue de distinctions.
- Un cas où c'est le système privé qui fonctionne et qui essaie d'avancer en dépit du public : celui de Corbières-Minervois. Si ce PER peut présenter un bilan relativement positif sur le plan des réalisations et du projet de développement entrepreneurial qu'il vient appuyer mais qui lui préexistait, il est conflictuel car il repose sur des relations compliquées entre le monde de l'entreprise et la démarche du Pays.

Catégorie 3 : le PER n'atteint pas ses objectifs de programmation mais il apporte un plus à la gouvernance.

Nous n'avons pas de PER qui puisse figurer clairement dans cette catégorie. Le PER de Soule pourrait pour partie se rapprocher de cette situation, ses implications en matière de gouvernance étant réels mais contradictoires. Nous avons ainsi choisi de le placer dans la catégorie suivante, considérant que les aspects négatifs prédominaient.

Catégorie 4 : le PER n'atteint pas en grande partie ses objectifs de programmation, l'esprit PER a mal fonctionné même si la réalisation de quelques opérations a pu être assurée ; ce résultat globalement décevant est en partie lié au fait qu'il y a eu des problèmes majeurs de gouvernance.

PER concernés : Vinça-Canigó, Revel, Haut Rouergue, *Soule*.

Ils sont animés par une gouvernance "faible, absente ou à ferments conflictuels". Ces PER répondent aux caractéristiques suivantes :

- Ces PER sont dominés par une situation de **gouvernance tronquée**. La forte impulsion donnée au projet par un acteur clé peut s'avérer plus contreproductive qu'utile (Vinça-Canigó, Haut-Rouergue). Si l'on n'est pas dans cette situation, c'est que **l'élément déclencheur constitue d'abord une contrainte** comme la survie du Musée du Bois et de son association support à Revel. Ces PER semblent se caractériser par l'initiative d'un acteur qui est parti quasiment seul sur un projet. La différence entre Vinça-Canigó et Haut Rouergue d'un côté, Revel de l'autre, c'est que dans le premier cas c'est un exemple typique de projet de prestige, animé par un leadership politique verrouillé. Dans le cas de Revel, il s'agirait plutôt d'un PER théoriquement tourné vers une filière, mais où les acteurs de cette filière n'ont pas été

vraiment associés à la candidature et *a fortiori* « *n'ont pas compris la démarche* » (Dir. Institut des Métiers d'Arts IMARA).

- La réception du projet ne déclenche pas d'enthousiasme mais peut éventuellement faire naître de l'opposition. L'implication des acteurs se révèle ensuite problématique pour la gouvernance du PER. Les ferments conflictuels clairement exprimés ou tus sapent en grande partie toute dynamique positive.
- Cette situation de gouvernance tronquée ne permet pas d'éviter l'échec de certains projets ; elle n'apure pas les sources de conflictualités initiales, les divergences de projet et ne peut donc déboucher au mieux que sur un statut quo interactionnel.

Au sein de ce type, des nuances existent :

- Elles tiennent évidemment à l'acuité des tensions d'origine entre acteurs. Pour Vinça-Canigó, projet de PER élaboré entre un élu et un opérateur touristique, ces tensions ont fortement été liées à la contestation des principales actions envisagées par une partie de la population, sur fond de débat électoraliste.
- Elles peuvent également renvoyer aux capacités d'animation de la gouvernance. Insuffisamment présentes dans les exemples de Revel et du Haut-Rouergue, elles ont rendu nécessaire un appui par de l'ingénierie privée (à Revel dès le lancement du PER, dans le Haut-Rouergue pour sauver le PER).
- Les nuances viennent aussi des conséquences de ces échecs en matière de gouvernance sur le projet lui-même. Les trois PER placés dans cette catégorie n'ont pas été également empêchés par cette dimension.

Le cas du PER de la Soule est intéressant. Ce territoire est bien rodé en terme de dynamique de développement local, mais il opère actuellement une phase de transition : des interrogations sont justement émises sur son organisation et sa gouvernance. Le dispositif PER a été capté (presque à la surprise du territoire d'ailleurs) pour cofinancer une partie du programme d'équipement touristique de la vallée, sur lequel il y a un principe global de consensus mais dans lequel les opérations envisagées sont à des stades de maturité très différents. Ainsi deux des actions présentées au PER justement n'apparaissent pas comme des choix opportuns en matière de gouvernance. Elles font polémiques entre acteurs. Dans ce territoire valléen complexe, il n'y a pas de leader en situation d'autorité capable d'imposer ses choix. Aussi en est-on resté au statu quo pour l'une des opérations (Centre d'Irati) tandis que l'autre opération a vu son contenu complètement reformulé (Centre agropastoral de Tardets). On peut en conclure que le PER n'a eu aucun effet sur la gouvernance mais qu'il a aussi permis de mieux mettre en lumière qu'il y avait des problèmes de gouvernance non résolus dans la vallée. La prise de conscience de ces problèmes tient aussi au fait qu'on est dans une configuration territoriale particulière, dotée d'une forte culture participative. Par cet aspect, le PER de Soule pourrait d'une certaine façon être placé dans la catégorie précédente.

En conclusion nous conviendrons que ces PER ont connu d'importants problèmes :

- Soit parce que le fonctionnement de la prise de décision a été trop verticalisée (Vinça-Canigó, Haut Rouergue).
- Soit parce que l'acteur qui devait prendre le pilotage pour assurer un réel dynamisme au PER ne l'a pas fait (Revel).
- Soit parce que la gouvernance du projet apparaissait encore trop incertaine pour permettre l'aboutissement de certaines opérations (Soule).

Conclusion

Notre analyse ne révèle pas de grande surprise sur la gouvernance des PER et le fonctionnement des systèmes d'acteurs. On retrouve dans la conduite de la plupart des démarches de construction et de mise en œuvre des PER **les mêmes acteurs et les mêmes modalités d'animation de la gouvernance** qui sont présents ailleurs dans l'action de développement local. Cependant les PER en tant que dispositif d'appui au développement local, n'apparaissent pas neutres dans les jeux relationnels entre acteurs.

Le premier point mis en évidence c'est que la gouvernance des PER a dû généralement se construire **entre deux temporalités**. Celle du temps court, au moment de la construction de la candidature, et celle du temps long, qui démarre avec la phase de réalisation du projet et va se poursuivre dans "l'après-projet". Il s'agit alors de gérer des héritages et d'entretenir une dynamique qui aura été engagée dans un temps extrêmement court. Cependant le lien n'a pas toujours été assuré entre ces deux temporalités. Le deuxième point sur lequel nous insistons ici, c'est **qu'il n'y a pas forcément eu de bonus aux territoires "expérimentés"** quant à la réussite du montage du PER et la réalisation des actions. D'autres facteurs apparaissent prépondérants, parmi lesquels la gouvernance des systèmes d'acteurs du développement local a pu jouer un rôle.

Le travail que nous avons conduit à partir des sociogrammes s'employant à caractériser chaque PER a permis de mieux identifier ce que la mécanique et l'émulation produites autour du dispositif avaient apporté en matière de gouvernance. Ce travail a parallèlement montré la grande hétérogénéité des situations pratiques. Toutefois, le PER en lui-même **n'apparaît pas comme un véritable outil de gouvernance territoriale**, en dépit des notions pivots mises en avant comme la nécessité d'un travail de fond sur le PPP ou d'une réflexion sur le développement durable des territoires, promouvant l'ouverture des systèmes d'acteurs du développement et le renforcement en leur sein de la participation active.

La brièveté du dispositif et son champ d'intervention réduit ont indéniablement limité sa capacité à devenir un véritable lieu de discussion et de construction de l'action de développement, c'est à dire **une scène locale active**. Après la phase de labellisation, le fonctionnement naturel du programme a été d'entrer dans un processus d'application. Son rythme "normal" consiste à faire fonctionner un dispositif de gestion opérationnelle, lequel porte généralement sur des projets d'investissement. Il n'y a donc plus besoin de débats, d'une vie active qui s'anime autour des finalités du projet : les acteurs sont placés dans un contexte opérationnel. Ainsi n'est-il pas surprenant que certains d'entre eux s'en tiennent à une attitude relativement passive, dans une logique de réception d'opération, ce qui est notamment le cas des collectivités maîtres d'ouvrage.

Il semble en définitive **que la gouvernance se soit principalement exprimée avant, lors du montage des dossiers** : c'est à dire **qu'elle s'est trouvée dans la capacité des acteurs à se fédérer et s'organiser**. En revanche, dans la phase opérationnelle du programme, **il n'y a plus vraiment de gouvernance dans la plupart des PER**. Dans cette phase, les acteurs ont d'abord manqué de structures formelles qui auraient pu générer de la gouvernance. Ce rôle n'a pas été tenu par les COPIL. Ceux-ci constituent pour la plupart des scènes "vides" c'est à dire que ce ne sont généralement pas des lieux de travail ni même d'échange. Néanmoins, ils ont parfois tenu un rôle de lieu de régulation, dans la mesure où c'est en leur sein qu'il s'est discuté, parfois âprement, des cofinancements indispensables à la concrétisation des projets.

Ces constatations amènent à se demander si d'une certaine manière **le dispositif PER n'affaiblit pas la gouvernance territoriale**, en mettant entre parenthèses les débats autour du projet de territoire au bénéfice d'une mécanique axée sur l'aboutissement des projets, dans un contexte fréquemment rendue difficile par divers dysfonctionnements et complications autour du dispositif. C'est là une grande différence avec la philosophie d'autres dispositifs d'appui au développement rural, comme par exemple le programme LEADER où le rôle du Comité de programmation se poursuit tout au long de la durée du projet contractualisé et témoigne du maintien d'une vie politique. Dans le dispositif PER il y a certes une activité de suivi, témoignant d'une vie administrative et technique **mais il n'y a plus de vie politique**. Celle-ci a existé avant, lors de la phase de candidature. Elle reviendra peut-être plus tard, lorsque les opérations seront achevées. La phase de clôture pourra localement donner lieu à une réactivation des scènes locales autour du bilan de l'expérience.

3. LES PER DANS LES ITINERAIRES DU DEVELOPPEMENT : QUELLE PLUS-VALUE TERRITORIALE ?

INTRODUCTION

Dans le contexte actuel de mutation des espaces ruraux s'opère une forte promotion de l'idée de revitalisation sociale et économique attachée à l'évolution de ces parties du territoire national. Différentes enquêtes ont ainsi montré que dans l'esprit de la population, le monde rural est aujourd'hui moins perçu qu'il ne l'était auparavant comme un milieu isolé et préjudiciable aux notions de progrès individuel et collectif. Le *rural* apparaît même comme une opportunité pour certaines personnes car il arbore selon elles des avantages décisifs en termes qualité de vie mais aussi de débouchés socioprofessionnels.

Nous avons souligné et illustré dans la partie précédente la diversité des configurations territoriales qui existait derrière l'appellation PER. Il est ainsi très intéressant de voir comment certains territoires ont utilisé ce dispositif pour tenter de rebondir et de s'extraire d'une situation de crise, les acteurs-locomotives du développement ayant alors saisi le dispositif pour tenter d'enclencher une dynamique de rupture. Ailleurs, le PER apparaît plutôt comme un levier mobilisé pour poursuivre des opérations inscrites dans une temporalité plus longue et venir conforter des dynamiques socio-économiques et des systèmes de fonctionnement déjà en place.

Ce constat conduit à s'interroger plus en profondeur sur l'inscription des PER dans un cadre plus large qui est celui des dynamiques du développement local. Il faut notamment s'attacher à mieux comprendre leurs liens avec les projets de territoire qui sont censés incarner la direction choisie en matière de développement local et les priorités définies en matière d'action et de mise en synergie. Les projets présentés au titre de la labellisation PER sont-ils articulés aux autres dispositifs d'appui au développement, suivant quelles modalités (systèmes d'acteurs, échelles d'intervention, etc.) ? Comment se positionne le projet vis-à-vis d'autres actions ou démarches en cours (en synergie, en ignorance ou bien en compétition) ? Les PER viennent-ils consolider le projet de territoire, aident-ils à sa réalisation, le cas échéant à son ajustement voire à sa reformulation ?

Ces interrogations peuvent être regroupées en deux questionnements plus transversaux :

- D'une part les PER jouent-ils un rôle de creuset de fabrication ou d'acquisition de ressources pour le territoire et sont-ils envisagés et organisés par le niveau local comme un outil contribuant aux stratégies de développement territorial ?
- D'autre part quelle *plus value territoriale* génèrent-ils vis à vis des nouveaux référentiels de lecture du développement territorial ?

3.1. LES PROJETS PER DANS LES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Il est bien évident que le dispositif PER ne saurait déclencher en quelques mois un partenariat *ex nihilo*. Comme le souligne une administratrice de l'UNADEL, aujourd'hui en poste dans une communauté de communes du Gers, « *le PER n'est pas porteur de démarche territoriale, il est un moyen de financer des choses un peu lourdes parce qu'on savait qu'il n'y aurait pas d'argent ailleurs en période de raréfaction [des crédits]* ». L'impression générale est donc bien l'inclusion de la démarche dans un parcours général, chaotique, qui est celui du développement territorial, démarche qui prend du temps à se constituer, s'affirmer et perdurer. En raison du passé différencié des territoires et de leur degré d'expérimentation des démarches de développement local, on repère des situations différentes au moment de l'obtention du label PER. Celui-ci entre dans une trajectoire de développement territorial et s'articule avec des initiatives passées, en cours ou préfigure des programmes à venir.

Plus globalement, le dispositif PER participe d'une nouvelle génération de procédures qui, depuis le début des années 2000, se veut porteuse d'une autre lecture des réalités et des fonctions des espaces ruraux dans l'espace national et dans l'espace européen. Moins appréhendé comme un espace en retard de développement qu'il faut assister dans une logique de rattrapage et de compensation de handicaps, l'espace rural est davantage considéré comme dépositaire d'un ensemble de ressources liées aux activités productives, résidentielles, récréatives, environnementales qui peut devenir un levier pour des systèmes d'activités intégrés dans une relation ouverte et dynamique avec les espaces urbains. Les logiques d'excellence et d'innovation surfent sur cette idée d'une ruralité de progrès, d'une ruralité active, lieu d'expérimentation et de changement.

3.1.1. Le moment d'obtention du PER et la constitution du projet de territoire : le PER dans la trajectoire de développement des territoires : un effet levier ou un effet d'aubaine ?

Le dispositif PER s'inscrit dans des dynamiques de développement hétérogènes. Il intervient aussi bien dans des territoires structurés, porteurs de projets cohérents et fédérateurs, construits sur la longue durée, que dans des territoires en recherche de dynamique, plus ou moins avancés dans une démarche de développement.

Le dispositif PER doit être replacé dans l'histoire récente des procédures de développement territorial qui a façonné l'organisation des territoires et les a engagés dans des logiques spécifiques de développement à partir desquelles ils ont saisi la mise en œuvre de l'appel à projet PER. Trois grands types de politiques ont ainsi construit sur les quinze dernières années un nouveau terrain du développement dans les territoires ruraux, terrain dont il convient de préciser d'emblée le caractère très diversifié car les trajectoires internes des territoires restent singulières et les politiques d'appui au développement restent toutes incitatives et n'ont pas pour vocation à se substituer ou à s'imposer aux acteurs. Leur mise en œuvre, lorsqu'elle s'opère, est donc forcément différenciée.

La première politique est celle en faveur de l'intercommunalité de projet qui, à partir de 1992, a progressivement amené les territoires ruraux à redessiner des périmètres d'action de proximité en intégrant de nouveaux champs de compétence comme l'aménagement de

l'espace, le développement économique, le soutien à la culture, aux services, au tourisme ou encore à l'environnement. L'essor de l'intercommunalité de projet, qui s'est surtout concrétisé au début des années 2000, a provoqué une transformation des modes de coopération entre les élus locaux obligés de débattre davantage de l'intérêt communautaire local et une montée en puissance de nouvelles thématiques d'action dépassant les préoccupations élémentaires d'équipement local autour de la voirie, des réseaux techniques. La nature des compétences éprouvées par les communautés de communes comme leur capacité à fédérer les acteurs locaux et à se doter d'une ingénierie de développement constituent autant de facteurs organisationnels qui vont jouer un rôle déterminant dans leur appropriation du dispositif PER.

Un deuxième type de politique a joué un rôle déterminant dans l'apprentissage par les territoires ruraux des mécanismes de conduite des démarches de développement territorial : il s'agit des programmes européens LEADER qui, à travers trois générations de programmation depuis 1991, ont largement contribué à la diffusion de principes communs de mise en mouvement du développement local. Approche partenariale impliquant une participation obligatoire des acteurs privés aux côtés des acteurs publics, approche territoriale privilégiant l'émergence de territoires de projet englobant plusieurs intercommunalités, approche intégrée et transversale autour de thématiques ciblées renforçant les capacités stratégiques des acteurs, mise en réseau et partage d'expériences favorisant l'ouverture territoriale et l'expérimentation, autant de caractéristiques qui constituent les fers de lance de ce programme dont les résultats sont largement diffusés aujourd'hui dans les réseaux d'acteurs du développement rural. Le programme LEADER a par ailleurs été le premier programme d'appui au développement local à soutenir directement l'ingénierie locale et a permis le recrutement d'agents de développement qui ont, au fil du temps, acquis une véritable expertise en matière d'accompagnement des dynamiques locales et de montage de dossiers à l'échelle européenne impliquant systématiquement des financements croisés soumis à évaluation. Pour les territoires bénéficiaires du programme LEADER, l'appel à projet PER n'introduit pas réellement de nouveauté puisqu'ils ont déjà expérimenté la conduite de projets de développement autour de thématiques ciblées. Par ailleurs, ils sont également rodés à la mécanique de gestion administrative et financière des appels à projet. Enfin, l'exigence d'excellence renvoie à l'expérience favorisée par LEADER sur la recherche permanente d'innovation dans le développement rural.

Un troisième type de politique vient consolider et diversifier les différents champs d'appui au développement territorial, il s'agit de la politique des Pays. Impulsée en 1995 par la loi Pasqua, c'est avec la LOADDT de 1999 que les Pays vont entrer dans une phase de généralisation sur le territoire national. La création des Pays va relancer à l'échelle des territoires ruraux et des régions, un large débat sur les modes d'organisation du développement (création de nouvelles structures de gestion, essor des conseils de développement, création d'équipe d'ingénierie) et sur les finalités de ce développement (réalisation de diagnostics et de chartes) en lien avec les partenaires financeurs de l'aménagement du territoire (Régions, Etat). Les Pays vont être partout des activateurs ou des révélateurs de projets dans différents registres comme l'économie, la culture, le tourisme, le cadre de vie. Cette « culture du projet » va, par ailleurs, s'inscrire dans une arène régionale de négociation où les nouveaux acteurs des Pays vont être amenés à davantage débattre et justifier leurs projets auprès des conseils régionaux et très souvent également auprès des

conseils généraux : la concertation inter territoriale se généralise amenant ainsi à de nouvelles rencontres entre territoires de projets et collectivité régionale. Les conférences des territoires organisées par la région Midi Pyrénées comme l'essor des réseaux de territoires de projet (Pays et Quartiers d'Aquitaine en région Aquitaine, Mipydel dans la région Midi Pyrénées) incarnent ces nouveaux espaces de dialogue entre les territoires à l'échelle régionale. Les Pays apparaissent donc comme un cadre récent de portage du développement territorial, en instituant de nouveaux lieux de gouvernance, ils permettent aussi le soutien à des actions structurantes de développement. Ils sont donc des lieux ouverts et réceptifs à l'investissement pour l'emploi local et à l'expérimentation telle que le prône le dispositif PER.

Ce dernier dispositif apparaît donc dans un contexte de forte structuration du champ public du développement territorial où les pratiques intercommunales comme le déploiement des Pays et des programmes LEADER ont produit soit par association, soit par juxtaposition, des pratiques d'organisation du développement qui se concrétisent par des maillages territoriaux, des systèmes de gouvernance et des référentiels de développement qui ont chacun leur logique spécifique avec laquelle va devoir composer la procédure PER. Cette procédure doit être appréhendée comme porteuse d'une logique spécifique d'appui au développement territorial. En premier lieu, elle a été mise en place en 2005, au moment où les périodes de contractualisation des politiques publiques en faveur des territoires (politique régionale européenne, CPER) arrivent à échéance et où les territoires vont traverser une période transitoire « sans fonds » pour leurs projets et sont donc particulièrement en attente de moyens spécifiques pour assurer la continuité de leurs stratégies. Comme le remarque la directrice adjointe du PNR des Grands Causses, « *les crédits PER arrivaient au bon moment puisqu'il s'agissait d'une période intermédiaire de fin de programmation où les acteurs locaux étaient à la recherche désespérée de crédits d'Etat pour boucler leurs projets* ». Par ailleurs, le dispositif PER s'inscrit dans une temporalité spécifique, celle de la courte durée, ce n'est pas un programme de moyen terme comme les Pays ou les programmes LEADER, il n'a pas vocation à impulser des projets de mobilisation à caractère transversal mais il vise davantage à accompagner des initiatives en cours autour essentiellement d'investissements matériels sur des thématiques ciblées présentant une réelle plus value pour le territoire. En cela, l'appel à projets PER n'est pas exigeant en terme de méthodologie d'accompagnement du développement territorial et il se concrétise à travers la proposition d'un dossier de candidature jugé en grande majorité par les porteurs de projets comme un dossier simple au regard d'autres dispositifs comme les Pays ou les programmes LEADER. Le dispositif PER est donc appréhendé par les territoires comme une fenêtre d'opportunité pour assumer la transition entre deux périodes de programmation des crédits publics en faveur du développement territorial. Cette fenêtre d'opportunité est gérée de façon individuelle par chaque territoire. A la différence des procédures Pays ou LEADER où plusieurs réunions de concertation ont été programmées en amont par les financeurs et commanditaires de ces politiques, le dispositif PER n'a pas provoqué d'échanges préalables entre territoires. Chaque territoire s'est positionné de manière singulière cherchant à promouvoir ses avancées, ses ressources spécifiques et le caractère resserré de la période de réponse à l'appel à projets a ainsi permis, dans quelques cas, à des acteurs parfois marginalisés dans les procédures instituées de développement territorial de positionner leurs projets.

Tantôt organisés par l'empilement de dispositifs et de logiques de mobilisations d'acteurs, tantôt récemment mis en mouvement autour d'un dispositif particulier, les territoires ruraux vont s'approprier l'appel à projets PER avec les acquis de leur histoire singulière.

A l'issue des entretiens, il apparaît que les territoires de notre échantillon peuvent se répartir en deux groupes en fonction de la nature des territoires porteurs et des effets du programme. Ce type de labellisation concerne à la fois des territoires ruraux "expérimentés" et des territoires "néophytes" en termes de développement territorial. En cela, le dispositif PER n'est pas discriminant, l'appel d'offre est ouvert à tous les territoires qui le souhaitent. Le critère d'excellence conféré par le résultat de l'appel d'offre au moment de la sélection ne vient donc pas confirmer le succès d'une démarche de développement territorial engagée par des acteurs locaux mais valider un projet inscrit dans l'avenir, répondant aux critères de sélection. Le programme PER révèle donc, à un moment donné, des trajectoires de développement territorial différenciées, sur lesquelles il provoque des effets différents.

1) **Pour les territoires "expérimentés"**, le dispositif s'inscrit dans un processus, sur le temps long, il intervient dans une dynamique structurée. Pour autant, il peut agir de deux manières contradictoires :

Pour les uns, il renforce la dynamique de développement : c'est un **effet « accélérateur »**, car il intervient dans une bonne temporalité, sans fragiliser l'avancement d'un projet sur lequel la réflexion était déjà bien avancée. Dans ce contexte, on peut s'interroger sur l'utilité du dispositif. En effet, on peut imaginer que le projet aurait été financé d'une manière ou d'une autre, étant donné sa « solidité ». Ainsi en est-il du Pays Portes de Gascogne. Ce territoire entreprend depuis 1999 des initiatives sur l'observation du ciel depuis la terre en proposant notamment un équipement touristique dédié à la vulgarisation de l'astronomie. C'est là déjà une innovation pour ce territoire rural. Le PER prend la suite de la démarche en inversant le regard puisqu'il s'agit maintenant d'une observation de la terre depuis le ciel à partir des satellites.

Le même effet accélérateur recherché peut être identifié en Soule, malgré les difficultés qu'a connues ce PER. La responsable des PER interrogée au Conseil Général explique que « *cela fait 4 à 5 ans que le territoire est dans ce projet de développement écotouristique. La vraie démarche de développement local ce n'est pas le PER. Celui-ci est un outil financier, qui s'intègre dans une démarche de développement local. Il a aidé à la mise en œuvre des projets plutôt qu'à l'émergence des projets* » (CG 64). Le PER est donc ici l'un des outils de mise en œuvre d'une stratégie. De même, dans le Pays Gaillacois ou les Monts de Lacaune, les projets sont pensés depuis plusieurs années au prisme de l'équité territoriale. Le PER vient ici accélérer la mise en œuvre d'un projet intégré. En Ariège, il vient dynamiser la filière bois à un moment clé dans le devenir du département. Il en va de même pour le PER FOREST : le territoire qui abrite un CPIE doté de 7 salariés pour un territoire de seulement 8 communes a investi dans l'ingénierie depuis plusieurs années. L'obtention du PER vient accélérer la réalisation de projets. On peut également noter l'effet accélérateur du PER sur la dynamique de Revel autour de la marqueterie. Les expressions employées par la responsable du projet traduisent bien l'apport du programme : « *c'est le moyen de fédérer les acteurs* », « *le point de lancement de la dynamique* », « *on a gagné 5 ans* », « *c'est maintenant ou jamais* », « *nous avons une plus value en terme de légitimité* ». Dans le PER du Haut-Cabardès et plus encore dans celui du GAL AMIE, le PER prend le relais de programmes LEADER en développant quelques projets tirés d'une réflexion antérieure et qui peuvent se concrétiser.

Exemple du PER du GAL AMIE – Pour un développement fondé sur l'excellence rurale en matière de tourisme de découverte économique

Le PER est présenté par les différents interlocuteurs comme « le bon programme venu au bon moment ». Le dossier a en effet été présenté par le GAL AMIE (Association pour la modernisation et l'innovation économique) qui a piloté le programme LEADER 2 et LEADER+. Ce GAL est étroitement lié à la CCI de Millau qui l'héberge par ailleurs et qui assure l'ingénierie du programme LEADER.

Le programme LEADER + était axé sur la thématique de la valorisation des produits locaux : ce programme a permis d'aider des individus dans des filières (cuirs, Roquefort...) et lorsque fin 2005, paraît l'AAP PER, cela correspond à la fin de la période de programmation LEADER et à un moment où les acteurs du GAL ressentent le besoin d'aller davantage sur la structuration des filières, les démarches collectives : on progresse lentement vers une logique de réseau, de partenariats entre acteurs économiques. La candidature au PER axée sur le tourisme de découverte économique s'inscrit donc comme en continuité de la thématique du programme LEADER + avec la volonté de spécialisation de cette thématique sur des registres d'action plus précis, plus pointus et plus sélectifs. De plus, les acteurs mobilisés ont déjà l'habitude de travailler ensemble.

Le Président de la CCI a alors une première idée, proposer un projet autour de la brebis et de la valorisation des produits dérivés en particulier le lait. Il imagine un pôle de compétitivité et de recherche sur les produits autour du lait de brebis car il pense que l'on peut en tirer d'autres types de valorisation dans le domaine de la santé ou des cosmétiques. Mais ce domaine était très restrictif et il fallait aussi soutenir le secteur du cuir en pleine crise. Il s'oriente alors vers une deuxième idée qui concerne le tourisme dans un contexte de mise en circulation du viaduc de Millau avec pour objectif de tisser des liens entre plusieurs filières du tourisme local : les filières classiques très implantées sur le territoire comme la filière Roquefort et la filière du cuir, et une filière plus nouvelle, les énergies renouvelables. Pour ce dernier point, il convient de préciser que le président de la CCI portait dès ce moment là sur sa commune un projet de création d'un équipement public fonctionnant uniquement avec les énergies renouvelables.

Il dit avoir rencontré une résistance des chefs d'entreprises qui craignaient de devoir mettre en place des dossiers lourds pour obtenir quelques subventions. Il a mené un travail de conviction auprès des industriels et c'est le groupe Société des Caves qui a été le premier à voir l'intérêt de cette démarche. Le sous-préfet a ensuite joué un rôle très important à travers l'organisation de réunions d'informations. Ayant une bonne connaissance des différents projets portés par les diverses catégories d'acteurs sur le territoire du sud-Aveyron, il a convié les élus des CC, du conseil général, du PNR pour les encourager à soumettre des candidatures à l'AAP PER. Dans cette étape, la CCI n'était pas identifiée comme partenaire. Face à l'afflux de projets, le sous-préfet a proposé une démarche fédérative qui a permis de grouper les projets autour de deux paquets : l'un lié au tourisme de découverte économique qui sera porté par le GAL AMIE et l'autre lié aux services qui fera l'objet d'une autre candidature portée par le PNR des Grands Causses. Le GAL AMIE, après avoir identifié un nombre important de bénéficiaires potentiels (qui apparaissent dans le dossier initial de candidature), a opéré une sélection des bénéficiaires présentant les projets les plus avancés et les plus structurés au regard de la thématique, les autres projets ont été orientés vers les financements du PNR dans le cadre de son contrat particulier de développement.

Le dossier de candidature du GAL AMIE, soumis à la première vague, a été écrit en une semaine par l'animatrice du GAL AMIE. Selon elle, il s'agit d'un dossier très simple, court qui n'a rien à voir avec la lourdeur d'un dossier LEADER. Ce montage très rapide a été permis parce que sur le territoire tout était prêt. Selon l'animatrice, les porteurs de projet étaient dans la dynamique, ils avaient déjà éprouvé la mécanique LEADER, donc rien n'était nouveau pour eux.

Dans ce cas, le PER est totalement inscrit et approprié dans la dynamique de projet du territoire, il vient consolider et accélérer la réalisation des actions en cours et il bénéficie de la forte expérience des acteurs locaux dans la conduite d'opérations complexes de développement. Deux générations de programme LEADER ont, dans ce cas, produit une forte expertise et de réels apprentissages en matière d'accompagnement du développement territorial et de mise en œuvre du partenariat public privé.

Pour certains territoires expérimentés, le dispositif PER a été **un moyen d'impulser une nouvelle réflexion sur une thématique d'action jusque là peu prise en charge**. C'est le cas du Pays des Gaves qui constitue un contre-exemple par rapport à la situation courante puisque, de fait, le territoire ne disposait pas « *de projet dans les cartons* » qui puisse correspondre aux attentes de l'AAP PER. Ses concepteurs ont tout construit ou presque *ex nihilo* autour d'une problématique d'action centrée sur le tourisme durable. Le projet PER s'inscrit bien dans le programme de travail du Pays sur la question du tourisme et les multiples enjeux qu'elle recouvre pour ce territoire dont l'économie est largement tournée vers cette activité. Le PER a permis de défricher le terrain du tourisme durable, de doter le territoire d'un bon état des lieux au moyen d'une étude prospective et enfin d'amorcer une première série d'actions. Il sera normalement poursuivi par d'autres réalisations dans le cadre de la Convention territoriale 2007/2013 du Pays, l'objectif affiché étant de construire une démarche à long terme. Le PER aura donc, dans ce cas, permis tout du moins de faire émerger le registre du tourisme durable dans le débat local sur le tourisme et d'inciter un certain nombre d'opérateurs et prestataires à investir le créneau, au moins dans le discours. L'exemple du PNR des Grands Causses peut également être mis en exergue pour illustrer cette logique d'ouverture, via le PER, vers de nouveaux registres d'action.

Exemple du PER du PNR des Grands Causses « Améliorer l'offre de services à la population en milieu rural »

La candidature a été déposée à la deuxième vague par le PNR des Grands Causses qui avait été associé au travail de préparation de la candidature PER du GAL AMIE sur le tourisme de découverte économique. La direction du PNR avait considéré que la candidature du GAL s'était faite très vite, de façon cavalière et s'était interrogée sur l'éventualité de porter elle-même le dossier de candidature puisque le PNR a dans ses missions principales le développement du tourisme. Au final, le PNR a choisi de ne pas s'engager sur le portage du PER tourisme et du coup, n'envisageait pas de déposer d'autres candidatures.

Cependant, le sous-préfet de Millau a sollicité le PNR pour porter un projet sur la question des services. En effet, il existait sur le territoire du sud Aveyron une dizaine de projets portant sur la mise en place de services (services de santé, services à la petite enfance, services aux personnes âgées) ; ces projets étaient relativement avancés dans leur formalisation mais ne trouvaient par forcément les crédits d'Etat nécessaires à leur finalisation. Plusieurs porteurs de projets (communes, intercommunalités) s'étaient adressées au sous-préfet pour demander des crédits DGE pour financer leurs opérations. Le sous-préfet a donc suggéré de fédérer ces différents projets autour de la thématique des services afin de récolter des crédits d'Etat utiles ou bouclage des projets locaux en cours ; par ailleurs, le sous-préfet savait que suite à la première vague de sélection des PER, peu de projets avaient été retenus sur ce thème, ce qui laissait présager d'un accueil plus favorable de la part des instructeurs.

Les différents projets inclus dans le dossier de candidature étaient des projets quasi prêts, en tout cas bien avancés et dont certains même avaient débuté cinq ans auparavant : on peut parler de rencontres d'opportunités entre des porteurs de projet bien avancés sur leurs dossiers mais en attente d'aides financières, un sous-préfet attentif aux projets locaux et un PNR mobilisé en qualité de porteur de dossiers parce qu'impliqué dans l'animation territoriale bien que faiblement investi sur la problématique des services. Le PNR n'a intégré que récemment dans sa nouvelle charte (2007) la question des services, ce n'est pas un domaine d'action qu'il s'est fortement approprié. C'est à la demande du sous-préfet qu'il a porté le dossier PER sur cette thématique. Le PNR a considéré qu'il s'agissait là d'un domaine d'action en émergence et que ce domaine pouvait tout à fait intégrer la mission du parc concernant le développement socio-économique. Cependant, le PNR n'a pas en interne une commission de travail sur la thématique des services qui est encore peu appropriée par les acteurs du parc (politiques et techniciens).

En revanche, pour d'autres territoires expérimentés, le dispositif PER vient bousculer la dynamique de développement : il joue alors un **effet "perturbateur"**, voire "pervers", car il intervient dans une temporalité décalée, c'est-à-dire que la réflexion sur le projet n'est pas aboutie et que l'impératif de financement fragilise le contenu du projet. Dans ce cas, le dispositif déstabilise une dynamique jusque là cohérente, le projet peut voir son contenu modifié pour répondre aux attentes et aux critères du programme PER. En cela, le dispositif entraîne une bifurcation dans le projet de développement local, ce qui pose la question de sa cohérence et de sa pérennité. Dans l'essentiel de ces cas, le projet correspond à la réalisation d'un grand équipement. A Nogaro, le Laboscope arrive trop tôt et n'a pas encore de contenu précis. Il existe déjà sur ce territoire une pépinière avec 4 ateliers mais le lien entre le Laboscope et ce projet n'est pas clair. La question que pose le directeur de la CC du Bas Armagnac est révélatrice : « *quels clients pour le laboratoire ? On en trouvera c'est sûr mais il est difficile de voir comment les quantifier et qui sera intéressé* ».

Dans d'autres cas, le PER est appréhendé comme « *un grain de sable* » qui remet en cause les référentiels hérités du développement territorial. L'absence de concertation de l'Etat avec les acteurs locaux et régionaux dans la préparation de l'AAP est vécue comme une remise en cause de la légitimité d'action et des méthodes de travail des partenaires traditionnels du développement territorial. Dans ce type de configuration, il y a émergence d'un débat contradictoire entre différents styles de conceptions de la mise en œuvre d'une démarche de développement territorial.

PER Pays Corbières Minervois – *Tourisme-terroir-vin-gastronomie : excellence de l'offre et innovation commerciale*

Ce PER se caractérise d'emblée par une contradiction institutionnelle forte : il est administrativement porté par un Pays qui est très critique quant à l'AAP PER pour des raisons politiques. Ce Pays a été créé à partir d'une démarche participative qui s'inscrit dans la continuité des actions menées dans le cadre du Programme Pays Cathare (Aude). Présenté comme un modèle par certains, il a toutefois mis du temps à être reconnu sur le plan institutionnel, du fait des conflits politiques sous-jacents (en particulier avec la Région Languedoc-Roussillon entre 1998 et 2004).

Porté par des acteurs privés (filères produits du terroir et hébergement en milieu rural), reconnus et investis dans les démarches existantes, le projet de PER a été perçu par une partie des acteurs locaux (notamment les leaders politiques et techniciens) comme l'antithèse des procédures à suivre, symbolisant le retour des démarches descendantes et venant concurrencer les projets en cours portés par la forte mobilisation autour de la création du Pays.

Conscients de ce malaise, les partenaires du projet ont privilégié « *le principe de réalité* », face aux besoins de financements et aux incertitudes liées aux autres possibilités de financements (notamment celles du Pays). Mais dans l'ensemble, les acteurs locaux restent à distance de cette procédure nationale appréhendée davantage comme une parenthèse dans leur trajectoire de développement territorial.

Au-delà de la diversité des mécanismes d'appropriation par les territoires expérimentés du dispositif PER, il est à noter une tendance générale qui se traduit par l'orientation des territoires sur une spécification et une spécialisation de leur projet de développement. Les territoires ont opéré un zoom sur des domaines d'action très ciblés s'obligeant à sélectionner des opérations cadres les plus emblématiques à leurs yeux de la réalité du développement local.

2) **Pour les territoires "néophytes"**, le dispositif PER représente une "**aubaine**" pour le développement territorial. Il fournit l'occasion de proposer un projet et d'organiser une dynamique locale. Dans ce cas, la dimension temporelle est positive : l'impératif de temps provoque un effet mobilisateur et accélérateur pour concrétiser des opérations même si parfois cela se fait dans la douleur.

Ainsi, pour des Pays récemment constitués où la démarche de préparation de la charte avec la phase de concertation entre acteurs a été souvent longue, l'AAP PER a été reçu comme un moyen de faire entrer quelques projets en phase opérationnelle et d'asseoir enfin la légitimité du Pays comme pilote d'une stratégie de développement territorial.

Exemple du PER Pays du Haut Rouergue *Terroir de découvertes*

Le Pays du Haut Rouergue, créé en 2003, avait plusieurs projets dans le champ du tourisme de nature autour de la filière eaux vives (concernant la Vallée du Lot), de l'aménagement des lacs pour développer les activités liées à la pêche. Le Pays avait réalisé des études sur ces deux filières. Sur la filière eaux vives, on peut parler d'une vieille idée puisque dès 1996, suite à un conflit lié au projet de création d'un barrage EDF près de Saint-Geniez d'Olt, les élus locaux (dont le président actuel du Pays) avaient obtenu un dédommagement de la part d'EDF leur permettant de réaliser une étude et un schéma directeur pour le développement touristique de la haute vallée du Lot. Ce schéma directeur réalisé par la SEM 12 (agence d'étude des projets d'aménagement financée par le conseil général de l'Aveyron) mettait en avant la valorisation de deux ressources : l'eau et le patrimoine naturel pour répondre aux nouvelles attentes du marché du tourisme de nature. Pour cela, des actions étaient prévues pour accompagner la pratique de la pêche et du canoë kayak (aménagement d'embarcadères et de débarcadères...) mais n'ont pas été mises en place. Du coup, le Pays a de son côté demandé à la SEM 12 une nouvelle étude préalable autour du développement des activités nautiques légères. Ce projet s'inscrit également dans la lignée des actions d'aménagement autour de la vallée du Lot, de sa remise en navigabilité.

Concernant le projet de schéma des lacs, le Pays (via un de ses chargés de mission lui-même passionné de pêche) a produit une étude en 2004 dont l'objectif premier est d'accompagner le développement de la filière pêche mais également de développer l'hébergement touristique à travers un projet d'aménagement d'une marina sur la presqu'île du lac de Laussac (projet finalement non intégré dans le dossier PER).

A côté, de ces deux projets liés au tourisme de nature, un troisième projet présent sur le territoire et porté par la commune de Laguiole sur la mise en place d'une démarche de production et de valorisation du fromage Laguiole fermier autour d'un buron, a été intégré au projet d'ensemble PER.

Les trois projets sont de gros projets d'aménagement, associant différentes collectivités locales (communes, SIVOM, CC) et des acteurs privés pour le projet du buron. Ce sont des projets qui ont chacun leurs propres historiques et systèmes d'acteurs mais qui sont bien reconnus par le Pays. Le Pays les a associés autour d'une thématique de tourisme de terroir et de découverte sans que l'articulation entre les uns et les autres soit clairement explicitée. A travers la candidature PER, le Pays cherche à mobiliser des financements pour concrétiser des projets en suspens et à se faire reconnaître comme un acteur du développement territorial, à se construire une identité. Pour cela, il lui faut porter des projets extra communautaires sur des thématiques ciblées. Les actions inscrites au PER apparaissent comme les premières actions réellement impulsées par le Pays.

Dans le cas du PER du Haut-Rouergue, la mise en place du PER a certes constitué un activateur de la démarche de projet du Pays. Cependant cet effet accélérateur a produit des effets de revers sur la dynamique territoriale. La volonté de faire avancer certains projets coûte que coûte pour pouvoir bénéficier du dispositif PER a mis en avant des projets dont la faisabilité s'est avérée très incertaine au moment de leur mise en chantier. Ainsi, des projets

d'aménagement de rivières n'ont pu être réalisés du fait d'une méconnaissance des règles hydrauliques et des modalités de gestion des cours d'eau et des barrages par EDF. Par ailleurs, un des projets retenus dans le PER (aménagement d'un buron avec relance de la production de fromage de Laguiole fermier) a fait l'objet, du fait de son inscription sans doute prématurée dans le dispositif, d'un vif débat à l'échelle de la commune concernée. Les différents partenaires locaux (élus, agriculteurs) se sont affrontés sur l'intérêt de cette action et sur le fait que les crédits publics allaient encore soutenir une filière déjà très aidée sur le territoire (filiale laitière autour de la coopérative Jeune Montagne). Ce débat s'est prolongé et concrétisé aux élections municipales de 2008 et le maire porteur du projet s'est vu obligé de le retirer sous peine de perdre son mandat. Le projet de territoire reste dans ce cas encore peu stabilisé, en phase de gestation, et l'arrivée du PER joue donc à la fois un effet levier pour certains projets relativement consensuels et un effet barrage pour des projets certes pertinents mais pas encore réellement appropriés par le territoire.

Le dispositif PER est ainsi un moyen pour les territoires récemment organisés de consolider progressivement leurs stratégies, il est aussi une occasion pour des structures de développement parfois fragiles de prolonger leur existence et leurs missions. L'exemple du PER Nive-Adour-Ursuya axé sur la mise en valeur touristique du Bas Adour maritime peut ici être convoqué pour illustrer cette situation. Ce PER est porté par un syndicat mixte créé en 2004 pour animer une procédure de développement territorial (PCD : Projet collectif de développement) financée et impulsée par le Conseil Général des Pyrénées Atlantiques et le Conseil Régional d'Aquitaine. Cette procédure est contractuelle sur la période 2006-2010 et ce dispositif ne sera pas prolongé. Le PER a été un moyen de renforcer à court terme l'existence de ce périmètre d'action qui réunit plusieurs intercommunalités (échelle infra-pays) et de renforcer la concertation entre différentes catégories d'acteurs (publics, privés, associatifs). Toutefois il n'a pas permis de sublimer les évolutions en cours au sein de ce territoire, tributaires de dynamiques plus fortes et notamment de l'effet d'attraction de l'agglomération du BAB (Bayonne-Anglet-Biarritz). Les communes de la couronne périurbaine de Bayonne membres du Syndicat Mixte ont ainsi décidé de se repositionner vers l'agglomération à l'échéance du PCD et du PER.

Dans d'autres cas, le PER constitue **une fenêtre d'ouverture pour de nouveaux territoires de projet** leur permettant de donner corps à leurs premières actions. Il en est ainsi pour quelques rares cas de territoires associant plusieurs Pays qui ont initié, à travers les volets de coopération interterritoriale promus dans le cadre du programme LEADER+, des actions communes dans des secteurs très particuliers comme le tourisme de nature, les filières bois énergie. Le dispositif PER constitue une opportunité pour pouvoir concrétiser à une nouvelle échelle dépassant celle du Pays des actions transversales et pour tester la pertinence de cette échelle d'action tant en matière de contenu des actions qu'en matière de portage du projet.

PER des Pays Midi Quercy et Rouergue Occidental - Destination Viaur-Aveyron, Rivières sauvages

Ce PER concerne un petit territoire de "confins" situé entre trois départements qui cherche à se construire une image de destination touristique. Son originalité tient à son double portage, entre deux Pays (Midi Quercy dans le Tarn et Garonne et Rouergue Occidental dans l'Aveyron) et au fait que le territoire de référence se rapporte à une entité biogéographique (les vallées du Viaur et de l'Aveyron) et non pas politico-administrative.

Le projet ne partait pas de rien mais presque. Le territoire se cherche même s'il dispose d'une forme d'identité présente dans les mentalités des habitants autour des vallées Aveyron/Viaur. C'est aussi son caractère de zone des confins ou de confluence entre trois départements qui en fait son caractère identitaire : le secteur se sent un peu au bout de ces trois départements mais souhaite que cet effet frontière devienne un atout. Il y a « *une habitude culturelle* » à travailler ensemble du fait de la situation géographique.

Certains interviewés estiment que ce n'est pas le PER qui a créé la dynamique territoriale, car des actions avaient été menées auparavant et qu'il existe d'autres projets en parallèle du PER, en particulier en lien avec les programmes de coopération interterritoriale du programme LEADER ; en outre les gorges constituent un bassin de vie commun. Néanmoins le PER représente la première opération vraiment conjointe sur le périmètre. Le PER apporte des équipements mais il est surtout vu comme l'outil qui va permettre de développer une assise au développement futur des activités de pleine nature et d'un projet de tourisme durable. Il est vu comme un moment, une première étape commune dans la stratégie de construction de développement touristique.

La dynamique de construction d'un territoire touristique est bien présente et se poursuit déjà, au-delà du PER, avec le programme de coopération LEADER IV orienté sur le tourisme durable et qui associe désormais trois Pays mitoyens, le troisième étant le Pays Albigeois et Bastides dans le Tarn qui commence ainsi lui aussi à réinvestir le territoire des Gorges.

3.1.2. Le PER dans un ensemble de dispositifs de développement territorial : articulations et ruptures

Quelle que soit la place du PER dans la trajectoire de développement des territoires (effet d'aubaine, effet perturbateur, effet accélérateur ou déclencheur), les projets développés sont généralement impossibles à financer en dehors de la mobilisation d'autres dispositifs, inscrits dans des politiques d'acteurs publics partenaires. Les acteurs impliqués dans chaque PER ont pour champ d'activité principal d'assurer le montage financier global de leurs actions et, pour cela, ils vont devoir inscrire l'aide d'Etat du PER en complémentarité d'une variété de dispositifs d'aides publiques impliquant différentes échelles, depuis le local jusqu'à l'Union Européenne. Derrière « ce tricotage financier », c'est une vaste cascade de négociations qui se déploie avec des rapports de force et des échanges parfois tendus du fait de la difficile reconnaissance, par certains co-financeurs, de l'Etat en qualité de véritable partenaire dans cette négociation. Cependant, il convient de préciser que pour de nombreuses opérations portées par des porteurs de projet privés, les aides apportées par le PER constituent les seules aides mobilisées. La logique lourde et complexe des cofinancements ne s'est pas appliquée automatiquement alors que pour d'autres procédures comme LEADER, elle est obligatoire.

Plusieurs politiques cadres sont quasi systématiquement convoquées pour assurer les compléments de financement :

3.1.2.1. Les politiques territoriales régionales

Les trois régions ont globalement une posture de réserve vis-à-vis du dispositif PER qu'elles considèrent comme une action allant à contresens des principes de conduite de l'action publique territoriale, elles dénoncent surtout l'absence de concertation de l'Etat qui impulse seul un dispositif dont la mise en œuvre exige pourtant le recours à des aides publiques régionale ou autres. Au-delà de cette opposition de principe qui indique bien sûr des clivages politiques de fond, **les Régions ont malgré tout soutenu les actions** que les territoires avaient inscrites dans les PER mais en mettant en avant le fait que ces actions prenaient place d'abord dans le cadre des priorités définies par les exécutifs régionaux.

Dans la Région Midi-Pyrénées, de nombreux projets présentés dans le dispositif PER s'inscrivent dans le cadre des anciens contrats de Pays ou dans les nouvelles conventions territoriales où sont programmés les différents crédits régionaux en faveur du développement territorial. Ainsi, plusieurs projets à vocation structurante, préexistants à la mise en œuvre du PER, ont bénéficié de la démarche régionale d'appui aux Grands projets de Pays (GPP). Dans ces cas là, il s'agit de PER bâtis autour d'un projet unique et le recours au dispositif PER a été sollicité pour mobiliser des crédits de l'Etat. Le PER du Pays Girou-Tarn-Frontonnais (devenu Pays Tolosan) axé sur la création d'une maison des vins du Frontonnais bénéficie de la démarche Grand Projet de Pays et a obtenu une aide régionale s'élevant à 33 % du coût du projet. On retrouve la même situation pour le PER du Pôle culturel territorial de Marciac porté par le Pays du Val d'Adour où il s'agit de créer une salle de spectacles. Ce projet a été identifié à partir de la réalisation d'un schéma culturel de territoire, financé en partie par la Région, et la réalisation de l'opération bénéficie des aides régionales dans le cadre du dispositif Grand projet de pays.

En règle générale, les PER portés par des Pays ou des Parcs Naturels Régionaux ont bénéficié des lignes de financement inscrites dans les politiques régionales en faveur de ces territoires, à la condition que les actions programmées soient bien en cohérence avec les lignes de financement et les règles d'éligibilité fixées par l'instance régionale qui n'a pas souhaité déroger à ses principes en raison de l'avènement des PER. Dans le PNR des Grands Causses, toutes les actions du PER concernant les services à la personne sont inscrites dans le cadre du contrat particulier du PNR, ce qui permet de mobiliser les cofinancements du conseil général et du conseil régional sans difficultés. Les contreparties sont obtenues facilement parce que les projets s'inscrivent bien dans les lignes d'intervention des collectivités territoriales. Par ailleurs, comme il s'agissait de dossiers bien avancés, la plupart avait déjà les garanties de cofinancement des autres partenaires. Les crédits PER sont considérés comme servant les objectifs de la charte du PNR.

3.1.2.2. Les politiques d'équilibre départemental

Les Conseils Généraux ont également été mobilisés pour accompagner la mise en œuvre des PER. Dans leur grande majorité, ils n'expriment pas de grande réticence vis-à-vis du dispositif PER même s'ils peuvent émettre des réserves quant aux modalités d'action de l'Etat. Ils adoptent une position de suiveurs passifs, mobilisant leurs lignes de financement lorsque les actions s'inscrivent dans le cadre de leurs lignes d'intervention. Comme les Régions, les Départements n'ont pas adapté leurs formes de soutien en fonction des

orientations portées par les PER : si l'action est en cohérence avec les priorités d'intervention du Département, elle sera aidée comme les autres mais si ce n'est pas le cas, il n'y aura pas d'exception à la règle générale.

Ainsi pour le PER porté par le GAL AMIE sur le thème du tourisme de découverte économique, un office de tourisme n'a pas pu obtenir des aides du Département concernant des actions sur l'amélioration de la communication car le conseil général n'a pas à ce jour de ligne prévue sur ce registre et ne souhaite pas favoriser un office de tourisme par rapport à d'autres. Il a cependant lancé un audit sur le fonctionnement des offices de tourisme dans le département afin de préciser ultérieurement son rôle possible par rapport aux missions de ces offices de tourisme.

On peut enfin souligner le positionnement de quelques conseils généraux qui cherchent à développer des pôles départementaux pour participer à l'aménagement et à l'équilibre territorial et qui ont mobilisé le dispositif PER en répondant directement à l'AAP en qualité de porteur de projet pour consolider le plan de financement d'actions structurantes à l'échelle départementale. Le conseil général de l'Ariège a ainsi porté deux PER sur la thématique de la culture et du tourisme : il s'agit dans chacun des cas de conforter la notoriété de grands sites touristiques (Palais des Evêques à Saint-Lizier et Parc de la Préhistoire à Tarascon sur Ariège). Dans ces deux exemples, les crédits PER viennent appuyer la politique touristique du Département.

3.1.2.3. Des PER qui s'articulent avec des programmes d'ambition nationale ou européenne

Les crédits des programmes LEADER ont été mobilisés sur certains projets (au cas par cas) et cela a constitué un accélérateur à la réalisation des projets concernés car comme le programme LEADER était en fin de programmation, il fallait engager rapidement les opérations et en cascade, les crédits PER ont pu être engagés eux aussi rapidement. Il s'agissait de crédits LEADER issus de sous-réalisations du programme qui ont ainsi pu être réinjectés sur quelques opérations PER. Cette situation concerne par exemple le PER porté par le GAL AMIE dans le sud-Aveyron ou le PER Destination Viaur-Aveyron porté par deux pays impliqués dans des programmes LEADER. C'est aussi le cas du programme PATS du Pays Portes de Gascogne qui est associé à deux pôles de compétitivité autour des images satellitaires. De plus, le territoire est inscrit dans 7^{ème} PCRDT et répond au projet Interreg IV-C pour financer la suite de l'ingénierie. En Midi-Quercy, le territoire qui dispose d'une charte touristique attend aussi son inclusion dans un projet Interreg IV.

Dans l'ensemble, le dispositif PER s'inscrit dans un maillage de dispositifs, procédures d'intervention en faveur du développement territorial qui ont chacune leurs logiques spécifiques. Aujourd'hui, chaque collectivité dispose d'un canevas très précis de ses priorités d'action, de ses modalités et de ses temporalités d'action. Il revient ensuite aux acteurs locaux de "jouer" avec ces règles en sachant que la mise en cohérence de ces règles passe, pour eux, par des délais d'attente parfois très longs, et parfois par des refus de soutien à des actions qui impactent lourdement la gestion de leurs projets. Plusieurs porteurs de projets soulignent à de multiples reprises, non pas la difficulté d'appropriation des procédures, mais la difficile mise en cohérence de ces procédures dans le cadre très concret et particulier de leurs situations

vécues. Globalement, le PER est perçu comme un dispositif adapté aux réalités du territoire mais une des principales critiques est liée à la difficulté de mobilisation des co-financements puisque chaque partenaire agit avec des délais différents qui rendent improbable la consolidation du plan de financement. Ainsi, la directrice d'un office de tourisme dans le PER du GAL AMIE constate que certains partenaires financiers ont mis plus d'un an avant de rendre leurs avis, d'autres comme le conseil général ne l'ont toujours pas fait alors même que les opérations sont en phase de réalisation. L'ensemble du projet a mobilisé 20% d'autofinancement de la part de l'office de tourisme mais si le conseil général ne participe pas, cette part va augmenter lourdement et pourrait fragiliser la structure. Pour faire face aux délais d'attente des financements, l'office de tourisme a eu recours au crédit, ce qui a généré à ce jour des frais bancaires de 1500 €. Cette situation concerne davantage les petites structures associatives ou privée qui ont des lignes de trésorerie plus faibles. Par ailleurs, certains co-financiers ne prennent pas l'ensemble des actions en charge, ils ont leurs propres règles d'intervention et dans une action qui regroupe plusieurs opérations, ils sélectionnent des tranches d'opérations finançables, ce qui alourdit considérablement le travail de suivi financier.

Après plus de trente ans d'expériences et d'accumulations de procédures dans le champ du développement territorial, nous sommes aujourd'hui en présence d'un champ d'action très fortement balisé voire corseté. L'innovation et l'excellence apparaissent comme les nouveaux horizons d'action imposés aux acteurs locaux **mais la capacité de ces acteurs locaux à porter des actions en adéquation avec leurs besoins spécifiques demeure très contrainte ou restreinte du fait des cadres d'éligibilité dictés par les politiques publiques détentrices des financements**. Le dispositif PER n'échappe pas à la règle et cela d'une double manière.

- D'une part, dans l'AAP, il a lui-même édicté des principes restrictifs comme par exemple le financement quasi exclusif d'actions d'investissement, ce qui signifie la mise à l'écart d'actions à visée qualitative ou immatérielle (formation, animation) même si nous avons pu noter que les postulants avaient ponctuellement essayé de glisser ces objectifs dans leurs candidatures.
- D'autre part, la mise en acte des PER ne peut se faire sans le recours à des cofinancements qui vont de fait intégrer les principes d'actions des autres partenaires acteurs des politiques publiques territoriales. La marge de manœuvre reste donc très étroite pour véritablement ouvrir des logiques d'expérimentation dans le champ du développement territorial.

3.2. LA PLUS-VALUE TERRITORIALE : "L'EXCELLENCE RURALE" SOUS LE PRISME DES FORMES D'INNOVATION APPORTEES PAR LES PER

Longtemps appréhendés comme des espaces en retard de développement auprès desquels était promue une logique d'action publique privilégiant l'assistance et la correction des déséquilibres, les territoires ruraux 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. Les référentiels d'excellence

et d'innovation, introduits récemment dans les politiques publiques mettent en exergue cette vision d'une ruralité de progrès et d'inventivité. Largement convoquées dans la rhétorique sur les PER, ces notions n'en demeurent pas moins ambiguës et sujettes à des interprétations très différenciées.

L'excellence rurale est une notion difficile à définir puisque peu d'éléments écrits justifient et précisent le choix de cette expression. Cette notion constitue par ailleurs un référentiel totalement nouveau dans les injonctions de développement portées à l'attention des territoires ruraux et il s'agit là d'un basculement majeur dans la vision des potentiels de développement de ces territoires.

De nombreux acteurs rencontrés sur le terrain placent la notion d'excellence dans le contexte de la recherche de compétitivité inscrite au fronton de la politique européenne (Stratégie de Lisbonne) et déclinée dans la politique française d'aménagement du territoire : l'excellence est alors perçue comme le pendant rural des pôles de compétitivités. Ces logiques sont comprises comme des instruments pour tirer les projets de territoire vers le haut, dans une quête de grande qualité et d'originalité des projets en lien avec l'utilisation de technologies innovantes. Il ressort également des entretiens que les porteurs de projets ont interprété le souci d'excellence de leurs dossiers comme la nécessaire recherche d'inventivité et d'innovation dans le contenu de leurs projets.

Pour cette raison, nous avons choisi d'axer notre travail d'explicitation de l'excellence sur l'une des dimensions qui nous paraît être centrale, à savoir l'innovation, dans la mesure où elle est présente dans les débats sur le développement territorial depuis quelques années à travers la mise en œuvre des programmes LEADER. 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 ? 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 ?

Ensuite, il s'agit de savoir si ces regroupements d'acteurs produisent eux-mêmes des projets innovants témoignant d'une excellence dont la définition est celle de l'appel à projet. Autour des quatre thématiques mises en avant par l'appel à projet, il conviendra de mettre en lumière les avancées en termes d'actions concrètes de développement et de montrer de quelle manière ces actions sont adaptées aux besoins de l'économie des territoires ruraux.

3.2.1. Le caractère innovant des partenariats entre acteurs

L'analyse que nous avons effectuée avait pour objectif de comprendre si la procédure PER a institué des relations originales entre acteurs. S'agit-il d'un jeu fermé entre collectivités et élus autour d'un projet ? Quelle est la part de l'initiative privée, de l'ouverture à la population (notamment au travers du secteur associatif) ? Dans la gestion du projet, trouve-t-on des modes de gestion des projets d'un type nouveau ? Comment l'ingénierie locale peut-elle jouer comme levier favorisant la consolidation des partenariats locaux ? L'objectif est de mieux préciser les différentes configurations de partenariat en indiquant leurs degrés d'organisation (consolidation, renouvellement, opportunité...).

3.2.1.1. Ruptures et continuités dans les postures des acteurs clefs du développement territorial

Avant d'évoquer les évolutions dans les partenariats et les modes de gouvernance des politiques de développement territorial, il semble important au préalable de caractériser les postures de chaque grande catégorie d'acteurs au regard du dispositif PER. Classiquement, les acteurs du développement territorial sont classés autour de trois grandes catégories : acteurs publics (incluant Etat et collectivités territoriales), acteurs privés (entreprises) et acteurs associatifs. Il semble donc intéressant dans un premier temps de repérer les logiques de positionnement et de repositionnement de ces grandes catégories d'acteurs dans le jeu d'action du développement territorial autour des PER.

Parmi les acteurs publics, il convient de distinguer d'abord la posture des représentants de l'Etat, en l'occurrence les services préfectoraux et les directions départementales, au premier rang desquelles la DDEA plus en charge des questions de développement rural.

L'impression générale qui prévaut à travers la mise en œuvre des PER est manifestement **la tentative de retour de l'Etat sur le territoire**. Dans un système de cofinancements, de financements croisés qui a pris de l'ampleur depuis les années 90 avec la généralisation des politiques contractuelles, l'Etat a eu souvent du mal à rendre visible ses actions à travers les dotations classiques aux collectivités locales. Avec les PER, l'effet d'impulsion et de portage d'une politique publique spécifique joue un rôle important puisque l'Etat réapparaît fortement dans le jeu des acteurs locaux. Des Préfets et sous-préfets, en particulier, ont véritablement animé la procédure. A la préfecture du Gers on parle d'ailleurs d'une « *belle aventure administrative* » en évoquant les 50 réunions organisées autour de ce programme pour les cinq PER du département et une forte mobilisation du corps préfectoral. Est-ce un hasard si le Préfet venait de la DIACT ? De même à la sous-préfecture de Castres ou dans les Pyrénées-Atlantiques, les acteurs locaux soulignent la place essentielle du sous-Préfet ou du Préfet et une « *véritable mise à disposition des préfetures vers les territoires* ». Pour ces acteurs locaux, cette présence est une nouveauté car « *avant on ne voyait pas l'Etat dans les discussions ; l'Etat c'était juste : on a tant de DGE* ».

Le retour de l'Etat se concrétise de deux manières pour les acteurs locaux : à travers un travail d'information pratique sur les principes du dispositif PER et de coordination entre porteurs de projets dans la phase de dépôt des candidatures et un travail important d'appui technique au montage de projet dans la phase opérationnelle du PER. Dans de nombreux PER, les référents préfectoraux apparaissent comme les pivots de la mise en œuvre des actions, se substituant aux agents de développement local de proximité. Devant ce retour de l'Etat, les Régions se crispent parfois et l'un des chargés de mission présent sur le territoire gersois témoigne : « *la Région qui paie apparaît comme la collectivité qui pinaille alors que l'Etat qui paie finalement peu, gagne toute la reconnaissance* ». Cette opinion générale de la présence forte de l'Etat sur le territoire à travers le dispositif PER est nuancée dans le département des Hautes-Pyrénées, où l'Etat n'apparaît pas aussi présent qu'ailleurs, certains parlant même d'absence de l'Etat. D'une manière générale, ce sont les services préfectoraux qui ont été têtes de pont de la promotion et de la mise en œuvre du dispositif PER qui a donc constitué pour eux une occasion intéressante de réintroduire dans leur action le domaine territorial qui avait eu tendance à s'affaiblir fortement depuis les années 1990.

Il est intéressant de noter que ce retour sur scène se caractérise comme dans la période pré-décentralisatrice des années 1970, d'une forme de régulation croisée, décrite alors par Pierre

Grémion²⁸, entre représentants de l'Etat sur les territoires, représentants de l'Etat central (DIACT, MAP) et les acteurs des territoires. Les services préfectoraux promeuvent à la fois la politique de l'Etat, soutiennent les acteurs locaux dans leurs besoins de financements pour les projets locaux et s'affranchissent parfois des directives nationales qu'ils considèrent parfois floues et inadaptées aux besoins locaux. Si on peut évoquer le retour d'un Etat médiateur à travers le dispositif PER, cette posture reste majoritairement l'apanage des services préfectoraux car il convient de noter que les DDEA ont souvent été distantes du dispositif sauf dans quelques cas comme dans le département de l'Aude où la DDA a une tradition d'appui au développement local dans une logique transversale ou celui de l'Ariège où ils ont impulsé l'idée d'un PER sur la Filière Bois. Ailleurs, il convient de noter que de nombreux agents des DDEA ont suivi la procédure dans sa phase initiale (appel à candidature et montage des dossiers) mais de manière distanciée car peu expérimentés dans le domaine de la conduite de projets territoriaux non exclusivement agricoles ou forestiers. Se pose ici la question du basculement des compétences de ces professionnels du secteur agricole vers le secteur territorial. Globalement, le dispositif PER a provoqué une reterritorialisation de l'intervention de l'Etat dans le développement rural mais **s'agit-il là d'un épiphénomène lié à une procédure singulière ou au contraire d'une nouvelle posture des services de l'Etat dans les territoires** et dans l'appui au développement suite à un affaiblissement de secteurs d'intervention traditionnels (urbanisme, route, agriculture) ?

Une deuxième catégorie d'acteurs publics semble également avoir renforcé son positionnement dans la conduite des politiques de développement territorial, il s'agit **des communautés de communes** qui sont, dans le cadre du dispositif PER, souvent des maîtres d'ouvrage incontournables des opérations menées. Les projets portés par les PER ont donc « *permis de mettre sur la table les projets du territoire* » et ont obligé les acteurs à faire des choix en matière de financements et de sélection des projets. Finalement, on peut dire que le PER a été très utile pour les élus des communautés de communes qui ont utilisé cet appel à projet pour classer et hiérarchiser des projets sous couvert d'exigence d'une politique territoriale d'Etat. Le PER a été un activateur d'investissements structurants pour les intercommunalités en particulier dans le domaine du tourisme et des services à la personne. Cependant, plusieurs questions se posent quant au réel leadership des intercommunalités en matière de développement territorial. Parfois, les projets qu'elles portent, n'émanent pas systématiquement de leurs propres aspirations, ce sont des projets qui ont pu leur être *imposés* par des organismes ou des territoires d'action de taille supérieure. Ainsi, l'ONF dans l'Ariège travaille en collaboration avec une communauté de communes autour d'un projet de valorisation touristique d'une réserve forestière mais celle-ci se retrouve davantage dans une attitude suiviste au regard du contenu précis du projet. Le PER Laboscope de Nogaro dans le Gers illustre également cette situation de communauté de communes en position attentiste au regard d'un projet émanant davantage d'organismes départementaux, CCI et Conseil Général. Par ailleurs, les intercommunalités, même si elles endossent la réalisation de nombreux projets, sont faibles quant à leur capacité d'ingénierie et ont souvent recours à des appuis externes pour compenser la faiblesse de leurs moyens humains. Se pose également la question des périmètres d'action, de nombreuses intercommunalités sont jeunes et agissent au sein de périmètres encore restreints qui ne sont pas forcément adaptés à la prise en charge des projets

²⁸ GREMION P. (1976) Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique. Eds du Seuil, 477 p.

structurants qu'elles tentent de mettre en place. Ainsi, sur le PER du PNR des Grands Causses axés sur la création de services à la personne, trois communautés de communes voisines ont tenté d'élaborer un projet commun de création de services à la petite enfance avec trois implantations sur chacune des communautés de communes. Au fil de l'avancement du projet, une communauté de communes a décidé d'abandonner le projet le considérant trop coûteux et surdimensionné par rapport à la taille humaine du territoire. Cette situation pose également la question des moyens financiers dont disposent ces communautés de communes pour d'une part, réaliser les investissements propres aux projets qu'elles portent et pour d'autre part, assumer la pérennité du fonctionnement des activités générées surtout lorsqu'il s'agit de services à la personne. Enfin, de nombreux projets portés dans le cadre des PER, impliquent souvent des coopérations entre intercommunalités. Or, cette coopération exige des adaptations et des mises en cohérence en matière de compétences et de moyens financiers. Les champs de compétences définis par les intercommunalités restent aujourd'hui très différenciés et la réalisation d'actions communes exige une harmonisation de ces compétences qui prendra du temps. Cette situation a ainsi provoqué des retards de réalisation pour les actions des PER. Globalement le dispositif PER impliquant une action concrète et immédiate de développement territorial a révélé l'ambivalence de l'organisation intercommunale en France, à la fois lieu potentiel et adapté à la prise en charge de l'action de développement et espace encore engourdi du développement territorial parce que insuffisamment avancé dans la définition de ses compétences, manquant de moyens et d'envergure territoriale pour déployer avec efficacité certains projets à vocation structurante.

Une troisième catégorie d'acteurs publics s'est positionnée avec des logiques spécifiques et différenciée dans la mise en œuvre des PER, il s'agit **des grandes collectivités territoriales** que sont les conseils généraux et les conseils régionaux. Concernant les conseils généraux, il convient de souligner leur double posture au regard des PER : d'une part, ils peuvent être directement maîtres d'œuvre des PER en s'inscrivant comme bénéficiaires directs et d'autre part, ils sont plus classiquement sollicités en qualité de co-financeurs des actions inscrites dans les PER, intervenant donc en appui à la réalisation financière des projets. La première posture reste très rare, on peut mentionner ici le cas du département de l'Ariège qui gère directement deux PER autour de problématiques culturelles et le département du Gers qui, bien que ne gérant pas de PER, est à l'origine de certains projets, comme le PER du Laboscope de Nogaro. Dans ces cas, la motivation des conseils généraux est de promouvoir des sites sportifs ou culturels qui leur appartiennent et de relancer autour d'eux des activités qui étaient parfois en perte de vitesse et qui pourront jouer un rôle structurant dans les équilibres de développement entre territoires. Les domaines d'action proposés s'inscrivent donc en lien direct avec leurs compétences et le dispositif PER est saisi d'emblée par ces conseils généraux comme une opportunité financière venue de l'Etat pour faire avancer des projets structurants à l'échelle départementale sans que la philosophie d'action spécifique au PER (partenariat public/privé en particulier) soit explicitement appropriée. Pour une très grande majorité de conseils généraux, le dispositif PER n'a pas fait l'objet d'une action spécifique ; ainsi, lorsque les actions intégrées dans un PER s'inscrivaient dans leurs propres lignes d'intervention et de financement, ils ont apporté des aides financières mais ils n'ont pas fait évoluer leurs priorités au regard des thématiques proposées par l'AAP des PER. Globalement, ils restent dans une position attentiste voire suiviste par rapport à cette procédure.

Les conseils régionaux ont quant à eux manifesté davantage de réticences et de distances vis-à-vis de cette procédure qui d'une certaine manière court-circuite les habitudes antérieures de négociations contractuelles entre Etat, Région et territoires. L'absence de concertation de la part de l'Etat et le recours systématique aux administrations départementales pour la mise en œuvre des PER sont vécus comme une remise en cause des politiques territoriales préexistantes et en particulier des Pays, territoires emblématiques pour les Régions de l'action territoriale concertée. Le conseil régional de Midi-Pyrénées a ainsi voté une délibération indiquant qu'il ne reconnaissait pas le dispositif PER dans la mesure où il n'avait pas été associé à sa mise en œuvre et qu'il ne cofinancerait des actions que dans la mesure où celles-ci s'inscriraient dans les lignes d'action des politiques régionales. Par ailleurs, les Régions soulignent que de nombreux projets inscrits dans les PER étaient déjà connus dans les territoires et reconnus par elles dans le cadre des actions impulsées par les Pays mais on peut souligner que les crédits PER ont joué un rôle d'accélérateur à la réalisation de ces projets qui peinaient parfois à se concrétiser. La mise en place des PER a donc fait émerger un véritable débat politique à l'échelle des Régions qui ont exprimé un désaccord sur les méthodes d'action de l'Etat et sur les modalités de financement de la procédure dénonçant le regroupement de crédits classiques d'Etat sous l'habillage d'une procédure nouvelle.

Entre le retour remarqué de l'Etat dans l'accompagnement des actions de développement territorial, l'implication renforcée des intercommunalités dans la réalisation d'opérations d'aménagements et les interrogations des collectivités territoriales quant aux méthodes d'action et aux objectifs réels de l'Etat dans l'appui aux territoires, le dispositif PER a provoqué un repositionnement des acteurs publics du développement territorial dans le sens d'un questionnement sur leurs missions, leurs relations avec les autres acteurs et leurs manières d'agir.

Une deuxième grande catégorie d'acteurs impliquée dans le développement territorial concerne **les acteurs privés du secteur productif**. Paradoxalement, alors que ces acteurs incarnent les fondements de l'économie rurale, ils n'ont été que rarement partie prenante des expériences de développement territorial. Le développement territorial, depuis son apparition dans les années 1970, a essentiellement été le fait de l'implication des acteurs publics, les acteurs privés apparaissant davantage comme de potentiels bénéficiaires des actions de développement à travers l'octroi d'aides publiques à leurs activités. A partir des années 1990, les programmes européens LEADER ont promu le principe d'une mobilisation des acteurs privés dans la gestion du développement territorial à travers la constitution de GAL où ils doivent obligatoirement être présents y compris dans les phases de programmation des dépenses publiques. Cette obligation a certes fait évoluer les pratiques de partenariat public privé mais ce sont souvent les acteurs associatifs et les acteurs représentant les corps professionnels (organismes consulaires) qui ont été les plus impliqués dans ces démarches. Mais d'une manière générale, la présence des agriculteurs, des artisans, des chefs d'entreprise, reste discrète dans les systèmes de conduite et d'animation des politiques de développement territorial. Le dispositif PER à l'instar du programme LEADER a fixé comme priorité le renforcement du partenariat public privé et il est intéressant de faire un bilan de l'implication des acteurs privés. Globalement, les acteurs privés ne sont pas moteurs des configurations d'acteurs mobilisés dans les PER, ils restent davantage dans une position de bénéficiaires sollicités par les acteurs publics ayant connaissance de leurs projets. Dans certains cas, on note même la réticence de certains acteurs privés à s'inscrire dans le dispositif car ils ont une

image critique des mécanismes d'aides publiques synonymes pour eux de lourdeurs administratives, de contraintes techniques au regard de leurs projets. Ainsi, dans le PER du GAL AMIE dans le sud Aveyron, les responsables du PER indiquent les difficultés qu'ils ont rencontrées pour convaincre certains acteurs à intégrer le projet autour du tourisme de découverte économique, il s'agit en particulier de grandes entreprises agro-industrielles dans le secteur de la production laitière. Cependant, leur ralliement final au projet constitue une avancée pour le territoire car à travers leur participation, ces acteurs manifestent un nouveau positionnement dans le territoire où ils commencent à échanger avec les autres acteurs privés, publics et associatifs faisant ainsi évoluer leur rapport à l'économie locale. Pour ces grands acteurs économiques, l'aide apportée par le PER reste symbolique et n'est pas complétée par d'autres aides publiques mais elle constitue une forme de reconnaissance de leur rôle dans l'économie du territoire et un appui à des formes de diversification de leurs activités, dans le domaine de l'ouverture au tourisme par exemple.

Dans quelques cas, peu nombreux, le PER est à l'origine impulsé par des acteurs privés ou bien les acteurs privés y jouent un rôle déterminant. Trois exemples peuvent illustrer dans notre échantillon cette situation, il s'agit du PER du Frontonnais en Haute-Garonne, du PER Corbières Minervois dans l'Aude et du Per du GAL AMIE dans le sud-Aveyron. Il s'agit de trois PER agissant dans le domaine du tourisme et alliant activités agricoles et/ou industrielles à ce secteur du tourisme. Dans chaque configuration, on retrouve également un acteur économique leader qui a une vision ouverte du développement territorial et une implication dans le territoire qui dépasse son seul secteur d'activité. Ces acteurs économiques exerçant par ailleurs des responsabilités locales ont une capacité fédératrice pour mobiliser leurs pairs et d'autres acteurs publics et associatifs, ils trouvent également des relais importants auprès des territoires de projets et de leurs animateurs (pays, programme LEADER) qui constituent pour eux les meilleurs cadres de portage des actions de développement parce qu'ils s'affranchissent des jeux de pouvoir traditionnels exercés au sein des maillages institutionnels ordinaires et qu'ils sont résolument inscrits dans une mission de projet territorial. Ce sont par ailleurs des acteurs impliqués de longue date dans leur territoire ou des dispositifs antérieurs de développement (pays d'accueil touristique, contrat de terroir, pays, programme LEADER) ont contribué à l'élaboration d'une culture commune d'action locale associant acteurs publics et acteurs privés. On voit donc se consolider une figure encore atypique d'acteurs privés chef de file du développement territorial mais cette figure reste intrinsèquement dépendante de contextes territoriaux et de domaines d'action (comme le tourisme) où s'est construite une véritable culture d'un développement territorial à visée résolument transversale, où le développement économique n'est pas appréhendé selon une logique d'assistance aux activités mais dans une logique de promotion de niches, de ressources à forte valeur ajoutée.

Le secteur associatif enfin constitue la troisième catégorie d'acteurs à agir dans le champ du développement territorial. Acteurs très présents et moteurs des premières expériences de développement territorial, ils peinent aujourd'hui à être reconnus dans des systèmes locaux d'acteurs très institutionnalisés où les acteurs publics sont devenus les premiers chefs de file. Dans le dispositif PER, **les associations sont peu présentes**, souvent reléguées au rang de bénéficiaires potentiels et la question de la participation citoyenne n'a pas trouvé dans ce dispositif un relais efficace. L'exigence du partenariat public/privé, l'objectif de création d'emplois, qui sont les deux priorités fortes des PER, n'ont semble-t-il pas joué en faveur de la reconnaissance des associations qui sont pourtant très actifs dans certains secteurs comme

les services à la personne, l'environnement ou la culture des créatrices d'activités et d'emplois conséquentes.

Dans notre échantillon, ce sont ainsi presque uniquement dans les PER traitant des questions des services à la personne qu'apparaît le secteur associatif en qualité de partenaire de la réflexion locale et d'accompagnateur ou porteur de projet. Dans le PER du PNR des Grands Causses dans le Sud-Aveyron, ce sont les associations Familles Rurales qui sont ainsi très impliquées dans la mise en place et surtout l'animation de projets autour de la petite enfance. Elles ont même fait évoluer leur mode d'organisation en créant un groupement d'employeurs associatif pour assurer le fonctionnement des structures créées. Mais ces associations sont au final beaucoup plus impliquées dans l'animation interne du projet que dans le pilotage du PER qu'elles connaissent bien peu en tant que dispositif d'aide au développement. Il est à noter aussi que les réseaux associatifs régionaux ou nationaux n'ont pas donné un écho très important à ce dispositif qu'ils considéraient souvent comme une antithèse aux principes du développement local.

Bien que souvent critiquée pour son caractère peu concerté et sa temporalité de mise en œuvre, la politique des PER a provoqué des évolutions dans les postures des acteurs, dans leur manière d'intervenir dans le développement territorial que ce soit dans le sens d'une plus forte implication ou dans le sens d'un retrait ou d'une mise à l'écart. Au-delà des postures individuelles, il convient maintenant de dresser le bilan des avancées en matière de coopération entre acteurs.

3.2.2.2. De l'injonction de partenariat à une gouvernance minimale : les chemins étroits de la coopération entre acteurs des territoires

Il ne s'agit pas ici de décrire les formes et configurations de gouvernance autour des PER qui ont été évoquées dans la partie précédente mais de caractériser les avancées de ces formes de gouvernance et la plus-value qu'elles peuvent apporter aux processus de développement territorial.

Le dispositif des PER a fait évoluer la gouvernance locale dans trois grandes orientations. **En premier lieu**, il a consolidé une configuration désormais bien ancrée dans les territoires ruraux celle de **la gouvernance publique** caractérisée par un système partenarial inter acteurs publics c'est-à-dire associant les intercommunalités, les territoires de projet et les conseils généraux relayés par les conseils régionaux. Dans cette gouvernance à forte dimension publique, la nouveauté liée au PER est la présence forte de l'Etat et de ses administrations départementales. Il s'agit là de **la gouvernance du décloisonnement territorial**, de l'interterritorialité décrite par Martin Vanier²⁹, qui apparaît comme la configuration la plus courante de portage des projets de territoire à caractère transversal dans une logique de soutien à la diversité des initiatives locales face parfois à la faiblesse des initiatives privées ou à la difficile articulation entre action publique et initiative privée. Dans cette configuration de gouvernance, le secteur privé (acteurs économiques et associatif) peut être présent mais dans une fonction d'appui à la réalisation de projets ou de bénéficiaires.

²⁹ VANIER M. (2008) *Le pouvoir des territoires – Essai sur l'interterritorialité*. Economica, 160 p.

En second lieu, la mise en œuvre des PER a fait progresser un autre type de gouvernance axée sur la coopération entre acteurs publics et acteurs privés. On pourrait qualifier cette configuration de **gouvernance des ressources territoriales** où à la fois les acteurs publics et les acteurs privés essaient d'entrer de concert dans une logique d'impulsion de projets autour de ressources spécifiques, reconnues comme des niches économiques pour le territoire. Ce sont ainsi des élus locaux d'intercommunalités, de pays qui agissent de concert avec des acteurs de filières déjà bien structurées sur le territoire (filiale viticole, filiale bois...). Cependant dans cette configuration de coopération, la capacité à mobiliser un partenariat qui dépasse les compétences et les pré-carrés des uns et des autres reste encore un défi de l'action publique.

Les cas de l'analyse divergent sur ce point : ainsi à Orthez, on peut constater l'échec de cette gouvernance entre partenaires privés et intercommunalités ; en revanche dans l'Adour maritime (PER de Nive-Adour-Ursuya), à partir « *d'un projet dans les têtes depuis cinq ans* », le PER vient lancer la dynamique entre acteurs locaux. Dans l'Ariège, la dynamisation de la filiale bois était aussi un objectif de la préfecture et des élus. Mais la complexité de la filiale n'a pas encore permis d'aller bien loin en ce sens même si des jalons sont maintenant posés. Dans le Frontonnais, les élus ont dynamisé une filiale viticole avec laquelle il travaillait mais qui leur était peu acquise : les liens n'étaient pas encore très consolidés au moment du montage du projet. De nouvelles relations se sont créées entre des acteurs qui n'avaient pas jusqu'alors de véritables habitudes de travail en commun : viticulteurs, élus des collectivités locales, offices du tourisme. Mais ce rapprochement entre élus et professionnels d'une filiale est un échec dans d'autres cas. Dans le Comminges, le PER Bois des Trois Vallées n'a pas permis d'amorcer véritablement cette dynamique de coopération.

Parfois, c'est le **franchissement des limites de compétences qui crée la polémique** comme par exemple dans le cas du PER PATS dans le Gers, département dans lequel la CCI affirme fortement la compétence économique comme étant la sienne. Des tensions apparaissent aussi en Ariège devant la volonté de faire travailler dans une logique commune l'amont et l'aval de la filiale bois. Ici, ces tensions ont également été liées au fait que l'enveloppe financière accordée n'a pas permis de prendre en compte les opérations privées alors que les partenaires privés ont été sollicités en amont pour le montage du projet. Au moment de la labellisation, le projet s'est recentré sur un seul thème, celui de la filiale bois-énergie, qui a éliminé plusieurs acteurs impliqués pourtant au départ. Dans le Haut Rouergue, le PER axé sur le développement touristique a souffert d'un rejet et d'une perception négative par les acteurs du monde agricole opposés à la diversification touristique. Ainsi, la thématique du tourisme et du patrimoine en lien avec l'agriculture n'apparaît-elle pas comme une forme consensuelle de coopération entre acteurs et ne semble pas force de gouvernance locale. De fait, les innovations annoncées dans la réponse à l'appel à projet (partenariats entre agriculteurs, coopérative fromagère etc.) ont été rapidement écartées. Dans le Sud-Aveyron en revanche, le PER est perçu comme une innovation d'ordre méthodologique et organisationnelle car il associe aux acteurs du développement territorial des acteurs issus de filières différentes majoritairement des acteurs privés qui jusqu'alors développaient peu de partenariats et de stratégies collectives. Partout où le partenariat public privé progresse, l'organisation préalable de ces deux grandes familles d'acteurs ainsi que la présence d'une solide ingénierie d'appui au développement semblent constituer des préalables fondamentaux.

En troisième lieu, le dispositif PER a généré autour de projets très spécifiques des démarches que nous pourrions qualifier de **gouvernance de mission** associant autour de projets innovants (dans les domaines des services de santé, de la constitution de parcs technologiques) des collectifs d'acteurs aux origines très diverses, ne mobilisant pas systématiquement une antériorité relationnelle mais se reconnaissant à partir de leur capacité d'expertise dans le domaine d'action concerné. Entrent ainsi en coopération des élus locaux à forte ouverture territoriale et relationnelle, des services experts (Mutualité Sociale Agricole, bureaux d'étude, équipes de recherche) et des professionnels, acteurs économiques d'un secteur particulier.

Le PER porté par la Communauté de communes de la Viadène dans le Nord de l'Aveyron autour de la création d'un réseau sanitaire et social pour les malades d'Alzheimer et leurs familles, illustre ce cas de figure d'une gouvernance de mission impulsée par des réseaux d'acteurs spécifiques pour le portage d'un projet innovant sur le territoire. A l'origine, ce projet est né en 2003 de la rencontre d'élus locaux (un maire et un député) qui ont souhaité racheter un centre de vacances de la CNAF pour en faire un lieu de prise en charge des malades Alzheimer. Le député va faire part de cette intention dans des ministères parisiens et surtout va saisir la caisse centrale de la MSA pour mobiliser une expertise dans le secteur sanitaire et social. La MSA du département de l'Aveyron, à travers ses chefs de projet du secteur de l'action sociale, souhaite alors intégrer ce projet dans une démarche territoriale plus globale en l'inscrivant dans une problématique de traitement du vieillissement de la population faisant intervenir une série de partenaires concernée par cette question comme les maisons de retraite, les personnels de santé, les aidants sociaux, les élus locaux, les associations de services à la personne. Par ailleurs, afin de ne pas isoler la réflexion et la nourrir d'autres expériences potentielles, la caisse centrale de la MSA va lancer un appel à projet national sur cette thématique et créer un comité national Alzheimer.

Le projet aveyronnais, qui initialement reposait sur l'aménagement d'un centre d'accueil et de prise en charge des malades, a ainsi évolué vers la création d'un réseau mobilisant différentes structures (centre d'accueil, hôpitaux, maison de retraite, associations d'aide à la personne) et assurant les missions de repérage, dépistage de la maladie, diagnostic des formes de la maladie et traitement de la maladie. Le dispositif PER a été saisi comme une aubaine financière pour accélérer le financement des opérations. Les chefs de projet de la MSA ont mis en place un imposant travail d'animation globale du projet et d'accompagnement des différents acteurs impliqués dans la démarche. Dans cette configuration, nous pouvons constater de véritables apprentissages organisationnels et décisionnels entre des acteurs qui au préalable ne se connaissaient pas ou du moins intervenaient de manière cloisonnée sur le territoire. Cette démarche originale a d'ailleurs suscité de nombreuses convoitises et tensions politiques. Des cantons périphériques aux huit cantons initiaux ont très vite souhaité y être associée et bénéficier des crédits du PER. Or la labellisation est sélective et il a été impossible d'intégrer de nouvelles opérations. Il est probable qu'à l'avenir ce mode gouvernance évolue du fait de ces tensions mais les acteurs engagés à ce jour essaient de stabiliser leur projet à travers un mode de pilotage adapté, en l'occurrence par la création d'un Groupement de coopération sociale et médico-sociale impliquant tous les acteurs de la prise en charge de la maladie Alzheimer.

Au-delà de la diversité des configurations de gouvernance, révélatrices des trajectoires singulières de développement des territoires et des capacités d'implication et d'organisation des acteurs, le dispositif PER a interpellé les pratiques de coopération entre les acteurs locaux. Mais pour autant peut-on affirmer qu'il a contribué à une véritable transformation de la gouvernance locale ? La réponse est en demi-teinte. **La mise en œuvre des PER oscille entre une gouvernance active d'impulsion et une administration de gestion qui s'éloigne des principes fondamentaux de la gouvernance.**

Dans la phase de réponse à l'appel à projet, nous avons pu observer une réelle mise en acte de la gouvernance à travers la co-présence de différents acteurs du développement qui ont été amenés à effectuer des choix de positionnement au regard de leurs stratégies de territoires. Cette activation de logiques de gouvernance repose souvent sur l'héritage de pratiques antérieures construites à travers le pilotage des programmes LEADER ou des Pays. Plus rarement, on peut noter la mise en œuvre de coopérations nouvelles entre des acteurs soit restés en marge des procédures de développement territorial, soit isolés politiquement, soit impulsant des projets réellement nouveaux sur les territoires. Dans la phase de portage des candidatures, la gouvernance fonctionne donc à plein régime avec une forte activation des réseaux relationnels internes et externes au territoire afin de s'assurer de toutes les garanties pour la bonne réception du projet déposé. Cette gouvernance n'exclut pas alors des mécanismes hiérarchiques de domination comme cela a été montré dans la deuxième partie. Ce sont souvent des acteurs qui assument des fonctions de leadership qui, sur la base de leur expertise propre, de leur capital relationnel, de leur légitimité élective, endossent avec force le portage d'un projet et vont solliciter, mobiliser d'autres partenaires locaux qui sont davantage dans une logique suiviste. Plusieurs figures de leadership apparaissent ainsi :

- l'élu, notable départemental, qui cherche à asseoir encore plus fortement sa légitimité et son contrôle territorial en mobilisant son territoire d'élection dans une dynamique de projet ;
- l'élu, expert des nouveaux territoires de projet, qui, en s'appuyant sur une ingénierie locale bien organisée, cherche à renforcer la stratégie de son territoire en se singularisant ;
- l'acteur économique influant et franc-tireur, qui porteur d'une vision du développement liée à des implications dans différents registres (privé, public), cherche à se construire une légitimité d'action dans le champ du développement rural ;
- le préfet ou sous-préfet aménageur, qui très en prise avec les réalités de son territoire, cherche tous les moyens de soutenir les initiatives locales ;
- l'expert, animateur, chef de projet, qui au regard de ses connaissances des besoins des territoires et des dispositifs de financement, joue un rôle d'activation des acteurs locaux autour d'une stratégie adaptée aux exigences de l'appel à projet PER.

Les enquêtes de terrain ont permis de mettre en évidence un fait bien connu : l'importance des individus dans le montage et le portage des projets. Tout d'abord au moment de la publication de l'appel d'offre, les Préfets de département se mobilisent de manière différenciée comme nous l'avons vu : les plus dynamiques sont souvent ceux qui ont eu des fonctions à la DATAR ou à la DIACT et qui semblent trouver, à travers cette initiative, un moyen de décliner la politique française d'aménagement du territoire. Cette fibre aménagiste est alors déterminante dans la mobilisation des services des préfectures et dans l'assistance aux acteurs locaux désireux de monter leurs projets.

Plus classiquement, on retrouve souvent derrière les PER des élus locaux dont l'influence politique est à l'échelle régionale voire nationale et qui savent mobiliser les réseaux techniques, industriels ou politiques pour construire et valoriser leurs projets. Le département du Gers est un bon exemple de la dynamique locale des élus qui disposent de relais nationaux. Ainsi, M. Vall, animateur du projet PATS à Fleurance, inscrit sa démarche dans le réseau de relations qu'il a tissé à l'échelle régionale et nationale puisqu'il possède maintenant un mandat de sénateur. De même, M. Guilhaumon, créateur du festival de Marciac, est aussi l' élu en charge de la culture au Conseil régional de Midi-Pyrénées. Enfin, le passage de M. Estrosi, ancien Ministre de l'aménagement du territoire et ancien champion de moto, sur le circuit de Nogaro dans le Gers a été bénéfique au lancement du projet de PER. Comme le résume un technicien rencontré, « *dans ces programmes, il faut un élu local porte drapeau* ».

Si dans la phase de préparation des candidatures, nous avons pu observer une gouvernance fortement pilotée, dès lors que la labellisation est obtenue, la gouvernance entre dans une phase de somnolence voire de sommeil. La labellisation signifie pour beaucoup la reconnaissance définitive des actions à mettre en œuvre et il va s'agir ensuite de passer à une phase d'opérationnalisation qui se traduit le plus souvent par un retrait des acteurs pilotes du projet. Pendant la phase de mise en œuvre du PER, le système d'acteurs fonctionne bien souvent *a minima*. Les porteurs de projet ont eu davantage à faire avec les services de l'Etat, en particulier les préfectures qui ont suivi l'avancement des dossiers pour aboutir à leur mise en paiement. Dans cette relation bipolaire, les initiateurs de la démarche disparaissent même parfois : « *nous, on n'y est plus du tout* » souligne une animatrice du GAL LEADER en charge du montage d'un PER. L'animatrice du GAL est ainsi simplement sollicitée par la préfecture lorsqu'il y a des dossiers en souffrance pour relancer les porteurs de projet. La phase de mise en œuvre est donc pauvre en terme de gouvernance, les comités de pilotage, imposés par l'Appel à projet, se sont certes tenus mais il s'agissait le plus souvent de rencontres techniques destinées à formaliser l'avancement des projets et n'étaient pas des lieux de négociation entre les acteurs impliqués. Cette situation s'explique par les caractéristiques propres du dispositif PER qui, du fait d'une mise en œuvre sur un temps court, exige une rapidité de pilotage qui relève davantage du champ opérationnel que du champ organisationnel.

3.2.2. Le caractère "excellent" des projets : une lecture de l'excellence rurale par la dimension de l'innovation

Les projets présentés au titre des PER doivent faire la démonstration de leur contribution à l'*excellence territoriale*, une notion que nous interprétons comme la recherche d'innovation pour le territoire. Cette spécificité garantit le caractère expérimental de la démarche et s'inscrit dans le cadre de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, portant modification de la Constitution française, inscrivant le droit à l'expérimentation pour les collectivités territoriales. Ainsi, les programmes européens LEADER comme le dispositif PER donnent les moyens de se familiariser à ces nouveaux procédés de l'intervention publique.

3.2.2.1. Discuter le contenu de l'innovation

La plupart des territoires sollicités pour notre enquête ont compris l'exigence d'innovation comme la **déclinaison de la compétition entre territoires** : de leur point de vue, l'Etat, qui dispose de moins de financements, oriente ses politiques d'aménagement vers la compétitivité et désire choisir les projets qui lui conviennent le mieux. Ce concours entre territoires aurait donc pour critère principal de sélection l'innovation ou l'excellence, « *mettre en œuvre la compétition des territoires sous couvert d'innovation, celle-ci étant le prétexte* » (CG 81). Dans d'autres administrations la question revient au cours des entretiens de la part d'agents qui se demandent concrètement ce qu'est l'innovation.

L'interrogation a été posée au moment de la lecture de l'appel à projets et a donné lieu à des interprétations différenciées selon les territoires. Les différentes lectures qu'en donnent les services des préfectures sont instructives quant à la diversité des regards posés sur cette notion et sont tout aussi symptomatiques de sa complexité, renforcée par l'absence de définition claire dans le cahier des charges de l'appel à projets :

« *On a considéré qu'il fallait voir ça au sens très large. Ça peut être une innovation de partenariats, ça peut être une innovation de projets.* ». La même personne essaie de donner une illustration plus concrète, en s'appuyant sur l'exemple d'un projet précis : « *on peut considérer que c'est innovant puisqu'ils font des sorties promotionnelles dans les supermarchés etc. Donc ça c'est quand même quelque chose qui est considéré comme assez innovant. Même si effectivement, ce n'est pas innovant si on prend le mot.* » (Préfecture 12).

A la préfecture de l'Ariège la définition retenue a été de considérer comme innovants « *des projets qui sortent de l'ordinaire* ». L'innovation a parfois été interprétée comme la capacité à monter une candidature présentant une logique collégiale de projet plutôt que ne présentant qu'une juxtaposition d'actions sans réels liens organiques entre elles. C'est par exemple le point de vue de la Préfecture de la Haute Garonne qui décrit le critère de l'excellence dans la construction du projet comme le choix d'une thématique fédératrice et d'un objectif clairement identifié : dans ce cas, le projet peut regrouper plusieurs actions mais toutes concourent à un objectif commun de valorisation d'une filière, d'un patrimoine etc.

Du côté des collectivités territoriales, la conception de la notion d'innovation renvoie plutôt vers son possible rôle structurel en matière d'aménagement du territoire. Le CG 64 met ainsi en avant la notion de polarisation au travers de la recherche de projets structurants capables de diffuser des retombées sur le territoire. Cette posture s'inscrit dans la définition classique de la polarisation avancée dans les années 1960 et de la vision qu'en avait, par exemple, l'économiste François Perroux pour l'industrie.

La rhétorique sur *l'excellence* apparaît aussi potentiellement comme un support de communication pouvant être employé dans une optique de marketing territorial, ce qui constitue aussi une forme d'innovation dans les pratiques du jeu territorial. « *Ceci valorise le dossier et permet de communiquer sur un dispositif où il y a de l'argent de l'Etat plutôt que de mettre de l'argent sur les procédures sans que cela se sache* » (CG64). Cependant la convocation des PER dans la médiatisation de l'action de développement local varie beaucoup. Certaines préfectures ont ainsi communiqué sur les PER. Celle du Cantal par exemple a produit un document de vulgarisation sur les PER du département, s'employant à montrer que ceux-ci recouvraient et irriguaient l'intégralité du territoire départemental. Ce document met en évidence les ambiguïtés qui subsistent y compris au sein de l'Etat sur les

orientations stratégiques et la manière d'appréhender l'aménagement des territoires. Au risque d'amener une certaine contradiction de fond avec la rhétorique défendue dans la notion de PER, le souci est semble-t-il de faire écho aux autres principes poursuivis par le passé dans l'aménagement du territoire, notamment ceux de l'équité de traitement et de la cohésion territoriale. Ce faisant cette démarche tente d'inscrire les PER dans l'héritage d'une culture du développement local différente du référentiel de la compétitivité.

Peu de territoires en revanche communiquent sur leurs PER. Plusieurs interlocuteurs en préfecture estiment pourtant que le label PER est attractif pour les élus, « *qu'ils sont fiers d'avoir été labellisés* » (PF 09) et « *que figurer dans un dispositif d'Etat cela compte* » ; mais cette satisfaction ne repose-t-elle pas d'abord sur l'influence supplémentaire que leur apporte le PER dans le jeu politique local ?

D'autres acteurs s'accordent à souligner l'importance que peuvent revêtir ces labels :

« *Quand vous venez avec votre carte d'identité et qu'il est écrit pôle d'excellence rurale, et GPP, ce n'est pas neutre, donc de façon évidente cela nous aide dans l'obtention après d'un autre financement, cela aide dans le déblocage de certains projets et aussi dans la crédibilité du projet* » (PER de Fronton, directeur du syndicat des vins).

Cependant, d'autres opinions minimisent l'apport que peut jouer le dispositif en termes de capital de médiatisation :

« *Au niveau national, il n'y a pas eu trop de communication, les gens ne savaient pas ce qu'étaient les PER, ils connaissent un peu les pôles de compétitivité. Communiquer sur quelque chose qui n'est pas trop connu au niveau national, cela n'encourage pas.* » (Pays des Gaves)

A travers sa rhétorique sur l'excellence, le dispositif PER enfin a aussi pu être perçu comme un moyen d'inciter localement des acteurs à changer de discours et de posture. Ainsi, dans l'Ariège, le chargé de mission DDA qui s'est occupé de la filière bois explique que le discours général sur la filière bois a longtemps été « pleurnichard ». Il indique que dans le cadre de ce PER il fallait valoriser les aspects positifs du territoire, montrer qu'il y avait des ressources à valoriser, et convaincre les acteurs de cette filière à ne pas se retrancher dans une posture plaintive donnant l'image « *d'un pôle de médiocrité* ».

Nous pouvons apporter quelques éléments de définition supplémentaires qui aident à comprendre les rôles joués par l'innovation.

Le lien entre innovation et temporalité tout d'abord constitue une dimension fondamentale, l'idée d'innovation nécessitant d'être *située* par rapport à un contexte de pratiques et de savoir-faire. En regard de l'histoire de l'appel à projet PER, l'innovation s'inscrit dans le temps de deux manières différentes. D'abord, compte tenu des délais de l'appel à projet PER, il est difficile d'exiger de l'innovation sur une temporalité aussi réduite. Le plus souvent la réflexion est lancée avant l'arrivée de l'appel d'offre. Pour cette raison, les projets les plus innovants sont en réalité dans l'air depuis plusieurs années. Le PER est alors le catalyseur de la dynamique locale. Ensuite, la mesure du caractère innovant du projet ne peut être réalisée bien souvent que tardivement. Elle interviendra fréquemment en dehors de l'échéancier de l'appel à projet. On le voit très bien avec le projet PATS du Pays des Portes de Gascogne : la phase de montage a été délicate et longue ; l'amorçage des premières opérations concrètes a été elle aussi difficile et compliquée à mettre en œuvre. En définitive les premiers résultats ne seront pas visibles au moment de l'évaluation établie par la DIACT. Pour cette raison, il est difficile de décréter dès le départ, un projet innovant ou excellent puisque les effets de

l'investissement ne peuvent se mesurer que des années après à partir d'une évaluation précise et multicritères.

L'innovation est ensuite un processus largement immatériel qui peut concerner par exemple les modalités d'organisation et de fonctionnement formelles et informelles des structures sociales. Nous avons privilégié au cours de cette recherche les formes de gouvernance, de partenariat introduisant de la nouveauté dans les relations entre acteurs au sein de l'espace rural. Cette dimension de l'innovation fait appel à la créativité pour trouver de nouvelles manières de faire émerger et de financer les idées en milieu rural. Cet aspect de la question souligne l'importance du soutien de l'ingénierie locale qui nécessite des financements pour le fonctionnement alors que dans les PER seul l'investissement est identifié comme élément de la valorisation des projets de l'espace rural.

Enfin l'innovation porte en elle une dimension liée à l'incertitude : ce qui est innovant est souvent vu comme risqué, car par définition innover c'est générer/apporter du changement donc quelque chose créateur d'instabilité, d'où des manifestations de crainte et de résistance face à cette situation, qui amènent à des tensions en matière de gouvernance. Comme le dit le Directeur du Pays des Portes de Gascogne à propos du projet du PATS, « *peut-être que bientôt le territoire aura pris vingt ans d'avance et peut-être que ça ne verra réellement jamais le jour* ».

3.2.2.2. La mesure de l'innovation : un classement des projets

L'innovation territoriale est une notion polysémique : ainsi on peut parler d'innovations pures lorsque le porteur de projet invente une manière de faire totalement nouvelle ou lorsque le contenu du projet porte sur un domaine totalement nouveau. En outre, l'innovation peut aussi se manifester à travers le transfert d'expériences. Le contenu du projet porte alors sur la réalisation d'actions jusque là inexistantes sur le territoire mais inspirées de l'expérience d'un autre territoire. Enfin, l'innovation peut prendre la forme d'un partenariat qui n'existait pas auparavant sur le territoire.

Pour analyser l'ensemble des PER de notre échantillon et essayer de les positionner dans le registre de l'innovation, nous avons tout d'abord choisi de mobiliser un instrument que nous avons déjà utilisé dans le cadre d'une évaluation d'un programme LEADER+ justement destiné à mesurer le degré d'innovation³⁰. La fiabilité de notre jugement a pu être renforcée par la possibilité que nous ayons eue de rencontrer à la fois les concepteurs, les animateurs des PER ainsi que les porteurs de projet et bénéficiaires, et ainsi de pouvoir comparer "la qualité" de l'innovation. **Le caractère innovant de chaque projet a ainsi été noté de 1 à 5.** Les mêmes PER sont parfois cités plusieurs fois compte-tenu de la pluralité et de la diversité des opérations existantes au sein d'un même projet.

La définition de l'innovation est large et nous avons choisi de classer les projets selon des caractéristiques qui déclinent la dimension innovante sous différentes formes en fonction des situations locales. Il est en effet important de resituer cette appréciation de l'innovation à la lueur des spécificités d'un territoire, une position que partage d'ailleurs un élu porteur de

³⁰ BARTHE L, BREVARD L., MILIAN J. & TAULELLE Fr., *Evaluation finale du programme Leader+ Val d'Adour, 2000-2006*, LISST-CIEU-Dynamiques rurales, juillet 2008, 63 p.

projet qui considère que « *l'innovation, ce sont des projets qui représentent une dynamique territoriale et correspondent à une problématique locale* » (B. Verdier, PER du Pays des Coteaux).

FIG. 29 - LE CARACTERE INNOVANT DES PROJETS PRESENTES AU TITRE DES PER

Degré d'innovation	PER concernés
1/ Reproduction, reconduction d'une opération qui existe sur le territoire. L'opération est antérieure au programme PER, elle est prolongée, reprise à l'identique grâce au financement PER.	PNR des Grands Causses Pays des Coteaux Frontonnais Marciac
2/ Amélioration d'une opération existante en y apportant un supplément. L'opération existe antérieurement mais elle connaît grâce au PER un développement qui améliore sa valeur ajoutée (élargissement des publics concernés, duplication sur le territoire permettant un accès facilité, nouveaux partenaires...).	Soule Nive Adour Ursuya Saint-Lizier Tarascon Haut-Rouergue GAL AMIE
3/ Opération nouvelle pour le territoire mais répandue ailleurs. L'opération se traduit pour le territoire par la création d'un service, d'une activité, d'une organisation nouvelle d'acteurs ; il s'agit d'une opération nouvelle pour lui mais banale dans sa pratique hors du territoire.	Vieur Aveyron Sidobre-Monts de Lacaune Vallée des Gaves Est-Quercy Haut Rouergue Filière Bois 09 PNR Pyrénées Catalanes
4/ Opération nouvelle pour le territoire et peu répandue au niveau régional ou national. L'opération se traduit pour le territoire par la création d'un service, d'une activité, d'une organisation nouvelle d'acteurs pour lui et peu développée dans sa pratique hors du territoire.	Gaillac FOREST Mécanopôle de Nogaro Marciac Mont Valier Revel Viadène Pays Corbières Minervois Filière Bois 09 PNR Pyrénées Catalanes PATS
5/ Opération totalement nouvelle. L'opération n'a pas d'équivalent connu à l'échelle nationale voire européenne.	PNR Pyrénées Catalanes

3.2.2.3. L'innovation présente dans les projets d'équipement "classiques"

Le caractère innovant ne vient pas ici de la technologie mobilisée ou d'une innovation méthodologique mais réside plutôt dans la démarche elle-même, qui peut être originale pour le territoire d'accueil de par sa nature ou qui vient en réponse à des besoins manifestes. A titre d'illustration on peut évoquer quelques projets :

- La maison des vins de Fronton. Le responsable du projet concède lui même que « ce n'est pas quelque chose d'ultra-innovant » d'un point de vue technique. L'idée est classique dans le domaine du marketing viticole : il ne s'agit pas d'une centrale de distribution des vins de Fronton mais d'un lieu d'accueil et de dégustation pour renvoyer ensuite les clients vers les domaines. L'originalité de la démarche vient de la concrétisation de cette démarche dans le territoire du vignoble du Frontonnais. Mais elle sous-tend également une mobilisation collégiale entre producteurs, collectivités et professionnels du tourisme pour repositionner le rôle de cet équipement dans un projet d'aménagement du territoire plus large qui est celui du Pays Tolosan (développement du potentiel touristique, maintien du verrou agricole du Frontonnais, consolidation de l'activité agricole en zone périurbaine).
- Maison de la santé pour le Pays des Coteaux. Il s'agit là d'un bâtiment dont la vocation est de regrouper des services de santé sur un même site : généralistes, spécialistes, cabinet d'infirmières, services de soins à domicile mais également services vétérinaires.
- Maison de santé et de services publics de Brassac. L'innovation vient ici de l'originalité du projet puisqu'il n'existe pas encore d'autre structure de ce type dans le département du Tarn. C'est l'aspect pionnier de l'équipement qui répond ici aux exigences de l'appel d'offre. La recherche d'une qualité de vie meilleure pour les populations locales donne du sens à la démarche qui s'inscrit pleinement dans le cadre des PER de la rubrique d'excellence C.
- Mise aux normes de la filière avicole dans le Gers. C'est un projet d'équipement qui, du point de vue de l'innovation, se place plutôt en dehors des exigences de l'appel d'offre. L'action sur la filière s'inscrit dans une logique classique de mise aux normes des équipements de production. Le projet révèle plutôt d'un effet d'aubaine. Les témoignages des acteurs sont d'ailleurs révélateurs de la faible correspondance du projet avec les critères de l'appel d'offre : « *On ne tirera rien du Palmipôle. Le seul objectif est de financer des mises aux normes et de retarder les autres exigences à venir. Le palmipôle, ce n'est pas un PER qu'il fallait : c'est une aide à la filière* » (Propos d'un responsable de communauté de communes du Gers).

3.2.2.4. L'innovation scientifique et technologique dans les projets

Elle intervient tout d'abord sur le plan des procédés. C'est par exemple la démarche poursuivie par le PER du Pays du Gaillacois. Il s'agit ici de valoriser les déchets d'une coopérative de céréales et de les transformer en granulés pour le chauffage. Cette action vise donc d'abord à la mise au point et l'expérimentation d'un nouveau combustible à haut pouvoir calorifique et qui rejette moins de fumées et de cendres. Le travail de mise au point du combustible a abouti à un résultat inattendu en valorisant des déchets qui devaient partir dans la fabrication du combustible et qui trouvent maintenant une autre utilisation, fort rentable, non prévue dans le projet initial du PER. Ce combustible sert également à l'approvisionnement de 40 logements, dont le plan de construction conçu dans une optique HQE à destination d'un public de personnes âgées, a lui aussi été conduit dans le cadre du PER.

Dans une démarche un peu identique, le PER du Pays des Nestes dans les Hautes-Pyrénées (hors de notre échantillon) proposait aussi une démarche très en pointe pour un territoire très

rural. Lié à la présence sur le territoire du Centre Européen des Technologies de l'Information en milieu Rural (CETIR), le projet "De l'Ere préhistorique à l'Ere numérique" consistait à recréer virtuellement et en trois dimensions des grottes, pour certaines ornées, difficilement visitables. Ce projet est considéré comme « *quelque chose de formidable avec une application technologique de pointe* » selon un chargé de mission du Conseil régional de Midi-Pyrénées. Le PER des Pyrénées Catalanes (66) orienté sur la valorisation des ENR, a quant à lui soutenu la construction d'un prototype de treuil photovoltaïque pour planeur, ce qui était une première mondiale ; le treuil a été installé en haute altitude sur l'aérodrome de la Llagone.

L'innovation technologique n'est pas que le privilège de grands projets. Ainsi, sur de petites opérations comme dans le cas de celles conduites dans le PER du GAL AMIE, on peut trouver des actions très innovantes sur le plan technique. Par exemple une salle des fêtes est réalisée selon les principes de l'éco-construction, le projet étant couplé à l'installation d'une centrale photovoltaïque qui fournira 100 % de l'électricité du village où elle est implantée (Saint Jean d'Alquier). De même dans le Haut-Cabardès, l'installation d'une plate forme de stockage et de distribution va permettre d'approvisionner en bois de chauffage des bâtiments à usage collectif et pas moins de 1 000 logements sur le territoire d'implantation et dans la périphérie Nord de Carcassonne.

L'innovation en matière technologique transparait également dans **des projets qui présentent le territoire comme lieu d'expérimentation**. Le PER du PATS (Pôle d'Application des Techniques Satellitaires) est probablement le projet le plus ambitieux en ce domaine. Il témoigne d'un vrai partenariat public-privé : le Pays, la CCI, le CNES, un laboratoire de recherche (le CESBIO) et un bureau d'étude (AIDA Ecotechnology Project). Le territoire est conçu comme un territoire d'expérimentation pour trois projets : une pépinière d'entreprises, la conception d'un système d'information environnemental, un centre d'initiation et de formation à la culture scientifique. Les acteurs répètent au cours des entretiens qu'ils sont « *en pleine expérimentation. Du ciel vu de la terre* [en référence au parc du Hameau des Etoiles, un site de vulgarisation de l'astronomie ouvert à Fleurance depuis 1999] *on est passé à la terre vue du ciel* ». Compte tenu du caractère très innovant et ambitieux du projet, les premiers résultats ne sont pas encore clairement identifiés ; néanmoins certaines expérimentations visant à l'utilisation des données satellitaires sur le territoire sont en cours de démarrage.

3.2.2.5. Les PER sources d'innovation méthodologique

Il s'agit ici de cibler le rôle des PER dans la mise en relations d'acteurs ou de projets isolés qui ont trouvé une forme de cohésion et de mutualisation dans le cadre de cet appel d'offre. Ce rôle revêt alors une fonction méthodologique pour la structuration du système d'action local : il est porteur d'innovation organisationnelle, en agissant sur le rapprochement des acteurs, sur les synergies et potentiellement sur le renforcement des partenariats intercatégoriels.

Appuyer l'organisation d'une filière en favorisant le rapprochement de ses acteurs

Le premier exemple d'apport méthodologique pour le système d'action local est celui des PER inscrits dans une démarche d'appui à des filières. Dans la plupart des cas concernés, le PER a plus ou moins été utilisé comme un contexte, un cadre de projet, pour inciter un corps

professionnel individualisé et éclaté à mieux se structurer et opérer dans le sens d'une logique d'action collective. Dans des domaines très variés, et avec des enjeux différents selon les contextes, c'est par exemple le cas de celui de Revel tourné vers les artisans des métiers du bois, de celui du Frontonnais, des aviculteurs du Palmipôle dans le Gers, de la filière bois en Ariège ou encore du cuir dans le GAL AMIE.

Mettre en œuvre de nouvelles modalités de fonctionnement et de coordination

Ce type d'apport méthodologique pour le système d'acteurs s'exprime notamment lorsque le projet du PER a fourni l'occasion de franchir des difficultés organisationnelles et incité à l'utilisation d'outils de coopération pour renforcer les interactions, au besoin en définissant de nouvelles modalités de coordination. A Marciac par exemple, l'aspect innovant sur le plan organisationnel a résidé dans la création du Syndicat Mixte d'Etudes et d'Aménagement du Grand Site de Marciac, qui au côté de la CC locale engage fortement le Département et la Région pour la réalisation du Pôle Culturel auquel contribue le PER à travers la réalisation d'une salle de spectacle. Le franchissement de cette étape importante pour la dynamique globale de ce site de tourisme culturel ne vient pas du PER en lui-même mais il s'est concrétisé à cette occasion.

Les démarches conduites autour de la filière bois fournissent d'autres exemples de repositionnements organisationnels au sein d'un secteur d'activité. Les mécanismes de fonctionnement de cette filière sont très compliqués. Ainsi la présence de forêts à proximité de lieux de consommation ou d'utilisation de la ressource ne signifie aucunement l'existence d'un lien direct du producteur au consommateur. Le prix du bois est un élément déterminant qui encourage la passation de marchés d'approvisionnement à l'échelle européenne alors que la ressource peut être présente localement et se trouver sous ou mal exploitée. On peut donc considérer comme innovante une démarche visant à tenter de valoriser localement la ressource présente sur le territoire auprès d'industriels ou de consommateurs locaux.

Deux exemples de projets parmi d'autres sont assez illustratifs de ces efforts, l'un dans l'Ariège (PER Bois 09), l'autre aux limites du Tarn et de l'Hérault (PER FOREST). L'apport méthodologique vient ici du fait que le PER a permis aux acteurs du territoire de mieux investir des sujets ou des dossiers complexes, quelquefois abordés pour la première fois de front. Ainsi en Ariège, le PER Filière Bois a permis de mieux identifier les actions à engager et de positionner les projets locaux dans une logique départementale. En revanche cette animation a atteint ses limites puisque la sphère privée, mobilisée pour le montage, n'a pas pu bénéficier directement des financements. Le projet a débouché finalement sur la réalisation de deux plate-formes de stockage/séchage et d'un centre de promotion du bois destiné à accueillir les locaux d'entreprises ou d'associations travaillant dans le domaine du développement durable. Dans le PER FOREST, le projet d'écosite du Camp del Tour imaginé autour de la forêt, a pu commencer à se structurer concrètement grâce à la dynamique engagée autour du programme PER. Les premiers modules composant cet écosite, tant sur le plan industriel que sur le plan pédagogique, ont vu le jour grâce au PER.

L'exemple de la création de Sociétés d'Economie Mixte pour associer des acteurs publics et privés autour de la gestion de projets édifés dans le cadre des PER est un autre exemple de démarche innovante. C'est par exemple le cas dans le Haut Cabardès, où les animateurs du PER sont parvenus à réaliser ce qui n'a pas été possible dans le PER FOREST : la création d'une SEM pour gérer la plate-forme, associant les collectivités locales, les fournisseurs privés de matière première mais également des clients et des prestataires techniques de

maintenance et de fourniture en équipement de type réseaux de chaleur et chaudières collectives. Au-delà des opérations entrant strictement dans le PER, c'est ainsi toute la structuration d'une filière amont-aval sur le bois-énergie réunissant des acteurs publics et des acteurs privés qui s'est amorcée.

3.2.2.6. Des innovations institutionnelles dans les PER ?

Le champ de l'innovation institutionnelle, exploré notamment par les sciences économiques, peut être abordé avec différents regards, tributaires de l'acception que l'on donne à la notion d'institution. Nous nous référons ici à une acception simplifiée de la notion d'institution, que nous limiterons aux *institutions du développement territorial* c'est à dire aux structures formelles et informelles (lieux et pratiques de concertation, modalités de prise de décision, construction de partenariats, etc.) dont se dotent un système d'acteurs pour organiser les mécanismes qui lui permettent de penser et d'agir collectivement sur un territoire.

Nous estimons dès lors que la notion d'innovation institutionnelle peut être convoquée pour désigner un processus initiateur de changement dans les pratiques et qui vient impacter le cadre de définition et de formulation de l'action territoriale. Pour un dispositif comme le PER, qui se trouve limité en termes de moyens et circonscrit dans le temps, la perspective qu'il puisse générer un tel niveau d'impact est *a priori* difficilement envisageable. Son influence sur la construction et la régulation de l'action territoriale paraît en effet plus réduite que n'a pu l'être par exemple la dynamique portée par un programme comme LEADER qui véhiculait les germes d'une véritable innovation institutionnelle. L'autre limite structurelle que nous percevons à ce niveau est que les PER n'ont pu développer qu'une faible individualité territoriale.

A travers l'étude de notre échantillon, nous avons toutefois perçu trois registres qui peuvent être assimilés à une forme d'innovation institutionnelle, dans la pratique ou du moins dans l'intentionnalité.

1. **Les PER qui nourrissent la réflexion sur un projet de territoire** constituent une première forme de contribution à l'innovation institutionnelle. Ils correspondent par exemple à la catégorie des PER-étendards identifiés dans notre typologie des stratégies de réponse présentée en deuxième partie. Ce sont des projets qui interrogent le dessein du territoire et s'inscrivent résolument dans l'optique « *d'organiser l'après* », par exemple en cherchant à organiser la valorisation de ressources nouvelles, la mise en pace de nouveaux rapports entre acteurs etc. Ces initiatives se démarquent par leur ambition inscrites dans le long terme : on ne situe plus dès lors seulement dans le cadre du seul pilotage du développement local. Dans ces cas, le PER témoigne d'un véritable ancrage territorial ; il est porteur non seulement d'une entité spatiale comme périmètre d'application mais aussi d'un système d'action stratégique, il devient **un échelon de l'action** qui se double **d'un échelon de régulation**, c'est-à-dire qu'il devient lui-même **une institution territoriale**.

2. Une deuxième forme possible d'innovation institutionnelle se manifeste **lorsque c'est le territoire en tant qu'espace géographique et cadre de formulation de l'action qui fait lui-même l'objet d'une innovation**. C'est par exemple le cas du projet du PER Vaur-Aveyron

où la création d'un territoire de destination touristique pourrait constituer la première pierre vers l'émergence progressive d'un territoire de projet autour d'une entité biogéographique.

3. Enfin certains PER viennent contribuer à **des dynamiques de reconfigurations organisationnelles intra et interterritoriales**. C'est par exemple le cas des projets qui soutiennent la diffusion de nouvelles pratiques comme la structuration des circuits courts, en pensant la valorisation d'une ressource dans une logique d'articulation économique et fonctionnelle entre des territoires urbains et des territoires ruraux. Les PER Bois du Haut-Cabardès, de la Filière Bois 09 ou de FOREST s'inscrivent complètement dans cette posture.

CONCLUSION GENERALE

Au terme de ce travail de recherche d'une durée approximative de 18 mois, nous pouvons constater que les PER ont suscité un réel engouement traduisant à la fois un intérêt pour cette nouvelle forme d'intervention de l'Etat en faveur des territoires ruraux mais aussi mettant en évidence la situation de tension financière dans laquelle se trouvent les structures d'animation territoriale. Nombre de collectivités font ainsi "feu de tout bois" et se positionnent sur le maximum d'appels d'offres afin de multiplier les opportunités financières pour nourrir le développement territorial.

Avec le dispositif PER, l'Etat est donc de retour dans le champ du développement des territoires ruraux, en proposant une procédure lancée sur une courte durée avec des moyens ciblés, traduisant la volonté de "percuter" les territoires pour les inciter à répondre rapidement tout en intégrant l'innovation pour des projets où l'excellence était attendue. Les lauréats de l'appel d'offre pouvaient dès lors se considérer comme *excellents*, ayant dès le départ bénéficié du label à la vue de leur dossier technique et non au terme de l'évaluation finale. Même si cette procédure est circonstanciée (en raison du lancement des pôles de compétitivité à destination des foyers d'activité implantés dans les agglomérations), elle s'intègre dans l'histoire du développement des territoires, de leurs acteurs, de leur ingénierie. C'est plus particulièrement cette thématique que nous retenons pour conclure l'étude.

1. Les PER ont-ils apporté des leviers d'action au développement territorial ?

Il faut tout d'abord remettre les PER à leur juste place au sein du paysage des outils de l'aménagement du territoire. Il s'agit d'un dispositif d'appel à projet, qui se développe sur une courte période, un outil mobilisé par l'Etat à un moment donné. Il s'apparente donc davantage à un coup de pouce qu'à une politique globale et construite sur une temporalité de moyen terme. Même si son argumentaire en porte l'ambition, **ce n'est pas une politique-cadre du développement**. C'est un dispositif limité avec des moyens réduits en grande partie abondés par des fonds provenant des partenaires privés et des collectivités locales au nom du principe d'additionnalité. On ne peut donc pas attendre de cet outil des résultats de grande ampleur ni en exiger l'efficacité d'une véritable politique d'aménagement du territoire et de développement territorial.

Le principe du concours a apporté des éléments positifs. Dans la plupart des cas, le concours a permis de mettre en lumière quels étaient les projets en cours ou en gestation sur un territoire. Il a aussi constitué, de manière moins systématique toutefois, un moment de réflexion sur l'action de développement. L'émulation qui a existé lors de la réponse à l'appel

d'offre a été identifiée par les porteurs de projets comme un moment positif de dynamique territoriale au travers de l'effervescence suscitée dans les territoires. Les débriefings sur la situation locale, les interrogations posées par l'appel d'offres et les débats suscités pour tenter d'y répondre, l'émulation parfois produite entre réseaux d'acteurs autour de la construction des candidatures, sont des éléments qui peuvent être portés à l'actif de la formule proposée par le dispositif. Cependant les exigences d'un calendrier trop resserré ont pesé sur la qualité des dossiers et l'appréciation de la faisabilité des projets.

Au delà des seuls projets labellisés, cette phase de brainstorming et de propositions de projets a trouvé **d'autres formes de prolongement pour permettre sa valorisation**. La DIACT souhaitait en effet que le travail de réflexion des porteurs de projets malheureux ne soit pas perdu et que les projets non labellisés ne soient pas abandonnés par l'Etat. Certaines préfectures, telle celle de l'Ariège, se sont investies pour aider ces projets dans la recherche de solutions de financières alternatives (Projet de la Basse Ariège sur les agrocarburants). La démarche a été identique en Haute Garonne avec le projet non labellisé du lac de la Thésauque.

Par ailleurs, l'expérience des PER est venue confirmer **l'importance des individus dans le montage et le portage des projets**. Au delà des savoir faire techniques des agents des collectivités, grandement mis à contribution dès la phase d'élaboration des candidatures, le rôle primordial d'initiateur a été incarné par des acteurs de statuts divers, tant au niveau des services de l'Etat, que parmi les élus territoriaux ou encore des acteurs privés. Ce sont souvent des acteurs qui assument des fonctions de leadership qui, sur la base de leur expertise, de leur capital relationnel, de leur légitimité électorale, endossent le portage d'un projet et vont solliciter d'autres partenaires locaux qui sont davantage dans une logique suiviste. Sans négliger **le rôle de locomotive endossé par des acteurs privés** dans certains PER, on retrouve ainsi souvent derrière les PER **des élus locaux** dotés d'une certaine influence politique qui savent mobiliser les réseaux techniques, industriels ou politiques pour construire et valoriser leurs projets.

Si le principe du concours revêt donc des aspects positifs et a permis d'appuyer des projets de qualité, il a aussi mis en lumière les limites d'un dispositif **imaginé et mis en œuvre indépendamment des autres outils d'appui au développement des territoires ruraux**, notamment les politiques territoriales. Ce point est à relier avec d'autres limites du dispositif, notamment sur le processus de sélection et le mode de financement, qui ont handicapé le processus. Ainsi tous les projets émergeant sur le PER **ne répondent pas aux critères de l'appel à projet**. Certains sont d'abord des projets spéculatifs, sans originalité ni porteur d'innovation en terme de contenu. La phase de mise en œuvre a par ailleurs connu des complications en partie imputables aux choix méthodologiques retenus. Ce constat soulève une interrogation sur le niveau d'engagement de l'Etat. Celui-ci a-t-il été suffisant pour favoriser la réussite de la politique des PER ? L'Etat assume-t-il en pratique les nouveaux référentiels qu'il prétend mettre en avant ?

Les PER pourraient ainsi souffrir d'un sous-dimensionnement, dû au fait que dès le départ les possibilités offertes en termes de financement étaient limitées. Contrairement au dispositif des Pôles de Compétitivité, c'est l'enveloppe financière qui a déterminé les projets et non l'inverse. La *recherche de l'excellence* devait donc dès le départ composer avec cette variable limitative, qui imposait une sélection des projets et des opérations, dans le bon et le mauvais côté des choses.

L'autre limite que nous avons identifiée est que le PER s'apparente à **un dispositif déséquilibré quant à son rôle dans la vie du système d'acteurs porteur du développement territorial**. La gouvernance qu'il a suscitée lors de la phase de candidature entre dans une phase de somnolence avec la phase d'application. Les rapports entre acteurs se distendent, la plupart des COPIL dans les formules d'organisation qui ont été les leurs, ont pris la forme de comités techniques ; il n'y a bien souvent plus de lieux ni de moments d'échange sur la démarche. Cette situation est certes tempérée en pratique par le fait que souvent les PER ne sont pas les seuls dispositifs d'appui et n'incarnent pas à eux seuls la dynamique d'animation du développement.

Pour cette raison on peut affirmer qu'**un bon PER n'est pas un projet de territoire** et ne peut donc remplacer ou se substituer aux autres outils mobilisés pour organiser et conduire l'action de développement local et soutenir la vitalité des territoires. Le PER est forcément sectoriel et développe plutôt une dimension du territoire à caractère environnemental (comme la valorisation d'aménités naturelles), économique (comme l'appui à des stratégies de développement et de marketing), social (comme la prise en charge des mutations structurelles en matière de services à la personne) etc. Cependant, la dimension participative, l'aspect prospectif et construit d'un projet de territoire articulé autour de différents enjeux n'est pas présent dans la démarche PER **qui reste souvent une action isolée du point de vue méthodologique**. Ceci ne veut pas dire cependant que son rôle a été minime : certaines actions en effet portent une grande ambition qui pourrait en faire le support d'un projet à construire.

2. Quels effets ont eu les PER sur la construction et la programmation territoriale ?

Les PER occupent des statuts très différents au sein de leurs territoires d'ancrage et nous avons vu qu'ils tenaient une place variable dans leurs trajectoires de développement. Le dispositif, dans ses modalités pratiques de mise en œuvre, apparaît ainsi comme **un processus très fortement contextualisé**. Son emploi par les territoires a d'abord et essentiellement répondu à des stratégies opportunistes, tributaires des questions vives du moment. Aussi la plupart des PER **n'ont eu que peu d'effet direct sur la gouvernance des systèmes de développement local**, notamment parce que le dispositif n'a que faiblement suscité de l'innovation méthodologique et de l'innovation institutionnelle et qu'il **n'apparaît pas comme un véritable outil de gouvernance territoriale**. La brièveté du dispositif et ses modalités pratiques d'intervention réduites ont limité sa capacité à constituer de **vraies scènes locales actives**, lieux de discussion et de construction de l'action de développement.

Le dispositif a cependant fait évoluer la gouvernance locale dans trois grandes orientations :

- **Celle de la gouvernance publique**, en favorisant malgré les nombreux bémols que nous avons soulignés, le développement du principe de décloisonnement territorial qui vient encourager le portage transversal des projets de territoire.
- **Celle de la gouvernance des ressources territoriales** qui marque les tentatives de développement de la coopération entre acteurs publics et acteurs privés autour de la valorisation de ressources identifiées comme des foyers d'activité jusqu'alors peu investis et organisés, ou bien en nécessité de réorganisation.

- **Celle de la gouvernance de mission** enfin, qui s'est exprimée dans les démarches axées sur la recherche de projets innovants pour le territoire, et illustrée par la constitution de collectifs d'acteurs de nature très diverses, réunis sur la reconnaissance mutuelle de leur capacité à participer à la construction de ce projet.

Nous avons pu observer par ailleurs que les effets des PER sur la dynamique du développement local sont variables notamment **en fonction de l'ancienneté et des caractéristiques de la démarche territoriale** engagée par les équipes de projet qui ont répondu à l'appel d'offre. Des territoires d'échelles très différentes (CC, Pays, PNR, Conseils Généraux) se sont approprié la démarche, non seulement pour appuyer la réalisation de projets concrets mais aussi en vue de consolider leurs politiques d'intervention et d'action dans certains domaines relevant des secteurs classiques ou plus innovants de l'économie rurale ainsi que des services. Même si les exemples sont rares, il est utile de souligner que le dispositif PER a pu également constituer **une ouverture pour de nouveaux territoires de projet** en leur permettant de donner corps à leurs premières actions.

Les PER se sont glissés dans l'agenda territorial en période de fin de programmation de la contractualisation des politiques nationales et européennes, en offrant à certains programmes et projets **l'opportunité d'un prolongement. Le rôle "charnière"** qu'ont ainsi occupé certains PER **dans les temporalités du développement territorial** a revêtu des bons et des mauvais aspects. Le PER a été perçu comme un dispositif qui pouvait être relativement adapté aux réalités du territoire mais il a aussi introduit **une difficulté supplémentaire dans la mise en cohérence des différentes procédures**, illustré par les problèmes qui ont pu se poser sur la mobilisation des co-financements. Le dispositif s'est ainsi inscrit avec plus ou moins de bonheur dans le maillage préexistant des procédures d'intervention en faveur du développement territorial. Dans tous les champs économiques concernés, on a pu voir que les PER se raccrochent à des lignes territoriales existantes pour assurer les cofinancements. Cet aspect a pu créer des tensions avec les collectivités locales en particulier les conseils régionaux qui ont eu le sentiment d'assister au court-circuitage de leur propre action, opéré par un dispositif sur lequel ils n'avaient pas vraiment eu de prise sur la définition du contenu. Certains cas montrent que le PER est venu bousculer des politiques engagées dans un partenariat financier et technique construit notamment avec l'échelon régional. Dans d'autres, il est entré plus facilement dans une dynamique locale, en venant concrétiser une action de développement en cours d'élaboration, inscrite dans un agenda qui a pu alors se trouver accéléré.

LES PRECONISATIONS

Dans la continuité des éléments rappelés en conclusion, nous faisons ici quelques propositions de préconisations qui pourraient peut-être aider à améliorer le dispositif, dans l'hypothèse de sa reconduction.

ETAPE 1 : ELABORATION DE L'APPEL A PROJETS ET CONSTRUCTION DES CANDIDATURES

1. Replacer l'outil proposé dans une réflexion plus globale sur les Politiques territoriales, pour éviter la dispersion des actions et l'impression de concurrence

Il apparaît souhaitable en effet d'éviter que l'appui aux démarches de développement local proposé par le canal des appels à projets ne semble découplé des autres démarches d'organisation et de soutien au développement élaborées notamment dans le cadre des politiques territoriales. Si l'analyse que nous avons menée sur la mise en place du dispositif PER a montré que les territoires ont souvent essayé d'articuler les deux niveaux, pour parvenir à viabiliser financièrement leur projet, nous avons également pu constater les tensions et les complications nées de ce décalage, d'autant plus préjudiciables dans un dispositif temporalisé. Dans la formule proposée, le dispositif a ainsi eu tendance à "ignorer" les politiques territoriales préexistantes. Une meilleure articulation doit être élaborée en amont et orchestrée dans une vision complémentaire de l'offre d'appui aux territoires.

2. Sur la conduite du dispositif d'AAP, il y a nécessité de mieux cadrer l'accompagnement de la procédure de candidature par les services déconcentrés de l'Etat et les préfetures, pour organiser et harmoniser la conduite du dispositif.

Il y a là double souci d'équité territoriale entre les départements et d'efficacité du dispositif. Plusieurs aspects peuvent être améliorés.

3. Enoncer plus clairement le profil attendu des candidatures

A la lumière de l'expérience du PER, plusieurs porteurs de projet et structures porteuses de PER ont souligné le besoin de mieux préciser à l'avenir le cahier des charges en termes de profil et d'état d'avancement des actions proposées.

4. Enrichir la phase d'auto-évaluation

Demander aux territoires candidats d'auto-évaluer leur projet est une disposition intéressante mais il faudrait éviter l'utilisation d'indicateurs trop englobants, qui conduisent les candidats soit à produire un discours "convenu", soit à présenter des chiffres fantaisistes ou tout du moins exagérés.

Afin d'améliorer le déroulement et la qualité de cet exercice, nous proposons que les candidats évaluent leur projet au moyen d'une Grille AFOM.

ETAPE 2 : LA SELECTION

L'exercice de sélection doit reposer sur une évaluation sérieuse de la faisabilité des projets

Cette évaluation, qui intervient lors de l'examen des candidatures, effectuée au moyen d'une grille de pré-requis, qui vienne en complément de la grille des impacts (qui porte elle plutôt sur les objectifs et les intentions du projet).

Sur les aspects de gouvernance et plus largement de prise en compte du capital social, il y a des améliorations possibles ; nous pouvons avancer quelques critères :

- le projet dispose t-il d'un acteur qui jouera le rôle de **médiateur-pilote**, c'est à dire un acteur qui va avoir une fonction d'animation (et les compétences adéquates) mais aussi une fonction de liaison entre les acteurs, de facilitateur pour favoriser la coordination ?
- la question de **l'identité territoriale** doit aussi être examinée : même s'il s'agit de quelque chose difficile à apprécier, on parle de projets qui doivent reposer sur un ancrage territorial réel, notamment du point de vue de l'adhésion au projet. Il est important que des gages puissent être donnés sur l'appropriation du projet par les acteurs du territoire.

De plus, nous soulignons que l'évaluation ne peut pas se passer de la connaissance fine des territoires que sont en mesure d'apporter les CG et les CR. Leurs services doivent être associés de manière plus systématique et formalisée aux processus de sélection.

ETAPE 3 : LA MISE EN ŒUVRE

Pour mieux accompagner la réalisation :

1. Mettre en place des réseaux de PER

L'absence de capitalisation de l'expérience PER favorise son oubli et tend à renforcer leur rôle de simple outil de financement au service de la réalisation de projets dont l'identification s'opère principalement ailleurs et sous d'autres appellations. Peu de territoires communiquent en effet sur leurs PER. Pour tenter de renforcer la prégnance des PER dans la vie des territoires, il y aurait probablement nécessité de mieux les articuler entre eux. Il ne s'agit pas nécessairement de créer un réseau supplémentaire de territoires dans un paysage déjà bien rempli dans ce domaine. Nous avons toutefois repéré que se manifestait une demande de constitution de tels réseaux dans certaines thématiques (les bioressources notamment). Dans d'autres régions, des collaborations existent entre des PER, notamment à des fins de communication, et sont parfois formalisées sous la forme de petits réseaux locaux. Une évaluation plus précise de ces initiatives comme des attentes devrait permettre de mieux cerner les besoins (diffusion des réalisations, appui technique mutuel, *benchmarking*, etc.).

2. Encourager un vrai pilotage du programme dans les territoires

Ce pilotage se décline à trois niveaux : politique (portage), technique (conception thématique) et administratif (mécanisme de programmation, connaissance de l'environnement administratif du dispositif et des PP d'appui au développement en général). Il ne peut donc pas être assuré par un acteur seul.

3. Financer l'ingénierie d'animation

Conséquence de la préconisation précédente, la mise en place d'un soutien à l'ingénierie d'animation apparaît une nécessité pour s'assurer de son effectivité et de son efficacité. Il semble également indispensable d'assurer **une continuité de l'animation sur la durée de réalisation du projet**, afin ne perdre ni temps ni compétence, qui sont autant de facteurs limitants à l'accomplissement du projet.

Bibliographie

Publications scientifiques et presse spécialisée

ALVERGNE, Ch. & DE ROO, P. (2008) "Les pôles d'excellence rurale : regards sur une politique française en direction de l'espace rural". *Organisations et Territoires*, Vol 17 n°1.

BARTHE, L. (2009) "Le développement territorial dans les espaces ruraux, nouveau défi des politiques publiques". In COMPAGNONE Cl., AURICOSTE C. & LÉMERY B. (coord.) *Conseil et développement en agriculture : quelles nouvelles pratiques ?* Quae/Educagri, 264 p.

BEAUCHARD, J. (1999) *La bataille du territoire*. L'Harmattan, 143 p.

BERTRAND, N. & MOQUAY, P. (2004) "La gouvernance locale, un retour à la proximité". *Economie Rurale*, n° 280, p. 77-94.

DIACT (2008). *Dynamiques et Développement Durable des Territoires - Rapport de l'Observatoire des Territoires 2008*. La Documentation Française, 202 p.

EPSTEIN, R. (2005) "Quant l'Etat gouverne à distance". *Revue Esprit*, novembre 2005.

DAVEZIES, L. (2008) *La république et ses territoires*. Seuil, 113 p.

DOUILLET, A.-C. (2003) "Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique". *Revue française de science politique*, vol. 53, n° 4, p. 583-606.

DOUILLET, A.-C. (2005) "Les politiques contractuelles de développement local en milieu rural". In FAURE, A. & DOUILLET, A.-C. (2005) *L'action publique et la question territoriale*. Presses Universitaires de Grenoble, 300 p.

GILLY, J.-P., LEROUX, I. & WALLET, F. (2004) "Gouvernance et proximité". In PECQUEUR, B. & ZIMMERMANN J.-B. (2004) *Economie de proximités*. Hermès Science Publications, 264 p.

GILLY, J.-P. & WALLET, F. (2005) "Enchevêtrement des espaces de régulation et gouvernance territoriale – Les processus d'innovation institutionnelle dans la politique des Pays en France". *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 5, p. 699-722.

GREFFE, X (1984). *Territoires en France, les enjeux économiques de la Décentralisation*. Eds Economica, 304 p.

GREMION, P. (1976) *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique*. Ed du Seuil, 477 p.

GUIGOU, J.-L. (2008) "Douze convictions pour une nouvelle pensée territoriale". In Jean & Vanier, 2008, p. 6-18.

JEAN, Y. et VANIER, M. (dir) (2008) *La France, aménager les territoires*, Armand Colin, collection U, 335 p.

LANDEL, P.-A. & SENIL, N. (2009) "Patrimoine et territoire, les nouvelles ressources du développement". *Développement Durable et Territoires*. Dossier 12: Identités, patrimoines collectifs et développement soutenable.

<http://developpementdurable.revues.org/index7563.html>

LEROUX, I. (2006) "Gouvernance territoriale et jeux de négociation. Pour une grille d'analyse fondée sur le paradigme stratégique". *Négociations*, n° 2, p. 83-98.

LEVY, J. & LUSSAULT, M. (dir.) (2003) Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés, Belin, 2003, p. 572.

MORA, O. (dir) (2008) *Les nouvelles ruralités en France à l'horizon 2030 – Rapport du Groupe de travail "Nouvelles ruralités"*, INRA, 84 p.

PASQUIER, R., SIMOULIN, V. & WEISBEIN, J. (2007) *La gouvernance territoriale – Pratiques, discours et théories*, Droit et Sociétés, vol. 44. MSH, 237 p.

PECQUEUR, B. & GUMUCHIAN, H. (2007) *La ressource territoriale*. Eds Anthropos, 254 p.

PONCET, J.-F. & BELOT, Cl. (2008) *Le Nouvel espace rural français*. Rapport d'information, Sénat, 151 p.

SUBRA, Ph. (2007) *Géopolitique de l'aménagement du territoire*. Armand Colin, Paris, 326 p.

TAULELLE, F. (2008) "Une lecture de la politique d'aménagement du territoire à travers les zonages et les pôles". In Jean & Vanier, 2008, p. 242-256.

VANIER, M. (2008) *Le pouvoir des territoires – Essai sur l'interterritorialité*. Economica, 160 p.

WIESINGER, G. (2007) "L'importance du capital social dans le développement rural, les réseaux et les prises de décision dans les zones rurales". *Revue de Géographie Alpine*, t. 95 n° 4, p. 29-42.

Rapports et travaux d'expertise sur les Pôles d'Excellence Rurale

EDATER (2008) *Bilan de l'appel à projets Pôle d'Excellence Rurale*. 161 p.

ODIT-FRANCE (2008) *Réussir son projet de développement touristique en espace rural*. n° 5, 144 p.

RCT (2008) *La qualité des prestations en ingénierie territoriale : pour un état des lieux des enjeux*. Synthèse du rapport, 7 p.

ROUBAUD, J.-P., BETH, O. & FONSECA, B. (rédacteurs) pour le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (2007) *Evaluation initiale du dispositif des Pôles d'excellence rurale*. 62 p.

Table des Matières

Composition de l'équipe de travail	2
Lexique	3
Introduction générale	4
1. Le projet de recherche : contexte, objectifs et méthodologie	6
1.1. Contexte de la proposition de réponse à l'Appel à Projets "Recherche évaluative sur les PER" et objectifs de recherche	6
1.2. Le profil des Pôles d'Excellence Rurale : décomposition de l'échantillon étudié	16
1.2.1. Les PER et leur ancrage territorial	16
1.2.2. Les objectifs opérationnels des projets	18
2. Les PER à l'épreuve de la gouvernance du développement territorial	25
2.1. La mise en place du dispositif	26
2.1.1. Le rôle des services de l'Etat : des formes d'implications diversifiées	27
2.1.2. Le regard des collectivités territoriales : les PER, un dévoiement des politiques territoriales ?	31
2.1.3. La mobilisation des territoires	34
2.1.4. Les stratégies de réponse adoptées par les territoires candidats	45
2.2. La mise en œuvre des PER	56
2.2.1. Logiques territoriales et logiques politiciennes à l'œuvre dans le processus de sélection des candidatures	56

2.2.2. La gestion du programme post-labelisation : le temps de l'incertitude	61
2.3. La gouvernance effective des PER	73
2.3.1. Réflexions et remarques préliminaires sur la gouvernance des PER	74
2.3.2. Un bilan des apports et des problèmes liés à la gouvernance	77
2.3.3. Essai d'une typologie des systèmes de gouvernance effective des PER	82
3. Les PER dans les itinéraires du développement : quelle plus-value territoriale ?	89
3.1. Les projets PER dans les stratégies de développement territorial	90
3.1.1. Le moment d'obtention du PER et la constitution du projet de territoire : le PER dans la trajectoire de développement des territoires : un effet levier ou un effet d'aubaine ?	90
3.1.2. Le PER dans un ensemble de dispositifs de développement territorial : articulations et ruptures	99
3.2. La plus-value territoriale : "l'excellence rurale" sous le prisme des formes d'innovation apportées par les PER	102
3.2.1. Le caractère innovant des partenariats entre acteurs	103
3.2.2. Le caractère "excellent" des projets : une lecture de l'excellence rurale par la dimension de l'innovation	113
Conclusion générale	123
Préconisations	127
Bibliographie	130
Table des matières	132
Table des figures	134
Annexes	135

Table des Figures

Fig. 1 - Le dispositif de recherche	7
Fig. 2 - Calendrier de déroulement du programme	8
Fig. 3 - Matrice descriptive des opérations de recherche	10
Fig. 4 - Les PER labellisés dans les 3 régions du Sud-Ouest (périmètre de référence)	12
Fig. 5 - Localisation des PER intégrés dans le dispositif de recherche	12
Fig. 6 - Répartition des personnes enquêtées	14
Fig. 7 - Périmètre d'ancrage institutionnel des PER	16
Fig. 8 - Profil des structures porteuses des PER	16
Fig. 9a - Superficie du portage	17
Fig. 9b - Population du portage	17
Fig. 11 - Les PER enquêtés et les ZRR	17
Fig. 11 - Les PER enquêtés et les ZRR	18
Fig. 12 - Budget des projets candidats à la labellisation PER	18
Fig. 13a - Budget global des projets	19
Fig. 13b - Subvention PER demandée	19
Fig. 14 - Répartition des PER en fonction des domaines d'activité concernés	20
Fig. 21 - Distribution des PER selon le nombre d'opérations envisagées	22
Fig. 22 - Répartition des actions envisagées dans les PER selon leur orientation	22
Fig. 23 - Typologie élémentaire des PER	23
Fig. 24 - Les élus leaders dans les PER	42
Fig. 25 - La mise en place du dispositif	54
Fig. 26 - Grille d'analyse de la gouvernance des PER	75
Fig. 27 - Configurations types en matière de gouvernance	77
Fig. 28 - Positionnement des PER selon la corrélation Accomplissement / Gouvernance	82
Fig. 29 - Le caractère innovant des projets présentés au titre des PER	117

ANNEXES

ANNEXE 1 - Liste des personnes enquêtées

Nom	Prénom	Fonction	Profil d'acteur	PER concernés
ABADIE	Pierre	Chef de la Direction des Actions de l'Etat PF 64	Fonctionnement	64
ALAUX	Jacques	Maire de Laguépie	PP	Viaur-Aveyron
ALLIES	Monique	Maire de Belmont, CG et présidente de la CC du Belmontais	PP	Grands Causses
ATTANE	Jean-Louis	Directeur du Service Patrimoine et Culture CG 09	Opérateur	Saint Lizier ; Tarascon
AZAVANT	Georges	Président du SM du Pays des Gaves	Opérateur	Gaves
BEC	André	Président de la CC de Coupiac 7 Vallons	PP	Grands Causses
BENSON	Emmanuelle	Chef de projet Pays Corbières-Minervois	Opérateur	11
BERTHÉ	Julien	Chargé de mission ingénierie financière ARIEGE-EXPANSION	Accompagnement	Filière Bois 09
BOMBELLI	Loïc	Directeur de la CC du Bas Armagnac	Opérateur	Nogaro
BOSCQ	Dominique	Président de la CC de Soule-Xiberoa, Maire de Lacarry	Opérateur	Soule
BOUTONNIER	Gérard	Chargé de mission filière Bois Conseil régional de Midi-Pyrénées	Accompagnement	Filière Bois 09
BRANDALOC	Jérôme	Chargé de mission Direction des politiques territoriales Région MP	Accompagnement	65
BRUNET	Marianne	Directrice de la Communauté de Communes Capcir Haut Conflent	PP	Pyrénées Catalanes
BUSSER	Marianne	Chargée de mission tourisme, Pays de Midi-Quercy	Opérateur / PP	Viaur-Aveyron
CABOT	Cathy	Chargé de mission Direction des politiques territoriales Région MP	Accompagnement	32
CABROL	André	Maire de Lacaune, Président de la CC des Monts de Lacaune	Opérateur / PP	Sidobre
CALMELS	Marcel	Maire de St Rome de Tarn	PP	Grands Causses
CARAVELLA	Christel	Chargée de mission finances OT de Roquefort	PP	GAL AMIE
CARUZZO	Christel	Directrice OT de Roquefort, Projet valorisation de la filière brebis et de la filière Roquefort	PP	GAL AMIE
CASTAN	Michel	Directeur Commission Syndicale Vallée de la Soule	PP	Soule
CASTETBIEILH	Michel	Chef de Projet Laboscope SYMA Mécanopolis	PP	Nogaro
CATCEL	Damien	Direction des Affaires culturelles, CC de Figeac-Communauté	Opérateur	Est-Quercy
CAVENNE	Stéphanie	Chargée de mission Service du Développement CG 81	Accompagnement	81
CAYREL	Paul	Maire de Thémynettes	PP	Est-Quercy
CHANDEYSSON	Martial	Coopérative de blé de Salvagnac	PP	Gaillacois
CHIRAUX	Hervé	Chef du Bureau du Développement territorial PF 09	Fonctionnement	9
COMBRES	Amélie	Directrice du Pays Haut Rouergue en Aveyron	Opérateur	Haut Rouergue
CONSTANTY	Véronique	Maire 65	Accompagnement	65
CROS	Francis	CG de la Salvetat s/Agout, président de l'Association des Communes	Opérateur	FOREST

		forestières 34		
CROS	Damien	Maire de Brassac	PP	Sidobre
DALLEMANE	Michel	Président du Syndicat Nive-Adour-Ursuya, Maire de Bidache	Opérateur	Nive-Adour-Ursuya
DARRE	Pascale	Directrice Générale de la CCI 32	Accompagnement	32
DE COURS	Jean Pierre	Chef du Bureau du Développement des Territoires PF 31	Fonctionnement	31
DELBOS	Olivier	Directeur de la CC Val et Plateaux des Monts de Lacaune	PP	Sidobre
DIEUX	Florence	Direction des Actions de l'Etat PF 64	Fonctionnement	64
DIF	Viviane	Adjointe Bureau du Développement du territoire PF 11	Fonctionnement	11
DUCLOT	Marion	Directrice du Pays du Gaillacois	Opérateur	Gaillacois
DUPRE	Bénédicte	Directrice du Pays Est Quercy	Opérateur	Est-Quercy
DURAND-AUGE	Isabelle	Directrice Adjointe Parc naturel régional des Grands Causses	Opérateur	Grands Causses
ENJALBERT	Stéphane	PF 12 Bureau de l'Aménagement du Territoire et du Développement Economique	Fonctionnement	12
ETCHEBEST	Michel	Maire de Mauléon	PP	Soule
FABRE	Yves	Gérant Miellerie des Clauses, Président de Gîtes de France 11 Elu à la CA 11	PP	Corbières
FANTON	Patricia	Bureau du Développement territorial PF 09	Fonctionnement	9
FARDET	Emilie	Animatrice culturelle, Pays Est Quercy	Opérateur	Est-Quercy
FLEURY	Bertrand	Directeur de l'Agence Départementale ONF de l'Hérault	PP	FOREST
FOUGERAY	Eric	Directeur de la CC de la Montagne du Haut Languedoc	Opérateur	FOREST
FRANCOIS	Corinne	Chargée de mission SEPT CONSEIL	Opérateur / PP	Revel
GAILLARDON	Fabien	Technicien Syndicat des Berges de l'Adour	PP	Nive-Adour-Ursuya
GALTIE	M.	Ancien maire de Latronquière	PP	Est-Quercy
GARCIA	Nicolas	Directeur du Syndicat AOC Fronton	PP	Fronton
GAYRAUD	Hélène	Directrice du Comité du Bassin d'Emploi du Nord-Est Toulousain	Opérateur	Fronton
GHARFI	Paul	Médecin Généraliste Castelnau Magnoac	PP	Pays des Coteaux
GRASSAUD	Michel	Chargé de mission territorial DIREN MP	Evaluation	Mont Valier, 3 Vallées
GUIBBAL	Laurence	Groupe Caves Société, Projet circuit de découverte des caves	PP	GAL AMIE
HOURDEQUIN	Colette	Chef du Bureau Programmation PF 65	Fonctionnement	65
ICHES	Stéphane	AAGAC, prestataire hébergement et tourisme	PP	Viaur-Aveyron
JANNEAU	Yves	Directeur AJ Château de Libarrenx	PP	Soule
JOUVE	Christian	Commissaire à l'Aménagement des Pyrénées	Evaluation	PER massif Pyrénées
KUSS	Didier	Directeur ARIEGE-EXPANSION	Accompagnement	Filière Bois 09
LAFITTE	Gérard	Directeur de la MSA Tarn-Aveyron-Lot	Opérateur	Grands Causses / Réseau Alzheimer

LANDES	Marie-Françoise	Directrice du Pays du Sidobre Monts de Lacaune	Opérateur	Sidobre
LAUZIN-GROLEAU	Anne	DGS d'Albias, ancienne DGS de la CC Quercy-Rouergue et Gorges de l'Aveyron	Opérateur	Viaur-Aveyron
LEBEAU	Laure-Hélène	Chargée de mission Energies PNR Pyrénées catalanes	Opérateur	Pyrénées Catalanes
LEBRUN	Matthieu	Directeur adjoint de la MSA Tarn-Aveyron-Lot	Opérateur	Grands Causses / Réseau Alzheimer
LEHIMAS	Pierre	Chargé de mission territorial DIREN MP	Evaluation	Gaves
LESOBRE	Serge	Maire de Latronquière	PP	Est-Quercy
LESPONNE	Jacques	Directeur des actions interministérielles PF 32	Fonctionnement	32
LEVADE	Yannick	Chargé de mission, CC de Soule-Xiberoa	Opérateur	Soule
LIBILBEHETY	Arnaud	Directeur de la CC Bastides et Vallons	Opérateur	Marciac
LONJON	Philippe	Directeur du CPIE du Haut Languedoc	PP	FOREST
MARCHAND	Marc	Attaché administratif ONF 09	Opérateur	Mont Valier
MARTINEZ	Pierre	Maire de Leyme	PP	Est-Quercy
MATHIEU	Marguerite	Présidente de la CC de la Montagne du Haut Languedoc, Maire de Fraïsse s/Agout	Opérateur / PP	FOREST
MIGNON	Paul	Directeur du PNR des Pyrénées Catalanes	Opérateur	Pyrénées Catalanes
MIRC	Nadine	Directrice de l'Association IMARA	Opérateur / PP	Revel
MORTIER	Brigitte	Chef de Service Protection et Gestion de l'espace DIREN MP	Evaluation	PER Tourisme/Patrimoine
NEGRE	Béatrice	Directrice de la CC des Monts de Lacaune	Opérateur / PP	Sidobre
NEMES	Laurence	Directrice Adjointe du Développement CG 64	Accompagnement	64
NEUMAN	Marie-Christine	Technicienne Service DAEDL CG 31	Accompagnement	31
OTAZU	Jean	Directeur de l'OT de Soule	Opérateur	Soule
PEILLEN	Jean-Marc	Président du Sivu Tourisme Haute Soule-Barétous	PP	Soule
PIAZZA	Christine	Directrice Adjointe du Service Aménagement du Territoire CG 32	Accompagnement	32
PUIG	Georges	Chargé de mission DDA 11	Accompagnement	11
PUYSEGU	Christophe	PF 32	Fonctionnement	32
RAUZIER	Stéphanie	Agent de développement, Coordinatrice PER Nive-Adour-Ursuya	Opérateur	Nive-Adour-Ursuya
RAVEL	Michel	Croisiériste "Adour Loisirs"	PP	Nive-Adour-Ursuya
RICARD	Sabine	GAL AMIE Agricultrice, Projet visite de fermes (association et exploitant agricole)	Opérateur / PP	GAL AMIE
ROMIGUIER	M.	Chef d'entreprise, Projet découverte de la production du cuir et projet	PP	GAL AMIE
ROUDIL	Sophie	Animatrice du Pays Rouergue Occidental	Opérateur / PP	Viaur-Aveyron ; Rouergue Occidental
ROULIER	Elodie	Chargée de mission Forêt CC Séronais-PNR Pyrénées Ariégeoises	Opérateur	Filière Bois 09

ROUVE	Jérôme	Maire de St Jean d'Alcapiès et Président de la CCI de Millau	Opérateur / PP	GAL AMIE
ROUZAUD	Clémentine	SM du Pays des Gaves, Chargée de mission PER	Opérateur	Gaves
SABATIER	Galdéric	Secrétaire Général PF 65	Fonctionnement	65
SALLES	Paulette	Chargé de mission Direction des politiques territoriales Région MP	Accompagnement	9
SAVARY	Barthélémy	Association Val d'Adour maritime	PP	Nive-Adour-Ursuya
SAXE	Ludovic	Directeur par intérim CC du Haut Cabardès	Opérateur	Haut Cabardès
SCHWARTZ	Hélène	Directrice CC de Lomagne, Administratrice d'UNADEL	PP	PATS
SIMON	Philippe	Directeur Adjoint du Service Développement local CG 65	Accompagnement	65
SOUBABERE	Véronique	Chargée de mission SEMADOUR	Opérateur	Marciac
TAURINYA	Jacques	Maire de Baillestavy	PP	Vinça-Canigou
THIBAUT	Etienne	Maire adjoint de Revel, Pôle Economique	Opérateur / PP	Revel
THIEVENAZ	Stéphane	Directeur des Politiques territoriales et des Actions auprès des CL CG 12	Accompagnement	12
THUMEREL	Bernard	Directeur du cabinet de consultants Aida Ecotechnology	Accompagnement	PATS, Gaillacois
TIERLE	Gilles	Responsable Forêt DDEA 09	Accompagnement	Filière Bois 09
TOULZA	Rémy	Chargé de mission territorial ARIEGE-EXPANSION	Accompagnement	Filière Bois 09
TRINQUET	Laurent	Directeur du Pays des Portes de Gascogne	Opérateur	PATS
VERDIER	Bernard	Maire et CG de Castelnaud, président de la CC du Magnoac	Opérateur / PP	Pays des Coteaux
VIEBAN	Stéphane	Directeur de FORESTARN	PP	FOREST

Note :

PP : Porteur de projet

Les numéros de la colonne "PER concernés" renvoient à l'ensemble des PER des départements désignés

ANNEXE 2

Actes du Séminaire "Rencontres entre praticiens et chercheurs sur les Pôles d'Excellence Rurale et les dispositifs de Développement local"

> Programme du Séminaire

> Note de Synthèse du séminaire

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 précisions 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 Sérou, 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 avions 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 Viaur-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.