

*ÉTUDE*

FAITE

À LA DEMANDE DU COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE  
DES POLITIQUES PUBLIQUES

**sur l'évaluation nationale des différentes modalités de gouvernance  
locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement  
du territoire en milieu rural  
(lot B)**

- décembre 2011 -

**EDATER / Kurt Salmon**

avec la contribution de Jean-Claude Bontron (SEGESA)

Le présent document est constitué du rapport d'évaluation et de quatre annexes.
---

**Remerciements**

Les auteurs expriment leur gratitude envers les personnes qui ont contribué à cette évaluation

**Accord cadre 2010ANJ-12**

Cette étude a été réalisée par le consortium EDATER / Kurt Salmon en application de l'accord cadre 2010ANJ-12 portant sur la réalisation d'études visant à l'évaluation de politiques publiques pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale.

Elle constitue le lot B du marché subséquent. Dans le même cadre, une première étude a été réalisée sur l'évaluation de l'impact de l'ensemble des outils des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans une sélection de quatre zones rurales (lot A).

Les auteurs du rapport prennent l'entière responsabilité du contenu de ce rapport qui ne reflète pas nécessairement les vues des commanditaires.

## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE</b> .....	7
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	19
<b>INTRODUCTION</b> .....	25
<b>I. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DEMANDÉE</b> .....	25
A. RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION .....	25
B. LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION .....	25
<b>II. LES PRINCIPAUX OUTILS MOBILISÉS</b> .....	26
<b>III. GUIDE DE LECTURE DU DOCUMENT</b> .....	27
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES CADRES DE LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES RURAUX</b> .....	29
<b>I. LES GROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX</b> .....	30
A. LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES .....	30
B. LES PAYS .....	32
C. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR) .....	33
<b>II. LES FORMES TEMPORAIRES SPÉCIALES</b> .....	34
A. L'APPEL À PROJETS : PÔLE D'EXCELLENCE RURALE .....	34
B. L'APPEL À PROJETS « LEADER » .....	35
<b>III. LES RÉFÉRENTIELS SUPRA-LOCAUX</b> .....	36
A. L'IMPLICATION DES DÉPARTEMENTS .....	36
B. L'IMPLICATION DES RÉGIONS .....	36
C. LA POLITIQUE DE MASSIFS .....	37
<b>IV. LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT)</b> .....	38
<b>DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSE AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES</b> .....	41
<b>I. RAPPEL DES QUESTIONS ÉVALUATIVES ET MÉTHODE</b> .....	41
A. LES QUESTIONS .....	41
B. ÉLÉMENTS DE MÉTHODE .....	41

1. L'enquête nationale en ligne auprès de 193 acteurs .....	41
2. Les territoires des six études de cas .....	43
<b>II. Y-A-T-IL DES TYPES D'ORGANISATION LOCALE QUI PERMETTENT D'OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS ? .....</b>	<b>45</b>
A. LES PRINCIPAUX FACTEURS QUI FACILITENT OU FREINENT LA DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL.....	45
B. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES FACTEURS CLEFS .....	47
1. La nécessité d'un portage politique et collégial.....	47
2. L'ancienneté de la coopération intercommunale a son importance .....	49
3. La qualité de la stratégie territoriale est un socle de référence .....	50
4. Les compétences de l'équipe technique et des partenaires jouent un rôle moteur.....	51
5. La « culture commune » de la population et des acteurs locaux, un levier difficile à décréter puis à mobiliser .....	54
6. La participation de la société civile, un maillon essentiel pour la pérennisation de la dynamique du projet mais fragilisé.....	55
7. Synthèse des facteurs clefs de succès des territoires de projet.....	56
C. QUELS TYPES DE GROUPEMENTS DE COMMUNES PERMETTENT LES MEILLEURS RÉSULTATS ? .....	57
<b>III. LES GOUVERNANCES ACTUELLES PERMETTENT-ELLES DES TERRITOIRES DE PROJETS SOUPLES ? .....</b>	<b>61</b>
A. LA COOPÉRATION ET LA MUTUALISATION ENTRE ORGANISMES INTERCOMMUNAUX.....	61
1. Une coopération de voisinage très répandue.....	61
2. De réelles plus values mais des limites à dépasser .....	63
B. LES AUTRES FORMES D'INNOVATION .....	65
<b>IV. LA MISE EN ŒUVRE DE L'OUTIL SCOT EST-ELLE UTILE AU PROJET DE TERRITOIRES RURAUX ? .....</b>	<b>66</b>
<b>V. COMMENT LA RÉFORME TERRITORIALE INSTITUÉE PAR LA LOI DE DÉCEMBRE 2010 INFLUENCE-T-ELLE DÉJÀ ET POURRAIT-ELLE INFLUENCER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES RURAUX ? .....</b>	<b>68</b>
A. UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX TRÈS PRÉSENTE EN FRANCE .....	68
B. LES PAYS JOUENT UN RÔLE IMPORTANT DANS LA DYNAMIQUE DE PROJETS ET LA PARTICIPATION DES ACTEURS.....	69
C. LES EPCI SONT PERÇUS COMME UN ÉCHELON ADMINISTRATIF.....	70
D. UNE INTÉGRATION PLUS FORTE ENTRE EPCI ET PAYS, SOUS CONDITIONS ..	72
E. UN SCÉNARIO DE MAINTIEN DES PAYS.....	72

F. L'AGRANDISSEMENT DE LA TAILLE DE LA GÉOGRAPHIE COMMUNAUTAIRE...	73
<b>VI. QUEL EST LE RÔLE DES ACTEURS AUX ÉCHELONS GÉOGRAPHIQUES « SUPÉRIEURS » ?</b> .....	74
A. L'APPORT DES CONSEILS RÉGIONAUX .....	74
B. L'APPORT DES CONSEILS GÉNÉRAUX .....	76
C. LE RÔLE DE L'ÉTAT .....	78
1. Le cas particulier des dispositifs et politiques de massifs .....	78
2. Les autres impulsions de l'État .....	79
<b>VII. QUELS SONT LES PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS ET BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DE PROJET DE TERRITOIRE</b> .....	83
A. LES DYSFONCTIONNEMENTS OU RISQUES .....	83
B. LES BONNES PRATIQUES QUI PERMETTENT D'ÉLABORER ET METTRE EN ŒUVRE DES PROJETS DE TERRITOIRE DE QUALITÉ .....	84
<b>ANNEXES</b> .....	87



## SYNTHÈSE

L'étude dont les résultats synthétiques sont présentés ci-après doit permettre « l'évaluation des différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural ».

À l'aune de la mise en œuvre de la loi de réforme des collectivités territoriales et de la définition des nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI), l'étude vise plus précisément à analyser « l'adéquation entre les modalités de gouvernance locale d'une part et la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de développement des territoires ruraux » d'autre part. Elle cherche aussi à mieux comprendre les résultats et perspectives associés aux pratiques actuelles ou aux modifications institutionnelles en cours ou envisagées.

Dans les territoires ruraux, la gouvernance des projets d'aménagement et de développement s'organise à plusieurs niveaux et leurs formes sont multiples. Aussi, dans le souci d'établir une base de connaissance homogène utile à l'analyse et à la présentation des réponses aux questions évaluatives, nous en avons retenu quatre :

- **les groupements de communes** (établissements publics de coopération intercommunale, pays et parcs naturels régionaux) et **les formes temporaires spéciales d'organisation, de gestion et d'animation** tels les appels à projets des pôles d'excellence rurale (PER) ou les projets LEADER (liaison entre les actions de développement de l'économie rurale), car elles associent les deux éléments clefs d'une gouvernance locale en milieu rural : un projet de territoire intégré (une stratégie et un plan d'actions multithématique) et une organisation politique et sociale à l'échelle d'un bassin de vie. Elles constituent aussi les organisations les plus souvent citées par les acteurs et la littérature grise sur le sujet ;

- **le schéma de cohérence territoriale (SCOT)** en milieu rural, est aussi porteur d'un projet de territoire intégré (une stratégie et des orientations d'aménagement multithématiques) même si la finalité d'aménagement et de gestion de l'espace est dominante (importance du volet de réglementation de l'usage du sol) et même si sa gouvernance peut parfois être commune avec une gouvernance de pays ou communauté de communes citée précédemment ;

- la quatrième catégorie rassemble **les cadres de référence supra-locaux** avec lesquels les gouvernances et les projets ruraux doivent s'articuler au plan local : les politiques et schémas départementaux, les politiques et les schémas régionaux ainsi que les schémas de massifs ou les orientations nationales.

Ces niveaux de gouvernance définis, les questions évaluatives ont alors été posées :

- lors d'une cinquantaine d'entretiens qualitatifs dans six territoires ruraux organisés en pays, dans certains cas « à cheval » avec un parc naturel régional et composés d'une ou plusieurs communautés de communes. Les territoires ont aussi été choisis afin de disposer d'une diversité d'ancienneté de création, de types de structure juridique de gestion et d'animation, d'une représentativité des grandes zones géographiques en France métropolitaine (nord, ouest, sud-ouest, sud-est, est) ;
- à une dizaine d'acteurs ou d'observateurs de niveau national ;
- lors d'une enquête nationale auprès de près de 190 personnes (représentants de pays, parcs naturels régionaux, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions et services de l'État).

Ces questions ont permis d'analyser plusieurs types de gouvernances de projet d'aménagement et développement rural en France et à travers elles, de répondre aux questions évaluatives.

### **1. Y a-t-il des types de groupements de communes permettant de meilleurs résultats ?**

Il n'existe pas de structure juridique ou d'organisation idéale pour un « territoire de projet » en milieu rural, c'est-à-dire porteur d'une stratégie et d'un programme intégré de développement. De même, il n'existe pas de taille idéale, ni en surface, ni en population. Le périmètre pertinent d'un territoire de projet dépend des caractéristiques socio-économiques et géographiques du territoire (bassin de vie et d'emploi, attractivité touristique) et des thématiques d'action et d'intervention. Il est aussi souvent fonction des contextes locaux : l'ancienneté de l'intercommunalité dans le territoire, la présence ou non d'une agglomération centre et la densité du maillage communal.

L'enquête nationale <sup>(1)</sup> réalisée montre que la réussite d'un projet de territoire en milieu rural dépend notamment de trois facteurs clef :

- du portage politique combiné à une dynamique collective des acteurs locaux (élus et société civile) et à une volonté commune d'agir ensemble autour d'un projet ;
- de la qualité et de la pertinence de la stratégie de territoire au regard de ses besoins, de ses spécificités et de ses moyens ;
- des compétences de l'équipe technique qui permet la construction partagée d'un projet, son animation « ouverte », la mise en œuvre des actions mais

---

(1) Enquête EDATER – Kurt Salmon menée en août et septembre 2011 auprès d'un échantillon de 193 acteurs (pays, PNR, EPCI de plus de 10 000 habitants, départements, régions et services de l'État).

aussi sa capacité à assurer une coordination locale des actions, un suivi et une évaluation des contrats et son aptitude à redynamiser régulièrement le projet.

Les entretiens réalisés avec des acteurs nationaux ont confirmé l'importance de ces facteurs clefs et insisté sur un autre critère : la cohérence du territoire de projet (sa réalité vécue par les habitants, l'existence d'une certaine taille économique critique de type zone d'emploi...).

Maintenir mais aussi développer la qualité et l'efficacité des projets de territoires en milieu rural nécessite donc de réunir ces facteurs clefs de succès (portage politique et collectif du projet, cohérence et pertinence du territoire et de son projet, compétences des équipes locales). Mais cela suppose également d'anticiper et mettre en œuvre certaines actions complémentaires suggérées ci-dessous.

**Piste de recommandation 1 :** Faciliter et redynamiser la « présence active » des élus dans les réunions locales et les projets de territoires et répondre ainsi aux enjeux du renouvellement des équipes municipales et locales et de la disponibilité des élus ayant un emploi par ailleurs.

**Piste de recommandation 2 :** Développer, tout au long de leur carrière, des moments de formation - action des agents de développement et techniciens (des syndicats mixtes, associations ou communautés de communes) qui permettent de renouveler les contenus théoriques et normatifs des formations initiales et développer leurs créativité et innovation.

**Piste de recommandation 3 :** Encourager les réflexions et le dialogue entre territoires ruraux sur l'échelle géographique d'action la plus pertinente comme par exemple en mettant à jour collectivement et régulièrement la cartographie des enjeux du territoire.

## **2. Les gouvernances actuelles permettent-elles des territoires de projet souples et innovants ?**

Les collaborations entre organismes de coopération intercommunale sont aujourd'hui très fréquentes (cf. enquête). Celles-ci se distinguent schématiquement en deux types : les mutualisations « techniques » d'équipements et de services (offices de tourisme, équipements sportifs, culturels ou de loisirs) et les mutualisations plus « stratégiques » qui révèlent une volonté de développer une stratégie interterritoriale plus intégrée et multithématique (élaboration de schémas et de plans tels que les SCOT, les zones d'aménagement concerté, les plans locaux de l'habitat). La coopération entre collectivités est le plus souvent motivée par des préoccupations d'efficacité, d'efficience et d'optimisation des actions menées. Elle peut être déclenchée à l'issue d'une démarche anticipée par le territoire ou à l'inverse bénéficier d'un contexte conjoncturel favorable.

Selon l'enquête, ces collaborations, même si elles sont très fréquentes, semblent plutôt favoriser le développement d'améliorations techniques dans la

mise en œuvre ou le financement des actions ou activités des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et moins ouvrir vers des innovations de rupture dans le territoire. Elles permettent toutefois, notamment dans les pays, de renouveler certains modes opératoires (développement de l'ingénierie de projet, réponse aux appels à projets, etc.) ou de lancer des réflexions nouvelles pour le territoire (mobilité, habitat, TIC, santé, climat et énergie, etc.).

Face aux mutations que traversent les territoires depuis une vingtaine d'années, l'innovation et plus généralement l'esprit entrepreneurial dans les territoires sont deux clefs de réussite pour les territoires ruraux. Mais le développement de l'innovation suppose :

- d'une part, que les acteurs locaux affirment leur intérêt à l'égard de « l'intelligence territoriale » (utilité de l'ingénierie locale et du recours à la matière grise, utilité de la coopération et de la mutualisation, management territorial des compétences et ressources humaines...);

- d'autre part, la mise en œuvre effective de coopérations et de mutualisations de moyens avec une évaluation régulière des résultats que cela permet et une valorisation de ceux-ci.

- enfin, des aides de l'État ou des collectivités publiques pour compenser la prise de risque voire les échecs inhérents à l'innovation.

**Piste de recommandation 4 :** Poursuivre l'utilisation des leviers d'action qui invitent les territoires de projet à ouvrir des sujets d'intervention nouveaux et des méthodes de travail innovantes (AAP...).

**Piste de recommandation 5 :** Encourager et accompagner les coopérations inter-territoriales, y compris en stimulant la coopération avec d'autres territoires européens.

### **3. La mise en œuvre de l'outil schéma de cohérence territoriale (SCOT) est-elle utile ou non aux projets de territoire ?**

Bien qu'il soit avant tout un outil au service des organisations urbaines, le SCOT est considéré par plus de la moitié des acteurs interrogés comme un outil pertinent pour répondre aux besoins d'aménagement et de développement d'un territoire de projet en milieu rural. Il permet de réinterroger l'ensemble des enjeux croisés et d'intervenir sur toutes les dimensions du développement et l'aménagement des territoires repérées par les acteurs (habitat, déplacements, protection de l'environnement).

Le SCOT est considéré comme un outil de cohérence territoriale tant sur le plan thématique (transversalité, coordination des politiques) que sur le plan de la gouvernance (il favorise l'adhésion des acteurs et des élus lors de leur participation à son élaboration). Il est un outil à la fois prospectif et prescriptif,

permettant de donner un cadre à l'action de moyen terme. Son caractère opposable donne un sentiment d'opérationnalité et de maîtrise de leur avenir fortement apprécié par les territoires.

Le SCOT est donc un levier supplémentaire pour un développement rural durable. En outre, la fragilisation de la place des pays (liée à la suppression de cette terminologie dans la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010) peut conduire naturellement ceux-ci à plébisciter de tels outils réglementaires et durables qui par nature sécurisent l'avenir du pays. Aussi convient-il de veiller à ce que les ambitions du projet d'une part et les orientations du SCOT d'autre part soient cohérentes avec le projet de territoire dans son ensemble (la charte de territoire est plus large que le plan d'aménagement et de développement durable - PADD du SCOT) et soient suivies dans les faits (déclinaison dans les PLU par exemple). Enfin, face à l'urbanisation croissante des territoires ruraux, le SCOT s'avère être un instrument important pour prendre en compte et préserver les enjeux en matière de foncier agricole, forestier et des espaces naturels.

**Piste de recommandation 6 :** Favoriser la concertation inter schémas de cohérence territoriale (SCOT).

**Piste de recommandation 7 :** Mettre en place au plan national, une action de suivi-évaluation et d'animation de l'appel à projet (AAP) des SCOT ruraux.

#### **4. Comment la réforme territoriale instituée par la loi de décembre 2010 influence-t-elle déjà et pourrait-elle influencer le développement et l'aménagement des territoires ruraux ?**

Le bilan des pays (qu'ils soient portés par un syndicat mixte ou une association) est jugé positif, tant au plan de la gouvernance que sur la dynamique de projets dans les territoires ruraux. Ils favorisent le rapprochement et la mobilisation des acteurs locaux en faveur de la mise en place de stratégies communes à des échelles géographiques pertinentes pour traiter de certains enjeux (développement touristique local, santé, emploi et formation, foncier agricole, environnement...). Ils sont dans certains cas un « espace de solidarité » entre communautés de communes urbaines et rurales, ou entre communautés de communes bénéficiant d'atouts de développement et d'autres plus fragiles. Ils ont dans certains cas permis le déploiement de l'intercommunalité dans les territoires où elle n'existait pas. Ils constituent aussi des espaces de réflexion stratégique, d'animation locale et de dialogue avec les acteurs et la population.

Au plan institutionnel, les pays ne sont pas considérés comme un échelon administratif supplémentaire : ils n'ont pas de compétences mais des missions fixées par les statuts du syndicat mixte ou de l'association. La gouvernance est souvent portée par les élus présents au syndicat mixte (issus des communes et communautés de communes) et complétée par la participation des membres de la société civile (via le conseil de développement ou le conseil d'administration de l'association). Leurs ressources sont variables (elles s'appuient sur le montant de

l'adhésion ou de la contribution statutaire au syndicat mixte et les subventions obtenues pour le financement d'actions ou de fonctionnement).

Les EPCI à fiscalité propre sont, pour leur part, davantage perçus dans l'enquête nationale comme un échelon administratif supplémentaire disposant d'une structure juridique avec des compétences réglementaires, des élus délégataires des communes issus du suffrage universel et des moyens financiers issus de la fiscalité locale ou de compensations de l'État.

Les syndicats mixtes et associations de pays apparaissent ainsi plus « souples » que les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes).

Selon l'enquête, l'animation d'un pays par un EPCI unique est possible (cf. exemple dans les Crêtes préardennaises ou dans le Diois). Mais dans ce cas, la qualité du projet et des résultats à l'échelle d'un grand bassin de vie supposent :

- le développement ou le renforcement d'une culture et de compétences propres au développement local (approche ascendante, nouvelles approches et méthodes face à certains nouveaux défis ou enjeux, implication forte de la société civile dans l'étude et la définition des actions ou projets, récurrence du montage de projets, dynamique de coopération « ouverte », souplesse d'action...) en complément de la culture de gestion de services et d'équipement préexistante dans l'EPCI ;

- le maintien de l'implication du tissu associatif via par exemple les conseils de développement qui ont deux fonctions essentielles : celle de lieu permettant la participation des acteurs et des habitants et celle d'observatoire du territoire (lieu de suivi de la connaissance sur le territoire). Ceci suppose une volonté politique et le cas échéant des moyens dédiés ;

- la reconnaissance et le soutien externe par la contractualisation ou les appels à projets des conseils généraux ou régionaux, de l'État ou de l'Union européenne.

*In fine*, même si le terme de « pays » a disparu de la loi de décembre 2010, il demeure dans les lois Grenelle I et II et dans les faits : on dénombre près de 380 pays. Ils concernent plus de 30 millions d'habitants et 80 % de la superficie métropolitaine. En outre, certains d'entre eux ont plus de 15 ans d'existence (« loi Pasqua » de 1995 complétée par la « loi Voynet » de 1999). La grande majorité fait preuve d'une activité importante d'animation et de coordination de programmes d'actions, souvent contractualisés avec une autre collectivité (région, département et parfois l'État). Dans de nombreux cas, les pays ont par ailleurs porté une candidature en réponse à des appels à projet (AAP) de développement rural (LEADER, PER, projets plus spécifiques : plan climat, Agenda 21...). Plus récemment (suite aux lois Grenelle I et II et à l'appel à projet national), une trentaine d'entre eux se sont investis dans la mise en œuvre d'outils réglementaires tels les SCOT ruraux. Enfin, l'échelon du pays est l'espace possible de solidarité

et de dialogue entre la ville et la campagne (voir par exemple l'expérience des contrats de développement durable en Rhône-Alpes - CDRA).

Il semble donc difficile d'envisager une disparition de ce type d'organisation, librement instituée entre ses membres. Le « scénario central » (autour duquel des variantes se développeront nécessairement), semble celui de « l'intégration » progressive (renforcement de la coopération entre le syndicat mixte ou l'association animatrice du pays d'une part, et les communautés de communes d'autre part, voire fusion des communautés de communes en une seule entité de portage d'un projet à l'échelle de l'ancien pays).

Par ailleurs, la réforme des collectivités territoriales (RCT) pourrait également engendrer des évolutions de compétences dans les départements et les régions, ainsi que la mise en place de schémas de coordination, éléments qui n'ont pas été étudiés dans la présente étude mais dont il conviendrait de tenir compte dans une évaluation complète de l'impact de la RCT sur le développement et l'aménagement des territoires ruraux.

**Piste de recommandation 8 :** Prolonger et enrichir le processus de réforme intercommunale.

### **5. En quoi les politiques ou approches d'échelon géographique « supérieur » constituent-elles d'autres réponses à des besoins locaux ?**

L'évaluation souligne l'importance du rôle des conseils régionaux aux plans stratégique et financier (cofinancements d'opérations inscrites dans le projet ou le contrat de territoire, cofinancement de l'ingénierie de développement et dans l'aide à la mobilisation de financements européens) mais aussi au plan de l'appui technique à la conception des projets. L'influence de la collectivité régionale est ainsi reconnue : dans l'accompagnement à la conception et l'animation des projets de territoire de pays et dans la création et le renouvellement des parcs naturels régionaux - PNR (46 en France). Cependant, dans une période plus récente, si l'appui des régions demeure, il semble se resserrer sur leurs politiques obligatoires ou prioritaires, sous forme contractuelle pluriannuelle ou sous forme d'appels à projets régionaux.

Les conseils généraux sont surtout reconnus pour leur apport en matière de financement des opérations inscrites dans les contrats de territoire et dans le financement d'équipements structurants.

Pour les territoires ruraux concernés, les schémas et comités de massif sont principalement reconnus pour leur appui dans le financement de projets expérimentaux ou d'investigations concernant les enjeux ruraux à l'échelle des grandes entités dépassant l'échelon régional.

Enfin, les territoires ruraux soulignent leurs difficultés à relayer les impulsions données par l'État sur ses nouvelles priorités (technologies de

l'information et de la communication - TIC, santé, transports) principalement en raison de la faiblesse des moyens qui leurs sont associés.

**Piste de recommandation 9 :** Poursuivre les démarches innovantes visant à mesurer l'impact des interventions et à valoriser les initiatives.

**Piste de recommandation 10 :** Valoriser les investigations et actions ciblant des enjeux forts ou d'avenir pour le monde rural.

**Piste de recommandation 11 :** Initier rapidement la réflexion sur l'organisation des compétences et la mutualisation de services inter-collectivités prévue dans la RCT.

**Piste de recommandation 12 :** Stimuler, poursuivre et accompagner les réflexions et démarches d'anticipation dans les massifs.

**Piste de recommandation 13 :** Accompagner et consolider la réorganisation des services de l'État dans les territoires ruraux.

**Piste de recommandation 14 :** Renforcer les moments de concertation de visu entre les responsables des politiques supra-locales et les responsables des territoires de projet pour permettre une convergence et une efficacité des actions.

## **6. Quelles bonnes pratiques et quels dysfonctionnements peuvent être mis en exergue ?**

*In fine*, plusieurs dysfonctionnements ou points faibles ont été relevés lors de l'enquête ou des études de cas :

- un déficit de synergie voire une concurrence entre territoires de projet : entre les EPCI à l'échelle du bassin de proximité et le pays à l'échelle du bassin de vie ; entre la ville-centre du pays et les territoires plus ruraux périphériques ; et entre le parc naturel régional et un pays lorsqu'une partie du territoire est commun ;

- un manque « d'identité » du territoire qui faciliterait le regroupement des élus, des acteurs économiques, des associations et habitants autour d'un même projet ;

- des risques de défaut de portage politique (implication et volonté) ou, à l'inverse, une instrumentation trop forte du projet (parfois exacerbée dans le contexte de la réforme des collectivités) lors des renouvellements électoraux ;

- une hétérogénéité de l'implication des différentes sphères de la société locale (notamment une faible représentation des acteurs de l'agriculture et de la forêt et une précarisation du tissu associatif) pourtant essentielle pour la mise en œuvre de projets équilibrés et intégrés mais aussi capables de se renouveler face à l'évolution des enjeux de la société, des mutations socio-économiques et des alternances politiques ;

- une fragilité financière de la structure d’animation du pays (syndicat mixte ou association) et réduction des financements de la part des partenaires (baisse du volet territorial des contrats de projet État région - CPER 2007-2013) qui entraîne par exemple une vision « court-termiste » des projets mis en œuvre ou des difficultés à maintenir l’ingénierie de développement (dans les pays mais aussi dans les parcs naturels régionaux) ;

- le développement des démarches de soutien plus sélectives par le biais de la procédure d’appels à projet (de l’Union européenne, de l’État ou des grandes collectivités), ce qui semble favoriser davantage les territoires organisés et disposant d’une ingénierie locale expérimentée ;

- les impacts de la réorganisation des services de l’État dans les territoires (regroupement des directions départementales de l’agriculture et de la forêt et directions départementales de l’équipement en directions départementales des territoires) qui complexifie, voire tend à faire diminuer les coopérations techniques de proximité entre l’État et les territoires de projet.

À l’inverse, les bonnes pratiques sont aussi nombreuses et méritent d’être soulignées comme autant de facteurs clefs de succès à soutenir. Elles doivent faire l’objet de travaux de capitalisation, de promotion et de diffusion (ce que font déjà en partie les réseaux régionaux et nationaux interviewés) :

- des méthodes fiables utilisées pour l’élaboration de diagnostic partagé avec le tissu local d’acteurs, comportant parfois une dimension prospective établie avec les grands partenaires ;

- des démarches de concertation et d’implication des acteurs locaux (politiques, associations, acteurs économiques, habitants, etc.) via des conseils de développement, des groupes de travail, des forums ou des modes de gouvernance originaux comme les groupes d’action locale (GAL) du programme LEADER, où 50 % des acteurs qui orientent la programmation sont des acteurs de droit privé ;

- des démarches et outils de suivi et d’évaluation en continu (comme en Rhône-Alpes ou en Auvergne), utilisant des plateformes communes de travail via des outils web ;

- une organisation de l’ingénierie locale sous forme d’équipe projet (noyau dur de compétences), mobilisation de partenariats et de logiques de réseaux d’expertises (dans le territoire ou entre le territoire et les grandes collectivités) ;

- la dynamisation apportée par la prise en charge de nouveaux sujets : santé, TIC, SCOT, Plans climat Énergie Territoriaux... ;

- des investigations et des expériences menées par les parcs naturels régionaux, les programmes LEADER ou les PER en matière de transfert de

compétences et d'expériences (innovation en montagne et relations villes-campagne en Rhône-Alpes, etc.) ;

- Le travail en réseau avec partage des expériences, échanges et formations.

De nouvelles pistes apparaissent également et pourraient être approfondies. Un exemple de ces pistes est la cartographie territoriale des compétences ou les démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriale GPEC-T<sup>(1)</sup> appliquées à l'ingénierie territoriale. Cette connaissance faciliterait le travail en réseau, pallierait le déficit de moyens humains et pourrait permettre de répondre aux besoins de spécialités.

## 7. Conclusion

Pour optimiser les résultats des gouvernances d'aménagement et développement rural et accompagner le cas échéant l'évolution des organisations en place suite à la réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et à la réforme des collectivités territoriales (RCT), les analyses soulignent l'importance de maintenir quatre facteurs clefs de succès :

- le maintien de la mobilisation des élus, du partenariat politique et des forces vives autour d'un projet de territoire, si nécessaire renouvelé (ce qui suppose un soutien en faveur du tissu associatif, le maintien d'une dynamique de fonctionnement comme des réunions régulières des parties prenantes, acteurs socioprofessionnels et citoyens ou de démarches prospectives et participatives) ;

- la consolidation de l'identité territoriale et des valeurs communes pouvant aider à « faire société » et transcender certains différends ou conflits afin de disposer d'une vision prospective commune de leur territoire (il peut être, par exemple, judicieux de faire travailler les acteurs sur la définition d'un « patrimoine commun » à préserver et partager, ou sur les héritages du territoire à valoriser en termes de paysage, d'économie, d'architecture ou de vie sociale) ;

- le maintien d'une ingénierie locale de développement compétente. Par exemple, une équipe organisée *a minima* autour d'un ou deux agents polyvalents :

- disposant d'aptitudes et de compétences en matière de management et gestion de projet : animation et écoute des acteurs, ouverture d'esprit pour stimuler l'innovation mais aussi technique du montage juridique et financier de projets... ;

- s'appuyant sur un réseau d'acteurs et techniciens présents sur le territoire de projet, qu'ils soient rattachés à la structure du territoire (syndicat

---

(1) Cf. travaux sous l'égide d'ETD – 2010.

mixte, EPCI, association de pays, parc naturel régional - PNR) ou non (services de l'État ou des collectivités régionales ou départementales, associations).

- la démonstration régulière de la pertinence et de la valeur ajoutée de cette organisation au regard des enjeux du territoire et des investissements réalisés (utilisation des méthodes et outils de suivi et évaluation en continu).



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### **Recommandations relatives à la question évaluative 1 : *Y a-t-il des types de groupements de communes permettant de meilleurs résultats ?***

**Recommandation 1 :** Faciliter et redynamiser la « présence active » des élus dans les réunions locales et les projets de territoires. On a vu ces 5 dernières années un renouvellement important des équipes municipales et communautaires. Or si nombre d'entre eux apportent un nouveau regard et une nouvelle dynamique sur le développement local, ils ne peuvent pas toujours avoir dès le départ, les compétences, la culture ou l'expérience nécessaires. Sans doute serait-il utile de promouvoir dans certains cas des actions d'information et de formation. De même, nombre d'élus ont d'autres activités (électives ou professionnelles) qui rendent parfois difficile leur participation à des séances de travail de plus en plus nombreuses, en journée et parfois longues mais nécessaires pour traiter de sujets de plus en plus complexes.

**Recommandation 2 :** Développer, tout au long de leur carrière, des moments de formation-action (notamment en matière de développement économique et de valorisation des ressources endogènes) pour les agents de développement et techniciens des territoires (des syndicats mixtes, associations ou communautés de communes).

Ceci permettrait d'une part de renouveler les contenus théoriques et normatifs des formations initiales (Master aménagement, Master développement des territoires... dont le développement a été au demeurant un facteur d'harmonisation de la qualité des enseignements dispensés en France) et d'autre part de développer (ou maintenir lorsqu'elles existent) la créativité et l'innovation des professionnels de l'ingénierie locale.

Cela peut se faire via des voyages d'études, des échanges d'expériences ou des actions de coopération avec d'autres territoires européens, l'instauration de moments de réflexion en dehors du temps de l'action et de la gestion des urgences quotidiennes qui empêchent de se projeter dans l'avenir, de faire de la prospective, de l'évaluation...

Ces actions leurs permettraient aussi de prendre du recul à l'égard des tâches administratives ou de gestion désormais très importantes (qui permettent certes un gain qualitatif des dossiers et projets mais réduisent souvent la part d'animation et d'accompagnement à l'émergence de projet sur le terrain si une augmentation de moyens humains n'est pas mis en place).

**Recommandation 3 :** Encourager au départ des projets puis régulièrement les réflexions et le dialogue entre territoires ruraux sur l'échelle géographique d'action la plus pertinente et l'utilisation de la cartographie des enjeux. Dans les parcs naturels régionaux mais aussi les pays, l'élaboration de la charte de territoire (ou son renouvellement), est souvent l'occasion d'une réflexion partagée sur la pertinence des limites du territoire et des coopérations à envisager avec les territoires voisins (travaux statistiques et cartographiques, réflexion sur les échelles géographiques auxquelles il faut traiter les enjeux, réunions dans les mairies et communautés de communes et délibérations municipales ou communautaires qui oblige à un positionnement...). En outre, dans le cas des chartes de parcs naturels régionaux, la conception du plan de parc (cartographie des vocations des espaces au regard de l'usage et de la réglementation des sols) est un travail complémentaire sur la détermination des limites territoriales, l'imbrication avec les territoires limitrophes ou la détermination des zones foncières stratégiques pour certaines activités (agriculture ou sylviculture) ou pour l'environnement. Enfin, certains organismes publics ont développé et promeuvent des méthodologies de travail sur ce thème (cf. les outils de Mairie Conseils).

**Recommandations relatives à la question évaluative 2 : *Les gouvernances actuelles permettent-elles des territoires de projet souples et innovants ?***

**Recommandation 4 :** Poursuivre l'utilisation des leviers qui invitent à ouvrir les sujets d'intervention et les méthodes de travail, en particulier les appels à projet, les appels à manifestation d'intérêt et appels à idées, les groupes de réflexion...

**Recommandation 5 :** Encourager et accompagner les coopérations inter-territoriales en stimulant la coopération avec d'autres territoires européens.

Ces deux recommandations sont complémentaires mais nécessitent, au plan national ou régional, une ingénierie de gestion, d'animation et de capitalisation/diffusion spécifique.

**Recommandations relatives à la question évaluative 3 : *La mise en œuvre de l'outil schéma de cohérence territoriale (SCOT) est-elle utile ou non aux projets de territoire ?***

**Recommandation 6 :** Favoriser la concertation inter schémas de cohérence territoriale - SCOT (une démarche de capitalisation existe par exemple dans le réseau des agences d'urbanisme) et l'information/formation aux outils de planification (en rappelant la finalité de l'outil SCOT par rapport à la notion de charte de territoire qui est plus large).

**Recommandation 7 :** Mettre en place en parallèle une action de suivi-évaluation et d'animation de l'appel à projet (AAP) national des SCOT ruraux. Comme toute démarche d'AAP, elle pourrait produire des éléments de connaissance et de transfert d'expériences *in fine* qui nécessite un travail d'observation et de capitalisation chemin faisant.

**Recommandations relatives à la question évaluative 4 :** *Comment la réforme territoriale instituée par la loi de décembre 2010 influence-t-elle déjà et pourrait-elle influencer le développement et l'aménagement des territoires ruraux ?*

**Recommandation 8 :** Prolonger et enrichir le processus de réforme intercommunale. Globalement, les principales remarques ou critiques formulées dans les territoires étudiés sont : la prise en compte insuffisante des habitudes de travail entre communes et la nécessité d'inscrire cette recomposition intercommunale dans un calendrier progressif prévoyant une date butoir mais avec des étapes. Par ailleurs, certains acteurs suggèrent de dépasser le stricte critère « administratif » des travaux de la commission départementale de coopération intercommunale et d'enrichir ses débats avec des discussions et études sur les contenus et les thématiques de travail de la coopération (notamment les sujets clefs comme la santé, les technologies de l'information et de la communications - TIC, les transports, etc.).

**Recommandations relatives à la question évaluative 5 :** *En quoi les politiques ou approches d'échelon géographique « supérieur » constituent-elles d'autres réponses à des besoins locaux ?*

**Recommandation 9 :** Poursuivre les démarches innovantes des régions qui permettent à la fois de mesurer l'impact des interventions des régions et de valoriser les initiatives de développement en milieu rural. Par exemple en mettant en place, comme le fait la région Auvergne, des dispositifs de suivi et d'évaluation en continu et intégré (plateforme informatique partagée entre les 17 pays et la région Auvergne et réseau d'animation et de formation), en développant des dispositifs expérimentaux sur le transfert méthodologique et d'expertise ou la mise en place d'outils de suivi-évaluation avec les parcs naturels régionaux dont le Vercors (en région Rhône-Alpes).

**Recommandation 10 :** Valoriser les initiatives ciblant des enjeux forts ou d'avenir pour le monde rural : du point de vue des processus et méthodes (inter-pays et SCOT en Alsace, SCOT et Plan régional agricole durable en Rhône-Alpes) ou des thématiques (lien ville-campagne en Rhône-Alpes, enjeux fonciers environnementaux, agricoles et forestiers dans les stratégies de Bourgogne ou Midi-Pyrénées, innovation dans le milieu associatif en région Centre...).

**Recommandation 11 :** Initier rapidement la réflexion sur l'organisation des compétences et la mutualisation de services inter-collectivités. L'un des enjeux fort des années à venir sera de clarifier les attributions, outils d'intervention et implication dans les partenariats locaux de chacun, notamment au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui prévoit un possible regroupement des territoires des collectivités départementales et régionales (remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux...). Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services inscrit dans la loi, défini localement, devrait aider à cela.

**Recommandation 12 :** Stimuler et accompagner les réflexions et démarche d'anticipation dans les massifs. Le devenir de la gouvernance de ce type d'espace se jouera principalement à deux niveaux. Tout d'abord, à l'échelle nationale, avec la réforme des collectivités territoriales de 2010 et à l'horizon 2014, qui impactera l'intercommunalité et soulève donc la question du recoupement possible entre zones de montagne et collectivités territoriales (région, départements et intercommunalités). Ensuite, à l'échelle européenne, avec l'impact potentiel de réforme de la politique agricole commune (PAC) et de la nouvelle politique de cohésion (devenir de l'indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN et introduction éventuelle d'un critère de densité...). Elle justifierait un soutien au travail de réflexion et d'anticipation que les gouvernances de massif pourraient engager (ou approfondir pour celles qui l'ont déjà démarré).

**Recommandation 13 :** Accompagner et consolider la réorganisation des services de l'État dans les territoires ruraux. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et la réforme des collectivités locales (RCT) ainsi que la préparation des futurs programmes européens (les fonds européens 2014-2020 pourraient représenter pour la France plus de 15 milliards d'euros sur la période) génèrent une dynamique de réorganisation dans les territoires ruraux qu'il nous semble utile de consolider et d'accompagner. Lorsque cela n'a pas encore été fait, il serait intéressant, dans le cadre d'un travail concerté entre les services de l'État, les acteurs locaux et les collectivités territoriales, de stabiliser puis de communiquer sur les évolutions concernant la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires (relations entre la sous-préfecture et les niveaux départementaux et régionaux d'une part et les collectivités et acteurs locaux d'autre part, détermination puis information sur le mode d'intervention opérationnel des sous-préfets...). Il serait également important d'enclencher (ou de renforcer), dès 2012, un travail de définition de l'implication des services de l'État en milieu rural pour la mise en œuvre des programmes et des crédits européens de la période 2014-2020. On peut à titre d'exemple citer le travail enclenché par les services de l'État en Champagne Ardenne pour anticiper le management des prochains programmes européens.

**Recommandation 14 :** Renforcer les moments de concertation de visu entre les responsables des politiques supra-locales (État, région, département ou comité de massif) et les responsables des territoires de projet pour permettre une convergence et une efficacité des actions. Le soutien des acteurs supra-locaux sur certaines priorités (et non plus sous forme de guichet ouvert) est une tendance de fond observée. Mais les problématiques et les priorités locales peuvent être soit différentes, soit à mettre en œuvre sur un mode opératoire spécifique au territoire. Ces moments d'information et de concertation (conférences des territoires, réunion de concertation locale lors de la préparation des conventions pluriannuelles entre le territoire et la région...) permettent donc un travail d'écoute mutuelle et d'harmonisation des actions.



## INTRODUCTION

### I. CONTEXTE DE L'ÉVALUATION DEMANDÉE

#### A. RAPPEL DU CONTEXTE GÉNÉRAL DE L'ÉVALUATION

Le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques a désigné en janvier 2011 les députés de la Somme, M. Jérôme Bignon, et de la Dordogne, M. Germinal Peiro, rapporteurs d'un groupe de travail sur l'évaluation des politiques d'aménagement du territoire en milieu rural. Ce groupe de travail vise à « *évaluer l'efficacité, l'efficience, l'utilité et la pertinence des dispositifs d'État dans tous les domaines : services publics et au public, activités économiques, transports, logement, communications électroniques* ».

Dans ce cadre, deux études ont été demandées au consortium formé par les cabinets EDATER et Kurt Salmon, avec l'expertise de M. Jean-Claude Bontron visant à :

- évaluer l'impact de l'ensemble des outils des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans une sélection de quatre territoires ruraux (Lot A) ;
- évaluer, au niveau national, les différentes modalités de gouvernance locale des politiques publiques menées en matière d'aménagement du territoire en milieu rural (Lot B).

Le présent rapport concerne le lot B.

#### B. LE PÉRIMÈTRE DE L'ÉVALUATION

La présente étude porte sur « l'adéquation des modalités de gouvernance locale à la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de développement des territoires ruraux » et « dans quelle mesure les modalités de gouvernance actuellement pratiquées sont à même de constituer des territoires de projet souples, pour fédérer les intercommunalités et pour permettre le développement d'une capacité d'innovation et d'entreprendre, sans pour autant rajouter un niveau supplémentaire de structure administrative ? »

Ont été notamment étudiées plusieurs questions :

1 - Y a-t-il des types de groupements de communes permettant de meilleurs résultats (en particulier via l'analyse de la pertinence de la taille et niveaux géographiques des groupements de communes, de l'importance ou non de l'ancienneté des démarches et de l'importance ou non de l'ingénierie publique locale) ?

2 - Les gouvernances actuelles permettent-elles des territoires de projet souples (en particulier, place de la coopération entre structures de coopération intercommunale, importance des pratiques innovantes, pratiques ou perspectives de simplification administrative) ?

3 - La mise en œuvre de l'outil Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) est-elle utile ou non aux projets de territoires ruraux ?

4 - Comment la réforme territoriale instituée par la loi du 16 décembre 2010 influence-t-elle déjà et pourrait-elle influencer le développement et l'aménagement des territoires ruraux (perspective suite à la suppression du terme « pays » dans la loi et des plus-values des pays existants) ?

5 - En quoi les politiques ou approches d'échelon géographique « supérieur » constituent-elles d'autres réponses à des besoins locaux (projets ou politiques menés à une échelle macro territoriale : politiques de massifs, politiques des conseils généraux et des conseils régionaux et impulsions de l'État) ?

6 - Quelles bonnes pratiques et quels dysfonctionnements en termes de gouvernance peuvent être mis en exergue ? Peut-on mettre en avant des modèles de projets de territoires qui favorisent la naissance d'espaces de concertation, de dialogue entre partenaires, des effets d'entraînement, et de montée en qualité des projets pour aboutir à la conception d'un projet de territoire de qualité.

## **II. LES PRINCIPAUX OUTILS MOBILISÉS**

Pour étudier les différentes modalités de gouvernance (Lot B), une méthodologie spécifique a été adoptée et mise en œuvre entre les mois de juillet et de novembre 2011 :

- un travail de recherche et synthèse bibliographique et documentaire (juillet et août 2011) ;

- une enquête nationale en ligne auprès de 193 personnes représentant 81 pays, 13 parcs naturels régionaux (PNR), 81 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 10 000 habitants, 20 acteurs porteurs d'un pôle d'excellence rural (PER), 19 départements, 11 régions et 17 sous-préfets et secrétaires généraux pour les affaires régionales (SGAR) de l'État (juillet à septembre 2011) ;

- une étude de cas dans 6 territoires ruraux organisés en pays : Ploërmel, Crêtes préardennaises, Saint-Omer, Diois, Vendômois, Pyrénées Méditerranée (août à octobre 2011) ;

- un entretien avec une dizaine d'acteurs ou observateurs de niveau national (octobre et novembre 2011).

### **III. GUIDE DE LECTURE DU DOCUMENT**

La première partie de ce document propose une photographie la plus récente possible de la gouvernance de projet d'aménagement et développement rural en France. Cette courte synthèse présente des éléments factuels et historiques ainsi que des données d'actualité lorsqu'elles étaient disponibles. Elle s'appuie principalement sur des notes techniques, rapports, textes de lois et sites internet de référence. Elle pose ainsi le cadre qui permet dans une seconde partie de répondre aux questions évaluatives. Elle ne vise donc pas l'exhaustivité (cependant, une note plus détaillée figure dans un rapport annexe).

Sur cette base, et en s'appuyant sur l'enquête nationale menée en septembre 2011 et les 6 études de cas, la deuxième partie cherche à répondre aux questions évaluatives.



## **PREMIÈRE PARTIE : LES CADRES DE LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES RURAUX**

Dans les territoires ruraux, la gouvernance des projets d'aménagement et de développement s'organise à plusieurs niveaux. Il nous a paru important de les rappeler afin d'établir une base de connaissance homogène utile à l'analyse et à la présentation des réponses aux questions évaluatives de la deuxième partie de ce rapport.

Si les formes de gouvernance des territoires ruraux sont multiples, le cahier des charges de l'évaluation en a retenu quatre :

- (I) les groupements de communes (communautés de communes, pays et PNR) et (II) les formes temporaires spéciales (appels à projets LEADER <sup>(1)</sup> et PER <sup>(2)</sup>) car elles associent les deux éléments clefs d'une gouvernance locale : un projet de territoire intégré (une stratégie et un plan d'actions multithématique) et une organisation politique et sociale à l'échelle d'un bassin de vie. Elles constituent aussi les organisations les plus souvent citées par les acteurs et la littérature grise sur le sujet ;

- (III) le schéma de cohérence territoriale (SCOT) en milieu rural, est aussi porteur d'un projet de territoire intégré (une stratégie et des orientations d'aménagement multithématiques) même si la finalité d'aménagement et de gestion de l'espace est dominante (importance du volet de règlementation de l'usage du sol) et même si sa gouvernance peut parfois être commune avec une gouvernance de pays ou communauté de communes citée précédemment ;

- (IV) les cadres de référence supra-locaux avec lesquels les gouvernances et les projets ruraux doivent s'articuler au plan local : les politiques et schémas départementaux, les politiques et les schémas régionaux ainsi que les schémas de massifs ou les orientations nationales <sup>(3)</sup>.

*Nota bene* : nous n'avons pas retenu dans nos analyses les parcs nationaux (10 en France métropolitaine et dans les DOM), bien qu'ils constituent une forme de gouvernance intéressante récemment modernisée dans leur mode de fonctionnement (place des élus locaux dans la gouvernance, changement de statut...), leur stratégie d'action (qui dépasse désormais la seule activité de protection et préservation) et la nature de leur territoire (ils peuvent comporter une part de territoires habités plus importante). De même n'avons-nous pas retenus les

---

(1) LEADER est, pour la génération des programmes européens 2007-2013, l'axe IV du Plan de développement rural hexagonal (PDRH), destiné à promouvoir des formes innovantes et intégrées de développement en zones rurales. Il permet en France de soutenir près de 220 territoires ruraux porteurs d'une stratégie de développement organisée autour d'un thème fédérateur.

(2) Pôle d'excellence rurale, appel à projets de l'État français.

(3) Une présentation détaillée de ces différents cadres (état des lieux / évolutions et perspectives) est consultable en annexe I.

formes de gouvernance locales spécialisées sur une thématique spécifique (Commission locale de l'eau et SAGE <sup>(1)</sup>, plan local d'insertion par l'emploi...) qui peuvent aussi exister en milieu rural et contribuent à l'aménagement et au développement du territoire en milieu rural.

## **I. LES GROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX**

Les groupements intercommunaux intervenant principalement en matière de gouvernance des territoires ruraux sont au nombre de trois : communautés de communes, pays et PNR <sup>(2)</sup>.

### **A. LES COMMUNAUTÉS DE COMMUNES**

Telles qu'elles ont été créées par la loi du 2 juillet 1992, les communautés de communes (définies comme EPCI, au même titre que les communautés d'agglomérations ou que les métropoles, par exemple) recouvrent assez bien les bassins de proximité, qui structurent traditionnellement les espaces ruraux.

Elles concrétisent une volonté de coopération à deux niveaux :

- celui du développement économique local (entendu comme impulsion données aux activités et à l'emploi) et
- celui de l'aménagement du territoire (entendu comme action menée en lien avec la répartition des hommes, équipements, activités et services).

Ce sont de manière privilégiée, des espaces de gestion d'équipements et de services. Nous aurons l'occasion d'éclairer ce point à travers les questions évaluatives, traitées dans de la 2e partie, notamment à travers les représentations qu'en ont les acteurs locaux (questions évaluatives I et II).

En 2011, on compte près de 2 500 communautés de communes de 12 à 13 communes en moyenne ce qui représente plus de 95 % des communes françaises et rassemble près de 90 % de la population du pays.

Elles s'organisent autour :

- d'une assemblée des délégués de chaque commune membre (élus par leurs conseils municipaux),
- d'un président (exécutif de la communauté de communes),
- et d'un bureau.

---

(1) SAGE : schémas d'aménagement et de gestion des eaux.

(2) Parcs naturels régionaux.

Elles jouissent d'une réelle autonomie financière, puisqu'elles sont dotées de moyens (fiscalité directe locale et dotations nationales), d'une administration propre et recrutent leur personnel, ce qui les fait considérer par beaucoup comme un échelon administratif en tant que tel.

Si elles présentent des ressources variables d'un EPCI à l'autre, elles bénéficient globalement :

- depuis 2004 (loi du 13 août), de la possibilité d'une mutualisation des moyens techniques et humains entre les communes membres,
- de capacités d'encadrement technique en progression,
- d'un niveau de compétences croissant, bien qu'il reste *a priori* inférieur à ce que l'on peut observer au niveau des autres types de groupements (pays et parc naturel régional).

Elles peuvent être amenées à collaborer avec d'autres organismes de coopération intercommunale si elles partagent avec eux un territoire de projet (notamment un pays ou un parc naturel régional).

Dans le contexte actuel de réorganisation des services de l'État et de contractions budgétaires, elles disposent d'atouts en matière de gouvernance des territoires ruraux :

- elles constituent un moyen pour les petites communes de palier les déficits de moyens et d'ingénierie,
- elles vont accéder au rang de 2<sup>e</sup> pôle prépondérant de l'organisation territoriale, *via* la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010.

Pour autant, elles présentent des points faibles qui pourraient soit freiner leur développement, soit les obliger à se rapprocher davantage des autres types de groupements intercommunaux, dont les pays, pour ce qui est du « portage d'un territoire de projet <sup>(1)</sup> » :

- retard pris dans les transferts de moyens et de compétences,
- définition de l'intérêt communautaire récent n'ayant pas encore développé totalement une culture intégrée du développement local,
- risques de doublons financiers,
- recours trop fréquent à la fiscalité mixte ou
- manque de légitimité démocratique des EPCI.

---

(1) Cf. question évaluative IV, dans la 2e partie.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et la suppression de la taxe professionnelle joueront également sur leurs évolutions, à travers notamment :

- o l'achèvement de la carte intercommunale (même si les travaux enclenchés début 2011 iront au-delà de l'année calendaire),
- o l'élection au suffrage universel direct de conseillers communautaires, qui donnerait une légitimité démocratique à l'intercommunalité...

## **B. LES PAYS**

Institués par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 (LOADT), dite « loi Pasqua », développés par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), dite « loi Voynet », et réaffirmés par la loi du 2 juillet 2003 sur l'urbanisme et l'habitat ou certains articles des lois Grenelle I du 3 août 2009 et II du 12 juillet 2010 (plans climat énergie territoriaux...), les pays sont des groupements qui se différencient d'autres organismes interterritoriaux (comme les communautés de communes) notamment car ils sont moins des territoires de gestion de services ou d'équipements que des territoires de projet, portés par une démarche de réflexion et de définition d'une stratégie globale <sup>(1)</sup>.

Bien que cela soit très variable d'un groupement à l'autre, on compte actuellement 371 pays, rassemblant en moyenne 79 communes et 74 000 habitants.

Tels qu'ils ont été initialement pensés, les pays constituent un niveau privilégié de coordination entre les acteurs et les démarches de territoires et sont fréquemment un support d'innovation locale :

- ils sont le lieu de coopérations entre communautés de communes,
- ils peuvent intégrer une démarche de SCOT,
- ils peuvent recouper le périmètre d'un PNR (et s'être accordés avec ses orientations),
- ils peuvent être le cadre de démarches expérimentales (en matière de services à la population, d'études prospectives, etc.).

Ils bénéficient d'une organisation souple et non contraignante, qui a l'originalité d'associer fréquemment à la démarche de projet de territoire un conseil de développement, lieu d'exercice de la démocratie participative, associant les acteurs locaux dans le cadre de débats et de concertation <sup>(2)</sup>.

---

(1) Cf. questions évaluatives I, II et III, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(2) Cf. question évaluative I, dans la 2<sup>e</sup> partie.

Leur évolution est notamment liée à l'impact de l'article 51 de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui abroge l'article 22 de la LOADDT instituant les pays et qui implique :

- soit leur disparition,
- soit le maintien des pays existants, sans possibilités de création nouvelles d'entités.

L'impact le plus considérable porte alors sur la capacité de financement de ces structures qui dépendent largement des grandes collectivités territoriales (conseils généraux et conseils régionaux). L'enjeu de leur maintien et/ou de leur fusion éventuelle avec des EPCI sera développé dans les réponses aux questions évaluatives <sup>(1)</sup>.

### **C. LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX (PNR)**

Les parcs naturels régionaux ont été créés à l'initiative de la DATAR en 1967 à des fins de préservation des espaces naturels et d'aménagement du territoire. Ce sont des territoires de projet gérés par un syndicat mixte (regroupant communes, régions, départements et, selon les parcs, des EPCI), et régis selon un principe fort de concertation locale. Une charte du parc, élaborée collectivement, constitue le projet de développement à 12 ans du parc et définit sa stratégie. Un « Comité scientifique » peut associer des membres de la société civile et notamment du monde universitaire ou de la recherche.

On compte actuellement 46 PNR, sachant qu'en métropole, un PNR regroupe, en moyenne, 89 communes et 69 310 habitants <sup>(2) (3)</sup>.

La gouvernance des parcs articule trois niveaux :

- une gestion élective (vote d'un programme annuel par les élus du syndicat mixte) et participative (participation à la définition de la charte, au travers de groupe de travail ou commission thématique, etc.),
- un projet de territoire (défini à travers la charte pour 12 années),
- un processus d'évaluation obligatoire (révision de la charte, etc.) ;
- un décret de classement ministériel permettant d'utiliser le label de parc naturel régional (label géré par l'État).

---

(1) Cf. question évaluative IV, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(2) À noter : ces chiffres sont à considérer avec précaution, car ce sont des moyennes calculées pour les 44 PNR de métropoles, qui recouvrent de grandes disparités de situation.

(3) En 2<sup>e</sup> partie sera développé l'éventuelle taille critique des territoires de projet à privilégier, cf. question évaluative II).

La mise en œuvre opérationnelle des actions des PNR est généralement assurée par un directeur, assisté d'une équipe de 20 à 30 d'agents permanents (en moyenne au bout de 10 à 15 ans de fonctionnement), ce qui confère à ce type de territoires de projet des ressources d'ingénierie et d'expertise assez conséquentes au regard d'autres territoires de projet <sup>(1)</sup>.

La coopération avec les groupements intercommunaux compris dans le périmètre du parc (et particulièrement les EPCI) fait partie intégrante du mode de gouvernance adopté par les PNR. Les communautés de communes sont ainsi systématiquement associées à la concertation, notamment lorsqu'elles sont dotées de compétences en matière de développement ou d'aménagement local.

Le financement des PNR, largement dépendant des collectivités territoriales, pourra être impacté par les évolutions en cours telles que les restrictions budgétaires ou les procédures croissantes d'appels à projet, mettant sur un même espace, les structures locales en concurrence.

Au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 et face au positionnement affirmé des communautés de communes dans la gouvernance locale, l'enjeu pour les PNR sera de renouveler leurs formes d'action, de se positionner dans les nouveaux rapports locaux, particulièrement dans les nouveaux partenariats et par rapport aux attributions qu'acquerra chaque niveau d'acteurs. Il s'agira, par ailleurs aussi, d'adapter les démarches d'évaluation aux nouveaux contextes territoriaux telles que la complexité croissante des systèmes d'actions <sup>(2)</sup>.

## **II. LES FORMES TEMPORAIRES SPÉCIALES**

### **A. L'APPEL À PROJETS : PÔLE D'EXCELLENCE RURALE**

Dès 2005, date du premier appel à projets, les pôles d'excellence rurale (PER) sont définis comme territoires de projet destinés à répondre à des enjeux de développement local, et plus particulièrement de création d'emploi, par l'implication directe des acteurs locaux. Lors du 1<sup>er</sup> appel à projet en 2005, 356 PER ont été labellisés puis 150 en 2010, lors de la seconde vague.

Leur gouvernance repose largement sur du partenariat public-privé, dont les principaux garants sont les structures animatrices du projet : les EPCI, pays et parcs naturels régionaux ou groupes d'action locale. La gestion globale et le portage sont ainsi principalement assumés par des EPCI (à 46 %) et des pays (à 30 %), dans une moindre mesure par des PNR, des GAL, des associations ou des départements.

---

(1) Cf. question évaluative I, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(2) Cf. question évaluative III, dans la 2<sup>e</sup> partie.

Du fait des faibles moyens dont disposent souvent leurs principaux chefs de file (dont les EPCI), les PER semblent souffrir d'un déficit de ressources en matière d'ingénierie, particulièrement en zone rurale de faible densité de population <sup>(1)</sup>.

Les ressources financières des PER relèvent principalement de contributions et de dotations de l'État, complétées par des fonds européens et éventuellement des apports des départements et des régions.

Au final, l'apport des PER en matière de gouvernance des territoires ruraux réside principalement dans la dynamique public-privé qu'ils instituent, l'effet « réseau local » qui en découle et l'expérience qu'ils confèrent aux acteurs locaux en matière de coopération intercommunale, voire de contractualisation locales <sup>(2)</sup>.

## **B. L'APPEL À PROJETS « LEADER »**

Le programme LEADER intervient dans le cadre de la politique européenne de développement rural (financée par le Fonds européen agricole de développement rural - FEADER). Sa mise en œuvre dans les territoires s'appuie sur des GAL, dont le rôle essentiel est d'élaborer et mettre en œuvre des stratégies intégrées de développement rural, basées sur un principe de partenariats et de concertation locale et privilégiant une approche économique intersectorielle <sup>(3)</sup>. 223 GAL ont ainsi été sélectionnés pour la période 2007-2013 suite à des appels à projets régionaux (dont le cadre avait été défini au niveau national).

La gouvernance de ces GAL est généralement portée par les structures locales (pays ou PNR), ce qui garantit la cohérence de la stratégie développée au regard du territoire de projet existant et confère une existence juridique au GAL. Leur financement repose sur des subventions européennes et le soutien des acteurs publics (État, région, département, établissements publics...). Par ailleurs, en matière d'ingénierie, les GAL s'appuient généralement sur une solide équipe technique d'animation et de gestion, ce qui leur confère un poids réel dans le développement de stratégie de territoire <sup>(4)</sup>.

Au final, bien qu'entravée par la refonte régulière de ses processus et par sa relative lourdeur administrative, l'approche de développement rural instituée au travers des démarches LEADER est particulièrement originale et innovante dans sa déclinaison territoriale et les principes de partenariats locaux intersectoriels qu'elle met en œuvre (cf. 2<sup>e</sup> partie, question évaluative II).

---

(1) Cf. question évaluative I, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(2) Cf. question évaluative I et IV, dans la 2<sup>e</sup> partie.

(3) Cf. 2<sup>e</sup> partie, questions évaluatives I et II, sur la participation de la société civile et la coopération locale.

(4) Cf. 2<sup>e</sup> partie, question évaluative I.

### **III. LES RÉFÉRENTIELS SUPRA-LOCAUX**

#### **A. L'IMPLICATION DES DÉPARTEMENTS**

L'implication des départements dans les territoires ruraux a fortement évolué après les lois de décentralisation et les lois « Voynet » (1999) et « Pasqua » (1995) qui ont renforcé le rôle de l'intercommunalité et des régions.

Pour autant, leurs compétences recouvrent actuellement des champs extrêmement divers (politiques sociales et d'insertion, de solidarité, de santé, d'équipements scolaires du second degré, de transports, etc.), plus spécifiquement en milieu rural (en lien avec des questions d'équipement, de développement agricole, d'adduction d'eau potable ou d'assainissement, etc.). Les départements interviennent donc prioritairement en matière d'équipements des territoires et de financements des stratégies de développement, plus qu'en matière de définition des projets de territoire, bien qu'ils puissent appuyer ces derniers (cf. 2<sup>e</sup> partie, question évaluative V sur les approches d'échelon géographique « supérieur »).

En matière de gouvernance des territoires ruraux, les départements s'impliquent à travers l'aide à l'élaboration de chartes de territoire (document de formalisation du projet de développement local) et des formes d'action plus contractuelles (financement d'actions via les contrats d'objectifs), gérées le plus souvent selon un principe de péréquation financière pour garantir solidarité et cohérence territoriale. Mais, dans la mesure où des compétences sont partagées avec les régions (chartes...) et où d'autres dispositifs contractuels existent (notamment au niveau territorial), la lecture des systèmes d'acteurs intervenant localement s'en trouve parfois quelque peu brouillée.

L'un des enjeux fort des années à venir sera de clarifier les attributions, outils d'intervention et implication dans les partenariats locaux de chacun, notamment au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui prévoit un possible regroupement des territoires des collectivités départementales et régionales (remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux...). Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services inscrit dans la loi, défini localement, devrait aider à cela.

#### **B. L'IMPLICATION DES RÉGIONS**

La loi de décentralisation (1983) a conforté le rôle des régions dans la gouvernance des territoires ruraux, en en faisant progressivement les coordinatrices du développement (notamment sur le plan économique) et de l'aménagement des territoires.

D'un point de vue opérationnel, les collectivités régionales interviennent notamment au travers d'outils stratégiques comme les SRADDT (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) ou SRDE (schéma

régional de développement économique) ou le SRFP (schéma régional de la formation professionnelle), définis en concertation avec les collectivités et sphères socio-économiques locales. Au niveau des territoires de projets, les régions affirment également un rôle de premier plan vis-à-vis des pays, qu'elles accompagnent financièrement (notamment en matière d'ingénierie) dans le cadre d'une contractualisation<sup>(1)</sup> et vis-à-vis des 46 PNR sont elles impulsent et accompagnent de part la loi, la création et le financement (fonctionnement et investissement).

La loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 aura sur le positionnement des régions un impact similaire à celui évoqué pour les départements, puisque les deux collectivités sont concernées par le regroupement et l'élaboration d'un schéma de coordination.

Sur le plan économique, les évolutions règlementaires des dernières décennies ont dessiné et conforté un système d'acteurs de plus en plus complexe (notamment par un renforcement des procédures d'appels à projet ou une implication grandissante des territoires de projet dans le champ économique...), qui rend moins visible le positionnement des uns et des autres. Là encore, l'enjeu en matière de gouvernance locale sera de préciser à l'avenir la fonction de chacun.

### **C. LA POLITIQUE DE MASSIFS**

Du fait des conditions de vie qui leurs sont propres, deux types de zonages officiels s'appliquent aux espaces montagnards français depuis près d'un demi-siècle : les « zones de montagne » et les « massifs ». La loi dite « loi montagne » du 9 janvier 1985, modifiée par la loi du 23 février 2005, a permis de définir plus précisément ces zones selon notamment des critères d'altitude, de condition climatique, pédologique et de pente. Elle a aussi été une base à l'échelon européen pour déterminer la mise en place de dispositifs compensatoires agricoles ou ruraux (indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN, par exemple).

On compte actuellement 10 massifs (6 en métropole, dont 5 interrégionaux, auxquels s'ajoutent la Corse et les massifs de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion), qui suivent le maillage communal et couvrent 29 % du territoire national et 8 millions d'habitants.

Du point de vue de la gouvernance des territoires ruraux, la politique des massifs intègre largement les collectivités territoriales et locales et les acteurs socio-économiques dans les principaux organes que sont le comité de massif et le conseil national de la montagne. Elle les implique également dans la définition de ses deux principaux outils : les « schémas interrégionaux de massif », instruments d'orientation stratégique (qui ont actuellement pour horizon 2020) et les « conventions interrégionales de massifs » négociées entre l'État et les régions

---

(1) Cf. 2<sup>e</sup> partie, question évaluative V sur les approches d'échelon géographique « supérieur ».

notamment pour des périodes pluriannuelles (2007-2013 pour la dernière période de contractualisation).

Les massifs renvoient donc à des espaces partenariaux de prospective, d'aménagement et de développement spécifique à la montagne, reconnus avant tout comme des lieux d'expérimentation et d'observation et de coordination de certaines actions <sup>(1)</sup>.

En termes d'évolution, le devenir de la gouvernance de ce type d'espace se jouera principalement à deux niveaux :

- à l'échelle nationale, avec la réforme des collectivités territoriales de 2010 et à l'horizon 2014, qui impactera l'intercommunalité et soulève donc la question du recoupement possible entre zones de montagne et collectivités territoriales (région, départements et intercommunalités),

- à l'échelle européenne, avec l'impact potentiel de réforme de la PAC et de la nouvelle politique de cohésion (devenir de l'ICHN et introduction éventuelle d'un critère de densité).

#### **IV. LES SCHÉMAS DE COHÉRENCE TERRITORIALE (SCOT)**

Instaurés par la loi « SRU » du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, à la suite des schémas directeurs, les SCOT sont des documents d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes (40 communes en moyenne en 2009), dans une perspective de développement durable, les règles d'habitat, de développement économique, de déplacement, d'implantation des grands équipements, de protection de l'environnement, de préservation du foncier agricole ou forestier... Il en existe près de 350 en France (opérationnels ou en cours d'élaboration), recouvrant près de 50 % des communes françaises.

Le principal organe de gouvernance des SCOT est généralement un syndicat mixte ou un EPCI (communauté de communes ou communauté d'agglomération)

Le périmètre du SCOT doit tenir compte des périmètres des groupements de communes, des agglomérations nouvelles, des pays, des parcs naturels et de ceux, déjà définis, des autres SCOT. Le périmètre doit être continu et sans enclave et intégrer les EPCI compétents dans leur totalité. En cas d'extension, lorsque le nouvel EPCI est à cheval sur plusieurs périmètres de SCOT, il est en général intégré par extension dans celui où se trouve la majorité de sa population. Le SCOT a vocation à harmoniser les politiques sectorielles, il prend en compte les périmètres des programmes locaux de l'habitat (PLH), les plans de déplacements urbains (PDU) et les chartes intercommunales de développement et

---

(1) Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la 2<sup>e</sup> partie (question évaluative V sur les approches d'échelon géographique « supérieur »).

d'aménagement. Selon les articles L. 111-1-1 et L. 122-1 du code de l'urbanisme, le SCOT doit en outre être compatible avec des documents de rang supérieur comme la directive territoriale d'aménagement (DTA) ou une DTA de développement durable (DTA-DD), les projets d'intérêt général (PIG) de l'État ou le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Dans certains cas, pour tenir compte des réalités plus complexes dans les territoires, des démarches informelles « inter-SCOT » ont émergé dont les expériences renvoient à des formes de gouvernance variées à des échelles inhabituelles de « grands territoires », en général plutôt urbains : articulation d'un SCOT central avec des SCOT périphériques, « conférence inter-SCOT »...

Actuellement, la part de SCOT ruraux reste modeste (17 % de l'ensemble des SCOT en 2009). Elle pourrait s'accroître suite à un appel à projet lancé par l'État en 2010 pour les encourager.

Mais ce sont surtout deux lois qui pourraient conforter le rôle de ces documents dans les territoires ruraux et le développement local à l'avenir : la loi « Grenelle 2 » (2010), qui les renforce comme outils d'aménagement durable (en particulier la règle d'inconstructibilité des espaces non couverts par un SCOT à partir du 1er janvier 2017 et la prise en compte par les SCOT des orientations des chartes de pays) et la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 qui devrait conduire à des évolutions dans l'organisation territoriale (renforcement de l'intercommunalité).

Au final, les SCOT apparaissent comme un outil transversal de développement et de planification de l'espace important, y compris en matière de gouvernance dans la mesure où ils associent les acteurs locaux <sup>(1)</sup>.

---

(1) Nous y reviendrons dans la 2<sup>e</sup> partie - cf. question évaluative III.



## **DEUXIÈME PARTIE : RÉPONSE AUX QUESTIONS ÉVALUATIVES**

### **I. RAPPEL DES QUESTIONS ÉVALUATIVES ET MÉTHODE**

#### **A. LES QUESTIONS**

1 – Y a-t-il des types de groupements de communes permettant de meilleurs résultats ?

2 - Les gouvernances actuelles permettent-elles des territoires de projet souples et innovants ?

3 - La mise en œuvre de l’outil schéma de cohérence territoriale (SCOT) est-elle utile ou non aux projets de territoire ?

4 - Comment la réforme territoriale instituée par la loi de décembre 2010 influence-t-elle déjà et pourrait-elle influencer le développement et l’aménagement des territoires ruraux ?

5 - En quoi les politiques ou approches d’échelon géographique « supérieur » constituent-elles d’autres réponses à des besoins locaux ?

6 - Quelles bonnes pratiques et quels dysfonctionnements peuvent être mis en exergue ?

#### **B. ÉLÉMENTS DE MÉTHODE**

##### **1. L’enquête nationale en ligne auprès de 193 acteurs**

L’enquête nationale en ligne effectuée au cours de l’été 2011 a permis de dégager les points forts et les points faibles des gouvernances mises en œuvre en milieu rural <sup>(1)</sup>. Elle a aussi identifié les freins et les facteurs de réussite ainsi que les améliorations possibles des modèles existants dans le cadre des modifications institutionnelles en cours. Elle permet d’établir un bilan du fonctionnement des territoires de projet mais également de manière prospective de mieux comprendre les limites ou perspectives offertes par les évolutions en cours.

Cette enquête nationale a sollicité l’expertise des principales parties prenantes impliquées dans la définition et la mise en œuvre des politiques d’aménagement et de développement territoriale en France métropolitaine.

Plusieurs catégories d’acteurs ont été ciblées pour répondre à cette enquête : les élus de collectivités territoriales, les directeurs et chargés de mission

---

(1) Voir en annexe n° III le texte des questions posées.

de collectivités territoriales, de syndicats mixtes et d'associations de territoires, et certaines catégories d'agents de l'État (voir détail ci-après) directement concernées par les politiques territoriales.

**TABLEAU N° 1 : ORGANISMES CIBLES PAR L'ENQUÊTE NATIONALE**

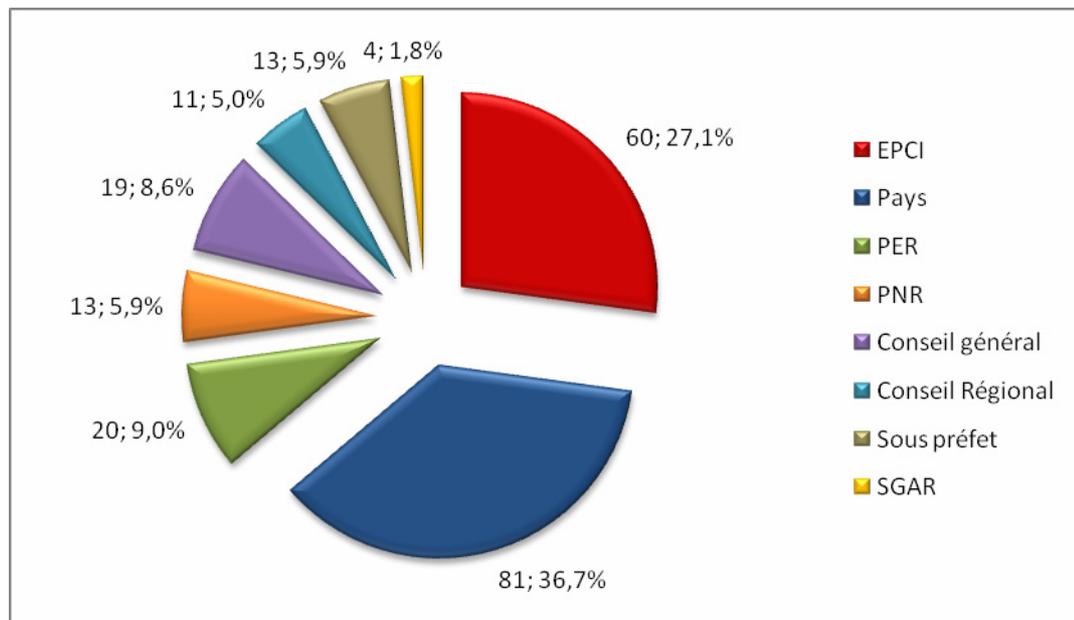
Structures	Nombre de structures enquêtées	% de la population mère
<b>EPCI</b>	325	14 %
<b>Pays</b>	174	47 %
<b>PNR</b>	46	100 %
<b>Conseil général</b>	92	92 %
<b>Conseil régional</b>	26	100 %
<b>Sous préfet</b>	214	90 %
<b>SGAR</b>	26	100 %
<b>Total</b>	<b>903</b>	<b>25 %</b>

Source : enquête EDATER juillet 2011 – base de données ETD.

Lecture du tableau : sur les 2 400 communautés de communes françaises (données 2009), 325 soit 14 % ont été destinataires de cette enquête. Les EPCI sont pour la quasi-totalité des EPCI de plus de 10 000 habitants.

In fine, 193 personnes ont répondu à l'enquête (soit un taux de retour de 21,3 %).

**GRAPHIQUE N° 1 : RÉPARTITION DES RÉPONDANTS PAR TYPE D'ORGANISMES**



Source : enquête EDATER juillet 2011 – base de données ETD.

Parmi les répondants, on dénombre 147 agents de collectivités territoriales et groupements de communes, 26 élus de collectivités territoriales et groupements de communes et 20 agents de l'État.

## **2. Les territoires des six études de cas**

En complément des investigations de niveau national (entretiens acteurs et enquête par courriel), 6 études de cas ont été réalisées dans des territoires répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain (hors DROM).

Pour chaque territoire, 6 à 8 personnes clefs ont été interviewées parmi lesquelles :

- l' élu responsable de la structure (le président de la communauté de communes, du syndicat mixte ou de l'association ou GIP du pays, du syndicat de gestion du parc)
- le responsable technique de la structure (directeur ou agent de développement par exemple)
- le président du conseil de développement (lorsqu'il existe)
- un partenaire local : une communauté de communes ou une commune selon les cas ;
- un représentant de l'État : le sous-préfet, le secrétaire général de la préfecture ou le directeur départemental des territoires (dont ex directeur départemental de l'agriculture et de la forêt - DDAF)
- les services du conseil général concerné ;
- le député de la circonscription principalement concernée
- un autre acteur : président de la commission permanente du comité de massif (en général un élu), ou le président du parc naturel régional à cheval sur le pays...

**TABLEAU N° 2 : TERRITOIRES D'ÉTUDE DE CAS**

	<b>Crêtes pré-ardennaises</b>	<b>Ploërmel</b>	<b>St-Omer</b>	<b>Diois</b>	<b>Pyrénées Méditerranée</b>	<b>Vendômois</b>
<b>Région</b>	Champagne Ardenne	Bretagne	Nord Pas de Calais	Rhône Alpes	Languedoc Roussillon	Centre
<b>Département</b>	Ardennes	Morbihan	Pas de Calais	Drôme	Pyrénées Orientales	Loir et Cher
<b>Population</b>	21 108	60 835	118 253	11 000	107 798	69 000
<b>Nombre de communes</b>	93	55	82	52	61	105
<b>Nombre de communautés de communes</b>	1	6	5	1	5	7
<b>Densité (hab/km<sup>2</sup>)</b>	21	48	161	9	90	40
<b>Structure juridique d'animation</b>	Communauté de communes	Syndicat mixte	Syndicat mixte (+ agence d'urbanisme)	Communauté de communes	Association	Syndicat mixte
<b>Démarrage du projet de territoire</b>	1998	2002	2004	2001	1990	1996
<b>Présence d'un Conseil de développement</b>	Oui	Oui (à l'arrêt)	Oui	Oui	Oui	Oui
<b>Contrat de projet et SCOT</b>	Contrat avec la région	Non	SCOT	CDRA (Contrat de développement durable Rhône-Alpes)	Convention territoriale	Contrat 3 <sup>e</sup> génération avec la région et SCOT zone centrale
<b>Partenariat avec un PNR</b>	Non	Non	PNR des Caps et Marais d'Opale	PNR du Vercors	Non	Non
<b>Programme LEADER</b>	Oui, 2007-2013	Oui, GAL Ploërmel Coeur de Bretagne	non	Oui, GAL du pays Diois	Oui, GAL Pyrénées Méditerranée	Oui, GAL 2 Pays 2007-13 (suite LEADER +)
<b>PER</b>	PER départemental (2 <sup>e</sup> vague) mais non le pays	1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>e</sup> vague	Non sélectionné lors de la 2 <sup>e</sup> vague	PER « Bio vallée »	PER porté par le Gal LEADER	PER « PERENNE » (énergies renouvelables)

Source : enquête de terrain 2011.

## **II. Y-A-T-IL DES TYPES D'ORGANISATION LOCALE QUI PERMETTENT D'OBTENIR DE MEILLEURS RÉSULTATS ?**

### **A. LES PRINCIPAUX FACTEURS QUI FACILITENT OU FREINENT LA DYNAMIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL**

Selon l'enquête nationale menée en septembre 2011 par EDATER, le « portage politique » (projet consensuel, volontarisme et implication politique locale) apparaît comme un facteur clef de succès important d'un projet de territoire en milieu rural <sup>(1)</sup>.

L'existence d'une « stratégie de territoire » et sa « pertinence » (capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire) sont aussi identifiées comme des facteurs déterminants.

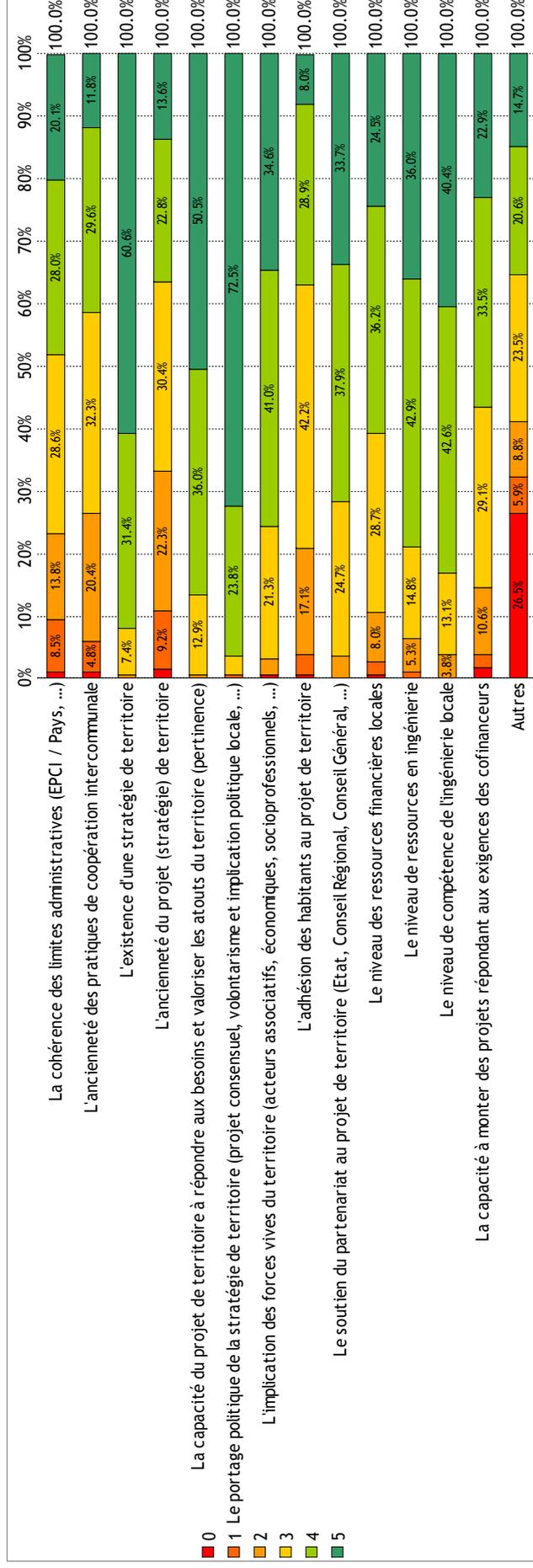
Deux autres critères apparaissent comme importants : le « niveau des ressources humaines en ingénierie de projet » et leurs « compétences ».

Le « niveau de ressources financières locales » n'apparaît qu'en huitième position (mais à hauteur de 60 % des personnes ayant participé à l'enquête le jugent important) mais après « l'implication des forces vives » et le « soutien du partenariat » qui sont davantage mis en exergue.

---

*(1) Enquête menée auprès de 193 acteurs impliqués dans le pilotage de la gouvernance des politiques publiques en milieu rural.*

## GRAPHIQUE N° 2 : LES FACTEURS DÉTERMINANTS POUR LA RÉUSSITE D'UN PROJET DE TERRITOIRE



### Classement des facteurs les plus déterminants pour une dynamique de projet (9 facteurs ont reçu plus de 60 % de notation 4 sur 5 et 5 sur 5) :

Critères très déterminants (lorsque 80 et 100 % des notes attribuées par les répondants sont comprises entre 4/5 et 5/5) :

- (1) le portage politique de la stratégie de territoire (projet consensuel, volontarisme et implication politique locale, etc.),
- (2) l'existence d'une stratégie de territoire,
- (3) la capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire (pertinence),
- (4) niveau de ressources en ingénierie
- (5) niveau de compétences en ingénierie.

Critères déterminants (entre 60 et 80 % de notes comprises entre 4/5 et 5/5) :

- (7) Implication des forces vives,
- (8) soutien du partenariat au projet de territoire
- (9) niveau de ressources financières locales

Cependant, l'analyse différenciée selon le type de répondant fait apparaître certaines différences.

Les répondants des structures de type pays et PNR confirment largement le « portage politique » comme le facteur le plus déterminant (97,8 %) et en deuxième position « l'existence d'une stratégie de territoire » (91 %), la troisième position revient au niveau de « compétences » et de « ressources en ingénierie » (90 %).

Les communautés de communes (EPCI) expriment des divergences par rapport à l'opinion globale. Les trois facteurs les plus déterminants sont similaires mais appréciés de manière différente : d'abord la capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire (95,5 %), ensuite le portage politique de la stratégie de territoire (90,5 %) et enfin l'existence d'une stratégie de territoire (86,5 %).

Par ailleurs, il est à noter que le niveau de ressources financières arrive en quatrième position pour les communautés de communes alors que ce critère apparaît en dernière position sur l'ensemble des 193 répondants : la dynamique du projet et sa qualité ne dépendent pas que des moyens financiers, même si pour les EPCI c'est un facteur très important.

Enfin, les véritables divergences se situent entre les communautés de communes et le groupe des pays / PNR, notamment sur le critère du « soutien du partenariat au projet de territoire » (82 % pour les pays / PNR contre 59 % pour les communautés de communes) et sur les ressources financières qui sont surtout valorisées par les EPCI tandis que les ressources en ingénierie priment pour les structures de type pays et PNR.

Globalement le classement des trois facteurs déterminants (1) « portage politique », (2) « l'existence d'une stratégie de territoire » et (3) « compétences » et « ressources en ingénierie » est validé par les conseils régionaux et généraux.

Les études de cas réalisées dans 6 territoires métropolitains <sup>(1)</sup> permettent de préciser ou compléter cette première approche.

## **B. L'ANALYSE DÉTAILLÉE DES FACTEURS CLEFS**

### **1. La nécessité d'un portage politique et collégial**

Dans plusieurs territoires étudiés, la présence d'un *leadership* politique, d'un groupe d'élus ou d'un acteur volontaire, rassembleur et charismatique apparaît être un facteur majeur de la réussite d'un projet de territoire et de sa pérennité. Il participe souvent à la construction d'une « *vision pour le territoire* »,

---

(1) Pays de Saint-Omer, de Ploërmel, du Vendômois, des Crêtes pré-ardennaises, du Diois, des Pyrénées-Méditerranée.

à maintenir une unité face à la diversité des attentes, à crédibiliser mais aussi à apporter les indicateurs de stabilités et d'ambitions que recherchent les partenaires technico-financiers que sont l'État, la région ou le département.

Pour autant, les situations ne sont pas toujours faciles : les élus de la ville centre ont parfois des difficultés à emmener leurs homologues des communes rurales sur certaines priorités d'aménagement ou de développement pour des raisons politiques ou de vision non partagée, et les élus des communes les plus rurales ont du mal à trouver dans le projet des orientations et des actions qui puissent répondre à leurs enjeux spécifiques.

Dans le **Vendômois**, le portage politique et l'intérêt de plusieurs élus locaux sur l'idée de pays a permis depuis plus de quinze ans d'accompagner voire de stimuler la mise en œuvre de projets transversaux ou innovants (sur les technologies d'information et de communication à la fin des années 90, puis sur le thème du développement durable depuis le milieu des années 2000 et plus récemment sur la politique des transports ou l'alimentation et la restauration collective en milieu scolaire). L'intérêt porté par les élus référents (présidente du pays, maire de la ville centre, présidents de certaines communautés de communes...) permet la dynamisation des projets. À l'inverse, le manque de vision partagée sur certains dossiers non consensuels (problématique du foncier économique par exemple entre la ville centre et d'autres communes, équipements telle la piscine...) peut compliquer, ralentir ou stopper certaine dynamique locale.

Dans l'**Audomarois**, le portage politique fut initié suite au désengagement de l'employeur industriel historique (ARC International). Les différents acteurs institutionnels et socioprofessionnels se sont alors réunis pour constituer des conventions de revitalisation afin de relancer et de diversifier le tissu économique local. C'est ce consensus autour d'un intérêt commun qui a permis de créer cette dynamique. Ce qui, au départ, constituait une faiblesse, du fait d'une suppression importante d'emplois, s'est révélé être un atout grâce à la solidarité des acteurs.

De même, dans les **Crêtes préardennaises**, l'adhésion des acteurs vient de leur compréhension qu'ils disposaient d'une richesse, celle d'être un territoire rural (40 % des communes ont moins de 110 habitants), sans identité propre et face à deux agglomérations à proximité, celles de Rethel (et Reims par extension) et de Charleville-Mézières. Afin d'utiliser l'attractivité générée par ces deux bassins d'emplois, les Crêtes préardennaises ont développé un certain nombre de projets sur le logement locatif et l'aménagement de lotissements et ont rassemblé les communes qui souhaitent construire une politique de développement économique. Le territoire constate que l'emploi a progressé de 300 emplois depuis 10 ans et que la population a progressé de 6 % entre 1999 et 2008. Comme sur l'Audomarois, ce qui paraissait comme une faiblesse, celle d'être un territoire très rural sans identité à proximité d'agglomérations, est devenu un atout grâce au consensus politique local trouvé sur la nécessité de profiter de l'attractivité régionale.

Sur le territoire **plœrmelais**, le constat est différent. Le portage politique fort à l'origine, fait semble-t-il aujourd'hui défaut. En outre, le manque d'identité du pays, ne disposant pas de frontières géographiques naturelles, ne favorise pas la légitimité d'une gouvernance efficace du territoire. De même, les différences de politiques entre le pays et la ville centre semblent constituer un frein pour le portage de projets communs. Enfin, les compétences très hétérogènes des communautés de communes du territoire génèrent des attentes très différentes vis-à-vis du pays. Certaines d'entre elles ont la capacité d'être autonomes sur des sujets où les autres ne le sont pas (sur l'accès à des financements européens par exemple).

**Recommandation 1 :** Faciliter et redynamiser la « présence active » des élus dans les réunions locales et les projets de territoires. On a vu ces 5 dernières années un renouvellement important des équipes municipales et communautaires. Or si nombre d'entre eux apportent un nouveau regard et une nouvelle dynamique sur le développement local, ils ne peuvent pas toujours avoir dès le départ, les compétences, la culture ou l'expérience nécessaires. Sans doute serait-il utile de promouvoir dans certains cas des actions d'information et de formation. De même, nombre d'élus ont d'autres activités (électives ou professionnelles) qui rendent parfois difficile leur participation à des séances de travail de plus en plus nombreuses, en journée et parfois longue mais nécessaires pour traiter de sujets de plus en plus complexes.

## 2. L'ancienneté de la coopération intercommunale a son importance

Aux côtés du portage politique, l'expérience acquise par les élus et les acteurs locaux ou l'ancienneté de leurs pratiques de coopération intercommunale semblent faciliter la capacité des territoires à s'organiser afin de constituer facilement un contrat de projet partenarial (ou un plan d'actions pluriannuel) entre le niveau local et le niveau régional ou l'État ou bien afin de postuler aux démarches désormais très développées d'appel à projets. Le cumul de ces expériences permet de faciliter l'accès aux appels à projets ou démarche de contractualisation, donc aux sources de financement d'investissement ou de fonctionnement.

Le **Vendômois** a par exemple renouvelé son programme européen LEADER 2000-2006 pour la période 2007-2013, en s'appuyant sur une partie du partenariat intercommunal précédent, en identifiant une nouvelle thématique et en élargissant son partenariat avec le pays Beauce-Val de Loire voisin. Il a par ailleurs pu mobiliser plus facilement les acteurs de la filière énergie renouvelable pour concourir et être lauréat à l'appel à projet national PER de l'État (thème qui par ailleurs, l'a rapproché d'un autre pays voisin, celui de la Grande Sologne).

**L'Audomarois** a une longue expérience du travail collectif puisque dès 1962 sont organisées les premières coopérations intercommunales avec la naissance du District urbain pour les communes de Saint-Omer et Longuenesse.

De plus, l'ancienneté de l'agence d'urbanisme (1974) et de Saint-Omer Développement (1998) permet au territoire de disposer de deux organes efficaces en matière d'urbanisme et d'accompagnement de projets d'entreprises.

### 3. La qualité de la stratégie territoriale est un socle de référence

L'homogénéité d'un territoire peut se référer à différents indicateurs quantitatifs ou plus qualitatifs : surface, étendue, paysage et morphologie du territoire, revenus et richesses des habitants et des communes, activités économiques dominantes, équilibre migratoire domicile/travail, densité de population...

En apparence, l'homogénéité peut représenter un atout (identité et problématiques partagées) ou une faiblesse (bas revenus). Mais paradoxalement, certains territoires de projets font étonnamment face à l'adversité : les oppositions littoral / montagne (**Pyrénées Méditerranée**) ou la très faible densité de population (**Diois**) voire l'absence de ville centre (**Crêtes préardennaises**) deviennent des atouts et stimulent la mobilisation des acteurs et la qualité de la stratégie du projet de territoire. Inversement la richesse peut s'avérer être une faiblesse lorsqu'elle n'est pas homogène sur le territoire.

De même, autour de certains bassins de vie, l'existence de grands pôles urbains périphériques attractifs peut constituer un point faible ou une menace pour l'avenir. C'est le cas dans le **Vendômois** où l'attraction de Tours, Orléans ou Chartres, voire Paris avec le TGV, fragilise potentiellement le développement économique du bassin (compte tenu de la faible taille de la ville centre). Mais de fait, l'actualisation du diagnostic et de la stratégie qui en découle (via certains travaux en cours comme le plan climat énergie territorial - PCET du pays) et la prise de conscience collective de cet enjeu pourraient permettre alors de renouveler la dynamique du pays.

A l'inverse, en complément des éléments évoqués précédemment sur le portage politique, les **Crêtes préardennaises** ont réussi à se constituer en territoire de projets en transformant des faiblesses en atout, en l'occurrence le fait d'être un territoire très rural au milieu d'agglomérations. Le développement d'une stratégie territoriale leur a permis de développer de nombreux projets qu'ils utilisent encore lors d'appels à projets nationaux ou européens.

La qualité de la stratégie de développement est donc plus importante que les caractéristiques même du territoire. 87 % des structures interrogées se sont d'ailleurs dotées d'une stratégie de développement rural et 86 % des acteurs considèrent leur stratégie comme pertinente. Pour autant, celle-ci apparaît comme insuffisamment soutenue par les partenaires cofinanceurs (seulement 45 % d'opinions favorables) : on voit là un exemple de différence de vues sur les enjeux territoriaux selon que l'on se réfère à une réalité locale (lorsque l'on habite le pays) ou à une stratégie régionale voire nationale (lorsque l'on est un partenaire extérieur).

#### 4. Les compétences de l'équipe technique et des partenaires jouent un rôle moteur

Les pays et parcs naturels régionaux sont considérés par les répondants à l'enquête comme les territoires les mieux dotés qualitativement en termes de compétences et de volume d'ingénierie de projet pour mener un projet de territoire de qualité (avec une note moyenne d'appréciation de 3,8 sur 5). Les EPCI enquêtés disposeraient de compétences légèrement moins bien adaptées (3,5/5) malgré la taille déjà élevée prise en compte dans l'enquête <sup>(1)</sup>. Mais ce serait moins une question de volume (car les EPCI peuvent avoir davantage de personnel qu'un pays) qu'une question de compétences adaptées pour mener ce type de projet : les compétences du personnel des EPCI semblent être davantage orientées vers les activités de gestion de services ou d'équipement que vers celles d'animation et d'accompagnement de porteurs de projet.

Par ailleurs, au-delà des très fortes disparités en termes de nombre d'agents dédiés à la mise en œuvre de la stratégie de territoire (quatre fois plus nombreuses en moyenne dans les PNR que les EPCI et pays), on observera surtout leur répartition par type de personnel. Au sein des EPCI, elle est plus axée sur les fonctions support (secrétariat, administration, gestion, accueil du public...) et à l'inverse, elle est plus orientée sur des compétences en ingénierie de projet et expertises thématiques dans les PNR et pays.

**TABLEAU N° 3 : RESSOURCES HUMAINES  
DES TERRITOIRES DE PROJET ENQUÊTÉS**

(en ETP)

	Moyenne EPCI de l'enquête	Moyenne pays de l'enquête	Moyenne PNR de l'enquête
<b>Fonction support</b>	5,8	3,1	14,5
<b>Ingénieur projet / Chargé de développement</b>	3,1	4,4	19,3
<b>Moyenne</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7</b> <sup>(2)</sup>	<b>17,8</b>

Nota : le nombre de réponses prise en compte est de 74 (27 EPCI, 10 PNR et 37 pays). Les résultats ci-dessous doivent être à utilisés avec précaution.

En effet, la conception et la mise en œuvre d'un projet de territoire demandent une mobilisation importante de compétences, parfois très diversifiées : méthode et expérience pour l'organisation de la concertation et la mobilisation des acteurs locaux, connaissance des dispositifs de contractualisation et d'appel à projet, expertise thématique de plus en plus diversifiée, ingénierie financière en particulier des fonds européens, compétences juridiques sur les marchés publics, etc.

(1) La quasi-totalité des EPCI interrogés ont plus de 10 000 habitants.

(2) En 2010, le nombre moyen de collaborateurs dans une structure d'animation de pays (syndicat mixte, association, groupement d'intérêt public) est de 6,5 ETP (médiane à 5). Source : enquête Association de promotion et de fédération des pays - APFP 2011.

Il convient aussi de préciser que les pays ont des équipes plus réduites que les PNR et qu'ils recourent davantage aux compétences externes des partenaires (voir l'exemple du **Vendômois** qui s'appuie sur des organismes départementaux ou le pays de l'**Audomarrois** qui s'appuie sur l'agence d'urbanisme) ou de prestataires privés.

Lorsque ces compétences sont présentes sur le territoire, dans la structure de gestion et d'animation du territoire de projet (l'association de pays par exemple ou le syndicat mixte de PNR), dans les communautés de communes, au sein du conseil de développement ou parmi les partenaires du territoire (locaux ou extérieurs), la définition et la mise en œuvre du projet est d'autant plus efficace, voire efficiente. Dans les EPCI, lorsqu'elles sont moins présentes (en particulier dans les communautés de communes de faible taille), la dynamique est ralentie, même si une aide de la structure pays ou PNR peut compenser ce déficit (rappelons que les pays et les PNR ont joué un rôle important de développement de l'intercommunalité de proximité dans la décennie 2000).

Globalement, si les niveaux de compétences en ingénierie de projet sont élevés, un étoffement des équipes est souvent jugé nécessaire pour mettre en œuvre le projet de manière optimale. Les principaux secteurs en carence identifiés sont l'animation du territoire et des projets, très chronophage (cité par 37 % des acteurs ayant répondu à cette question) et la maîtrise d'œuvre des opérations menées.

Enfin, l'absence de possibilité de gestion à moyen / long terme des ressources humaines au sein des pays (contrats de travail liés à la durée des projets), ne facilite pas, selon certains répondants, la stabilité et la pérennité du territoire de projet.

Dans le **Vendômois** (107 communes, 7 communautés de communes), l'équipe de gestion et d'animation (3 ETP) dispose d'une expérience et d'un niveau d'expertise qu'elle a mobilisé pour accéder à un troisième contrat pluriannuel avec la région Centre, préparer et candidater à différents appels à projet (sur l'énergie, la santé/alimentation, le foncier/aménagement de l'espace...). Cette ingénierie est par ailleurs présente dans les organismes partenaires du territoire : l'Observatoire territorial et le Conseil en architecture, urbanisme et environnement (CAUE) fortement mobilisés, le Réseau rural régional attaché au programme de développement rural hexagonal (FEADER), la chambre d'agriculture sur le programme LEADER ainsi qu'à travers le recours à des prestataires privés (bureau d'études et cabinets conseil spécialisés)... mais très peu dans les services de l'État. Le déficit d'ingénierie de proximité dans certaines communautés de communes est compensé en partie par l'ingénierie du syndicat mixte de pays, mais seulement partiellement.

Dans l'**Audomarrois**, l'ensemble des communautés de communes reconnaît l'importance et la qualité de l'agence d'urbanisme (20 personnes) et la sollicitent régulièrement sur des demandes ponctuelles pour lesquelles les

directions départementales des territoires et de la mer (DDTM, fusion des ex DDAF et DDE) ne peuvent plus leur répondre (faute de moyens humains ou de compétences). Il peut s'agir d'appui à la rédaction de contrats de territoires, sur des projets de développement pour lesquels une expertise en ingénierie est nécessaire... Nombreux sont ceux qui saluent la qualité des personnes qui composent l'agence d'urbanisme et apprécient leur connaissance du territoire audomarois. De même, Saint-Omer Développement (6 personnes) s'attache au développement de l'attractivité du territoire en matière foncière et immobilière (accompagnement d'entreprises, de parcs d'activités) et à la promotion du pays de Saint-Omer au plan économique.

Dans les **Crêtes pré-ardennaises**, la dynamique de création du conseil de développement et des groupes thématiques associés ont permis la création d'associations spécialisées (énergie, bois, culture, éco-activités...) et structurées à l'échelle du pays. Celles-ci ont permis au territoire de disposer de compétences techniques sur certains sujets et de développer des projets de qualité (programme LEADER, PER 1<sup>re</sup> vague). Toutefois, cette dynamique initiale apparaît difficile à pérenniser car certains acteurs se désengagent aujourd'hui des groupes de réflexion et semblent éprouver des difficultés pour porter de nouveaux projets. Le manque de sentiment d'appartenance (des élus et des habitants) à un territoire commun rend difficile le renouvellement d'instances telles que le conseil de développement.

**Recommandation 2 :** Développer, tout au long de leur carrière, des moments de formation - action (notamment en matière de développement économique et de valorisation des ressources endogènes) pour les agents de développement et techniciens des territoires (des syndicats mixtes, associations ou communautés de communes).

Ceci permettrait d'une part de renouveler les contenus théoriques et normatifs des formations initiales (Master aménagement, Master développement des territoires... dont le développement a été au demeurant un facteur d'harmonisation de la qualité des enseignements dispensés en France) et d'autre part de développer (ou maintenir lorsqu'elles existent) la créativité et l'innovation des professionnels de l'ingénierie locale.

Cela peut se faire via des voyages d'études, des échanges d'expériences ou des actions de coopération avec d'autres territoires européens, l'instauration de moments de réflexion en dehors du temps de l'action et de la gestion des urgences quotidiennes qui empêchent de se projeter dans l'avenir, de faire de la prospective, de l'évaluation...

Ces actions leur permettraient aussi de prendre du recul à l'égard des tâches administratives ou de gestion désormais très importantes (qui permettent certes un gain qualitatif des dossiers et projets mais réduisent souvent la part d'animation et d'accompagnement à l'émergence de projet sur le terrain si une augmentation de moyens humains n'est pas mise en place).

**Nota** : Sur la question générale de l'ingénierie territoriale, face à la complexification et la mutation que connaît cette fonction, il est intéressant de souligner l'expérimentation qu'Entreprises, Territoires et Développement (ETD) a lancé en juillet 2011 et dont les résultats pourront venir compléter la présente analyse.

### **5. La « culture commune » de la population et des acteurs locaux, un levier difficile à décréter puis à mobiliser**

On aborde ici la dimension sociale et culturelle d'un territoire, c'est-à-dire l'existence chez les habitants et acteurs locaux d'un sentiment d'appartenance à un territoire singulier, doté de spécificités sociologiques, historiques, paysagères... Ce facteur permet l'adhésion de groupes (associations, communautés de communes...) ou d'individus (entrepreneurs, habitants actifs ou non, etc.) à un territoire puis à un projet pour ce territoire.

L'existence d'une identité forte semble faciliter la mobilisation des forces vives du territoire au sein d'une dynamique de projet collective. Elle facilite la création de groupes d'acteurs (conseil de développement, groupes de travail ponctuels, etc.) mais aussi son renouvellement.

Il est difficile de lire une identité forte dans le **Vendômois**. Terres aux confins de plusieurs grandes régions (la Beauce, la Gâtine, la Vallée de la Loire, etc.), elles sont davantage une mosaïque de terroirs qu'un ensemble homogène. À l'échelle du pays, on sent peu une identité culturelle forte et une appartenance historique et géographique mais davantage la culture d'un espace organisé et fonctionnel, à l'échelle de la zone d'emploi et autour de la ville moyenne centrale de Vendôme, dont l'image s'est renforcée à la faveur de l'installation, dans les années 90, de la gare TGV. Sans doute que les enjeux socio-économiques propres aux espaces de confins (dans le cas présent la concurrence et l'attractivité des espaces périphériques : Tours, Le Mans, Chartres, Orléans) pourront-ils par réaction, renforcer le sentiment d'appartenance à un projet de développement et l'identité du territoire.

Le territoire **audomarois** ne constitue pas un périmètre compris par tous et identifié comme étant le « pays de Saint-Omer ». Tous s'accordent pourtant autour de l'eau et de la présence du Marais et des nombreuses rivières. De bonne qualité et facilement exploitable, celle-ci constitue un véritable atout pour le pays de Saint-Omer. Mais ce qui a constitué une « culture commune » pour les habitants du pays de Saint-Omer vient davantage du partage d'un tissu économique commun, notamment à cause d'un employeur historique connu internationalement. C'est donc logiquement autour de cette dimension que les acteurs se sont retrouvés et ont développé des contrats de revitalisation lorsque cet employeur a commencé à se désengager de ce territoire (2004).

## 6. La participation de la société civile, un maillon essentiel pour la pérennisation de la dynamique du projet mais fragilisé

Aux côtés des organismes gérés par les élus (communes, communautés de communes, pays), la société civile s'est progressivement impliquée dans l'élaboration et la mise en œuvre de projet de territoire. On citera notamment trois outils mentionnés durant l'étude et qui apparaissent jouer un rôle d'appui et de stimulateurs pour les organes d'élus :

- les « conseils de développement » des pays (et parfois des PNR), fréquemment installés à la faveur de la loi LOADDT dite « loi Voynet » de juin 1999 généralisant les pays, parfois encouragés par les régions et dont émanent souvent des acteurs dédiés aux groupes de travail ou commissions thématiques du pays ;
- les commissions et autres instances techniques ouvertes ou participatives dont se sont dotés certains PNR et les pays ;
- le « comité scientifique », voire les conférences des financeurs ou les forums annuels des habitants du parc naturel régional (Livradois Forez, Vercors, Camargue...);
- les 220 groupes d'action locale - GAL (50 % d'acteurs publics et autant de privés) en charge de gérer les programmes LEADER.

Cette participation stimule la production d'idées et de projets en faveur du développement des communes rurales, elle améliore l'efficacité des actions publiques du fait d'une plus grande coordination et d'une plus forte adhésion des acteurs impliqués (co-associés aux projets) même si dans les faits, cette participation reste modeste en volume de participants et si elle n'est pas systématique dans les territoires.

Dans le **Vendômois**, le conseil de développement alimente les commissions thématiques et groupes de travail, en idées et projets, même si à l'échelle de 100 communes et 70 000 habitants, on ne peut espérer mobiliser régulièrement plus de 40 à 60 acteurs non élus (associations, entrepreneurs et habitants intéressés par le projet...) dont 10 à 20 constituent le noyau actif d'un conseil de développement. Le Vendômois renouvelle une partie de son conseil de développement, soit à l'occasion de chaque nouveau programme d'actions pluriannuel, soit du fait de l'arrivée de nouvelles populations (présence d'une gare TGV sur le territoire amenant de nouveaux arrivants en provenance de la région parisienne).

Dans le territoire **ploërmelais**, c'est ce manque d'identité commune qui freine aujourd'hui son développement et le portage politique n'est pas suffisamment large et partagé pour le compenser. Ne disposant pas de frontières géographiques, traversé par une autoroute, les structures telles que le Conseil de

développement n'arrivent alors pas à initier de projets partagées par les différentes communautés de communes présentes sur le territoire.

Dans les **Crêtes préardennaises**, les actions menées en association avec la société civile a permis aux habitants de connaître les actions communautaires et de s'investir pour leur développement. Le Conseil de développement (composé d'1/3 d'élus et de 2/3 de professionnels ou d'associations) a permis l'identification de projets innovants et a favorisé l'émergence d'associations spécialisées et impliquées dans le développement du territoire.

## **7. Synthèse des facteurs clefs de succès des territoires de projet**

Selon les profils géographiques, les histoires, l'implication des sphères politiques, économiques ou associative : les facteurs clefs varient dans les territoires, chacun présentant des forces et de faiblesses. Notons par exemple que :

- dans 4 cas sur 6, les « compétences techniques des équipes », la qualité sont déterminantes,
- dans 3 cas sur 6, la « culture commune des populations et des acteurs locaux », le « portage politique et collégial du projet » et la « pertinence de la stratégie du projet » sont des facteurs clefs effectifs.

Par ailleurs, pour les grands territoires dépourvus de ville centre (Crêtes pré-ardennaises et Pyrénées Méditerranée), le portage politique et collégial du projet et les compétences techniques des équipes sont les plus discriminants.

**TABLEAU N° 4 : SYNTHÈSE DES FACTEURS CLEFS POUR LES 6 TERRITOIRES ÉTUDIÉS**

	Crêtes pré-ardennaises	Ploërmel	St-Omer	Diois	Pyrénées Méditerranée	Vendômois
Portage politique et collégial	+++	+	+++	++	+++	++
Ancienneté de la coopération interco	++	+	++	+++	++	+
Cohérence et homogénéité du territoire	+	+	+	+++	++	+
Stratégie du territoire et pertinence du territoire	++	+++	+++	+	+	+++
Compétences de l'équipe technique et des partenaires	+++	+	+++	++	+++	+++
Culture commune des populations et acteurs locaux	+	+++	+++	+++	++	+
Participation de la société civile	++	+	++	+	+	+++

Source : approche qualitative issue de la synthèse des entretiens

### **C. QUELS TYPES DE GROUPEMENTS DE COMMUNES PERMETTENT LES MEILLEURS RÉSULTATS ?**

Quelle est la géographie idéale pour un territoire de projet ? Plus de 77 % des répondants à l'enquête nationale EDATER considèrent qu'il est difficile de définir la taille optimale d'un territoire de projet en milieu rural car la pertinence de son dimensionnement prend en compte un nombre de caractéristiques trop important pour qu'il puisse être défini de manière « normée ».

Selon les témoignages recueillis, le périmètre d'un territoire de projet se constitue *ad hoc*, de manière empirique, en s'appuyant sur certaines réalités locales :

- les caractéristiques socio-économiques et géographiques du territoire : la proximité ou l'éloignement des pôles d'emplois et d'influence économique, la correspondance avec un « bassin de vie et ou d'un bassin d'emploi », son attractivité et rayonnement touristique, le caractère homogène de ses paysages et de l'environnement mais aussi à l'inverse la présence de faiblesses qui vont apparaître comme un levier de mobilisation locale (difficultés économiques dans le bassin...), les éléments de cohérence socioculturelle et historique du territoire (territoire vécu, histoire / culture commune, enjeux partagés...), etc. ;

- l'existence d'une dynamique collective et d'une volonté des acteurs locaux (notamment politiques) de s'investir dans un projet commun et donc la plus ou moins forte nécessité de mettre en place une politique de développement local

(enjeux de maintien d'emplois et services, déprise démographique, etc.) et la capacité à travailler ensemble seront des facteurs favorisant à cet égard ;

- enfin, la nature même des actions qui peuvent déterminer des périmètres les plus pertinents mais qui de fait vont être variables selon les thèmes d'interventions concernés : certaines questions se traitent plus facilement à l'échelle d'un bassin de proximité (services à la population pour satisfaire les besoins quotidiens : petite enfance, ordures ménagères...) ou plutôt à l'échelle d'un plus grand territoire (gestion de la problématique de l'équilibre ville-campagne ou du positionnement économique et marketing territorial...).

**Recommandation 3 :** Encourager au départ des projets puis régulièrement les réflexions et le dialogue entre territoires ruraux sur l'échelle géographique d'action la plus pertinente et l'utilisation de la cartographie des enjeux. Dans les parcs naturels régionaux mais aussi les pays, l'élaboration de la charte de territoire (ou son renouvellement), est souvent l'occasion d'une réflexion partagée sur la pertinence des limites du territoire et des coopérations à envisager avec les territoires voisins (travaux statistiques et cartographiques, réflexion sur les échelles géographiques auxquelles il faut traiter les enjeux, réunions dans les mairies et communautés de communes et délibérations municipales ou communautaires qui oblige à un positionnement...). En outre, dans le cas des chartes de parcs naturels régionaux, la conception du plan de parc (cartographie des vocations des espaces au regard de l'usage et de la réglementation des sols) est un travail complémentaire sur la détermination des limites territoriales, l'imbrication avec les territoires limitrophes ou la détermination des zones foncières stratégiques pour certaines activités (agriculture ou sylviculture) ou pour l'environnement. Enfin, certains organismes publics ont développé et promeuvent des méthodologies de travail sur ce thème (cf. les outils de Mairie Conseils).

Un quart des répondants proposent cependant de définir un niveau minimal et un niveau plafond en termes de population (20 000 à 100 000 habitants) et en termes de nombre de communes (25 à 75 communes). Sur ce critère et contrairement à ce que l'on aurait pu attendre, l'analyse détaillée ne montre pas de différence entre type d'acteurs. Notamment, les conseils généraux et régionaux ont répondu dans les mêmes proportions que les autres types de structures (80 % de « non » et seulement 20 % de « oui »). Ils suivent en cela de manière cohérente la moyenne des situations observables en France (voir tableau ci-après) mais ils abaissent la limite basse de manière notable (20 000 habitants et 25 communes) en se rapprochant de la taille moyenne des EPCI.

**TABLEAU N° 5 : TAILLE MOYENNE DES PAYS, PNR ET EPCI EN FRANCE**

*(nombre d'habitants)*

	<b>PNR</b>	<b>Pays</b>	<b>EPCI</b>
<b>Population moyenne du territoire</b>	69 310	77 000	22 623 (nota : 1 523 EPCI < 10 000 hab.)
<b>Nombre moyen de communes dans le territoire</b>	89	79	13,5

*Source : Fédération des parcs naturels régionaux, APFP, Direction générale des collectivités locales (DGCL) – 2010 / 2011.*

Dans l'enquête nationale menée par EDATER, la pertinence de la taille est cependant jugée de manière variable selon l'origine de la réponse :

- les parcs naturels régionaux se sentent légitimes au regard de leur taille actuelle (plus des  $\frac{3}{4}$  des 13 PNR qui se sont exprimés) ;

- ils sont 73 % des pays à considérer œuvrer à la bonne échelle géographique ;

- mais seulement 64 % des EPCI (parmi les 60 réponses).

À l'inverse, lorsqu'on interroge les « non intéressés », on obtient respectivement les résultats suivants : pour 56 % des répondants, la taille d'un parc naturel régional est pertinente pour concevoir et animer un projet de territoire rural ; les pays reçoivent 60 % des suffrages, les EPCI 54 %.

Ainsi au-delà des chiffres, on notera que les EPCI ont la taille actuelle la moins adaptée.

**TABEAU N° 6 : PERTINENCE DES STRUCTURES  
AU REGARD DE LA TAILLE DU TERRITOIRE**

(en %)

	Pertinence de la taille d'un EPCI pour porter et animer un projet de territoire	Pertinence de la taille d'un pays pour porter et animer un projet de territoire	Pertinence de la taille d'un PNR pour porter et animer un projet de territoire
Réponse des EPCI	64,3 % de notes 4/5 et de 5/5		
Réponse des non-intéressés (tous sauf des EPCI)	54,2 % de note 4/5 et de 5/5		
Réponse des pays		72,5 % de notes 4/5 et de 5/5	
Réponse des non-intéressés (tous sauf des pays)		60 % de notes 4/5 et de 5/5	
Réponse des PNR			77 % de notes 4/5 et de 5/5
Réponse des non-intéressés (tous sauf des PNR)			56,1 % de notes 4/5 et de 5/5

Source : enquête nationale EDATER, septembre 2011.

Les études de cas confirment l'analyse de la pertinence de la taille du pays. Les acteurs interviewés dans les 6 territoires confirment la difficulté à définir de manière systématique le dimensionnement idéal d'un territoire de projet, plusieurs cas de figure apparaissent et illustrent la diversité des situations possibles. Par ailleurs, cette difficulté augmente dès lors qu'une grande partie des communautés de communes qui assuraient jusqu'au milieu des années 2000 une fonction de gestion de services et d'équipements, élargissent leurs champs d'action et intègrent des activités plus transversales (SCOT, Agenda 21, charte d'environnement, etc.).

La question de la taille du territoire de projet questionne aussi le fonctionnement de la gouvernance locale et en particulier la mobilisation des élus communautaires et de la société civile. La nécessité de créer et maintenir une mobilisation des forces vives autour du projet de territoire ainsi que de réunir régulièrement les parties prenantes de la gouvernance (élus des communes et des EPCI, acteurs socio-économiques, associatifs, etc.) impose que l'éloignement géographique, l'accessibilité et les temps de parcours ne soient pas trop importants ou contraignants pour les acteurs impliqués. Il est cependant difficile de déterminer un niveau plafond (km, durée de parcours, etc.). À l'inverse, une taille trop faible limite la diversité des parties prenantes et acteurs dans les instances de concertation ou les groupes techniques ouverts aux acteurs.

Dans le **Vendômois**, la zone d'emploi (environ 100 communes, 70 000 habitants) constitue une échelle de travail cohérente : les migrations domicile-travail dans un territoire homogène favorise l'existence d'un espace fonctionnel avec un minimum d'identité territoriale, même si sur certaines

thématiques d'action, il est nécessaire soit d'élargir l'espace de travail pour développer des coopérations (énergies renouvelables avec la Sologne, tourisme à l'échelle du département au minimum), soit au contraire de privilégier l'action à l'échelle des communautés de communes (vie pratiques des habitants : sports, loisirs, action sociale de proximité, etc.). La zone d'emploi de Vendôme est aussi un bassin dans lequel il est possible de trouver un nombre d'associations ou d'acteurs économiques et sociaux suffisant pour participer et enrichir régulièrement les travaux des groupes et commissions du pays, ce qui serait plus difficile à l'échelle d'un territoire de la taille d'une des communautés de communes.

Le territoire **audomarois** est conscient travaille actuellement sur la mise en place de transports en commun à l'échelle du territoire du pays qu'il juge pertinente pour traiter cette problématique. Il vient de mettre en place une « centrale de mobilité », avec l'aide du conseil général, qui permet d'identifier l'offre de transports en commun et a pour objectif de faciliter la mobilité des usagers sur le territoire en fournissant de l'information, des possibilités de réservations... et en les mettant en relation avec les transporteurs et les employeurs.

### **III. LES GOUVERNANCES ACTUELLES PERMETTENT-ELLES DES TERRITOIRES DE PROJETS SOUPLES ?**

#### **A. LA COOPÉRATION ET LA MUTUALISATION ENTRE ORGANISMES INTERCOMMUNAUX**

La coopération et la mutualisation de compétences et moyens peuvent apporter des réponses différentes à certains besoins ou défis que connaissent les territoires ruraux, là où les moyens financiers, humains ou les méthodes habituelles n'ont pas été suffisantes. Elles permettent de dépasser la taille géographique ou les limites de la structure juridique du territoire. Elles sont ainsi une possibilité de préfigurer des regroupements futurs, grâce au développement de pratiques de travail interterritoriales, comme ont pu le faire les syndicats de communes dans les années 90 et 2 000 avant le déploiement des communautés de communes en France. Elles insufflent aussi des méthodes nouvelles pour le territoire voire des solutions innovantes.

#### **1. Une coopération de voisinage très répandue**

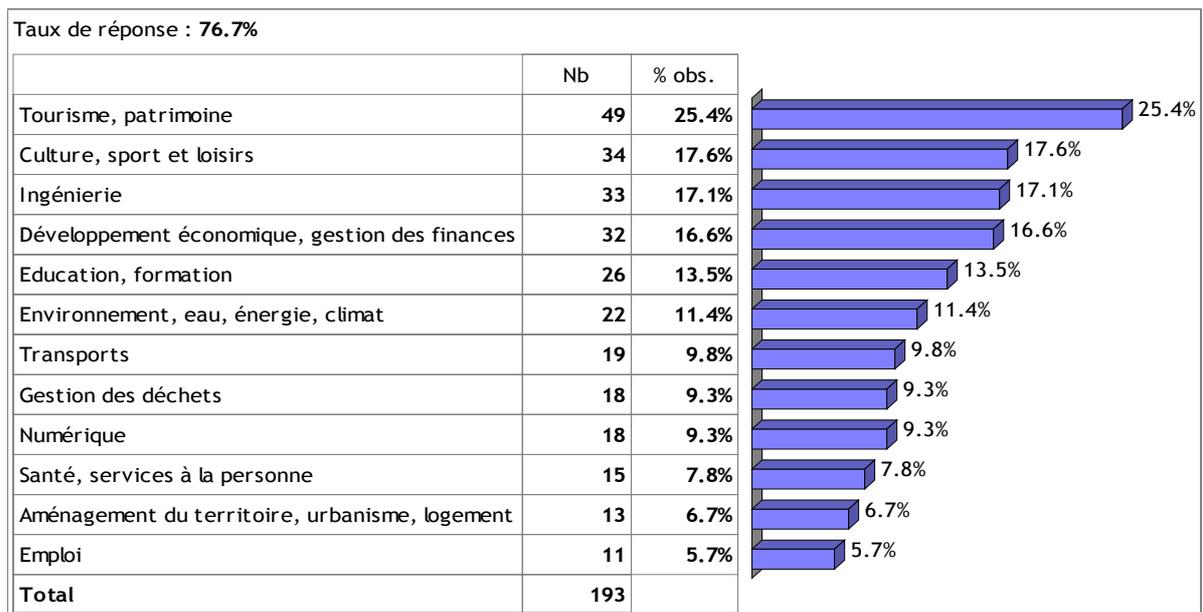
La plupart des 193 répondants à l'enquête ont déjà été partie prenante de collaborations entre organismes de coopération intercommunale (90 %) ou travaillé en réseau avec d'autres territoires de projet afin de mener des actions visant à mutualiser des équipements ou services (87 %).

Dans 37 % des cas, ces coopérations concernaient des intercommunalités non contiguës.

Pour 92 % d'entre eux, ce type de démarche présente à l'avenir d'autres potentialités à l'échelle de leur territoire d'intervention.

Une majorité de répondant cite notamment trois politiques ou équipements mis en œuvre en collaboration avec d'autres territoires de projet thématiques : le « tourisme et patrimoine » et secondairement les politiques « culture, sport et loisirs » et « développement économique et gestion des finances ».

**GRAPHIQUE N°3 : RÉPARTITION THÉMATIQUE DES SERVICES OU ÉQUIPEMENT MUTUALISÉS LORS D'UN TRAVAIL EN RÉSEAU ENTRE ORGANISMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**



Source : Enquête EDATER, septembre 2011

Deux types de mutualisations se distinguent : les mutualisations « techniques » d'équipements et de services et les mutualisations plus « stratégiques » qui révèlent une volonté de développer une vision interterritoriale :

- les actions en faveur de la promotion touristique, notamment liées à des démarches de mutualisation des offices de tourisme à l'échelle de plusieurs EPCI, sont citées par 1 répondant sur 4. Dans 17 % des cas, ces actions de coopération entre intercommunalités concernent des équipements culturels, sportifs ou de loisirs ou le développement économique. Enfin, à nouveau 17 % des répondants ont expérimenté ou observé une démarche de mutualisation de moyens en ingénierie souvent ciblée sur une thématique : il s'agit rarement d'une mutualisation globale des ressources humaines (personnels et services) ;
- des coopérations sont entreprises dans le domaine de la planification spatiale, des schémas ou de la programmation de plans stratégiques dans différentes thématiques relatives à l'aménagement du territoire (SCOT en premier lieu mais également plan climat énergie territorial, zone d'aménagement concerté, plan local de l'habitat, etc.).

Ces coopérations se déroulent la plupart du temps dans le cadre de réponses à appels à projets régionaux (dynamique en cours de développement) mais surtout ces dernières années, des appels à projets nationaux (PER, SCOT ruraux, plan énergie climat territorial, maison de santé, maison de services, technologies de l'information et de la communication - TIC...) ou européens (programme LEADER dans le cadre du plan de développement rural exagonal - PDRH, certains appels à projets des programmes opérationnels FEDER <sup>(1)</sup>, programme LIFE <sup>(2)</sup>...).

Le **pays Vendômois** a développé une coopération étroite avec le pays de Beauce Vallée de la Loire pour candidater et gérer le GAL LEADER 2007-2013 (plus d'1 million d'euros de crédit FEADER pour le fonctionnement et l'investissement). Il coopère en outre avec le pays de Sologne sur la thématique de l'énergie.

Le **pays de Saint-Omer** fait partie du Syndicat mixte de la Cote d'Opale (SMCO) qui regroupe également le pays du boulonnais – montreuillois, du calaisis et du dunkerquois. Les sujets de réflexion et les réalisations menés par ce syndicat mixent l'économie, l'environnement, la culture, le sport, l'enseignement supérieur et la recherche. À un échelon encore supérieur, le SMCO fait lui-même partie du « *Channel District* » qui rassemble le syndicat mixte d'aménagement de la Côte picarde (SMACOPI), soit la Baie de Somme, la Flandre occidentale belge, le Kent et le Medway en Grande-Bretagne. L'objectif étant de constituer une euro-région.

Le **pays des Crêtes préardennaises** mène des collaborations extra intercommunautaires sur le plan climat avec la communauté de communes de l'Argonne Ardennaise. Par ailleurs, le territoire a participé à l'élaboration du SCOT de Charleville-Mézières.

Le **pays de Ploërmel** entretient des contacts très réguliers avec ses voisins (pays de Brocéliande) pour échanger des informations et, avancer sur des sujets tels que le développement des infrastructures TIC. Le territoire travaille également avec les pays touristiques (sur deux projets : un avec le pays du Cobe, le pays de Pontivy et du Redon sur le Canal ; un autre avec le pays de Brocéliande sur le massif forestier de Brocéliande).

## **2. De réelles plus values mais des limites à dépasser**

La coopération est souvent motivée par les moyens ou les résultats qu'elle permet d'obtenir. On peut identifier au moins cinq valeurs ajoutées.

1. La coopération est considérée comme un bon moyen pour répondre à des préoccupations d'efficacité, d'efficience et d'optimisation des actions menées, dans le contexte actuel de raréfaction des ressources budgétaires ou de moyens humains car elle permet d'accéder aux moyens que proposent les appels à projets

---

(1) Fonds européen de développement régional.

(2) L'instrument financier pour l'environnement.

ou mutualiser des coûts. L'atteinte d'une masse critique en matière technique et financière permet de porter et de mener à bien des projets qu'un territoire ne pourrait soutenir seul ou encore de pérenniser certains services et/ou projets.

2. Elle permet également le partage et l'échange de connaissances et savoirs faire et méthodes, voire de nouvelles compétences. La coopération génère aussi la diffusion de bonnes pratiques ou d'expériences dans le territoire qui stimulent la définition de nouvelles actions ou nouvelles façon de traiter des besoins ou des problèmes ruraux.

3. Elle est l'occasion d'accéder à des labels : « pôle d'excellence rural », « Pays d'art et d'histoire »... et dans quelques cas « parc naturel régional » (mais le nombre de nouvelle création est limité). Ces signes distinctifs sont un levier supplémentaire pour le marketing territorial et la promotion du territoire et de son image.

4. Elle revêt une vertu en matière de dialogue et de concertation : en externalisant ou en partageant une partie des enjeux locaux avec d'autres territoires, il est parfois possible de faciliter la mise en œuvre de certains projets, qui s'ils étaient traités dans un territoire trop restreint cristalliseraient les oppositions locales.

5. Enfin, la coopération est une occasion de redynamiser et fédérer le tissu local d'acteurs autour d'un projet ou d'un nouvel enjeu... La nouveauté est source de motivation.

Mais paradoxalement, la coopération reste très ciblée et difficile à développer pour la plupart des répondants (74 %). Et c'est un facteur culturel qui limite son expansion : la mise en commun d'actions et le transfert de méthodes ne sont pas encore une pratique suffisamment répandue au quotidien dans les territoires de projet (pour 75 % des répondants) pour qu'elle constitue un outil de travail banalisé.

Par ailleurs, et malgré l'existence de pratiques dites de « retour d'expériences » ou « *benchmark* » et le travail des réseaux (Réseau rural français cofinancé par le FEADER, réseaux socio- professionnels ou de filières ou activité des fédérations de groupements de communes et de collectivités) la coopération reste très limitée dans la sphère franco-française, voire régionale et locale et peu tournée vers la coopération internationale : la barrière de la langue, les différences de culture et de législation, les faibles retombées concrètes des projets et le sentiment que beaucoup de sujet doivent déjà être traités sur la base des outils existants peuvent en être une explication (cf. évaluation ex-post 2000-2006 des initiatives communautaires LEADER +, INTERREG <sup>(1)</sup> et EQUAL <sup>(2)</sup>).

---

(1) *Coopération interrégionale.*

(2) *Programme d'initiative communautaire du FSE.*

## B. LES AUTRES FORMES D'INNOVATION

Paradoxalement, les modalités de gouvernance actuelles ne favorisent que très faiblement le développement d'innovations organisationnelles et dans les modes de faire (18 % des répondants). Les acteurs publics du développement rural interrogés (EPCI, pays, PNR, État, département et région) n'associent donc pas systématiquement coopération et innovation et reconnaissent une faiblesse sur ce champ.

Les territoires étudiés peuvent illustrer cette situation contrastée.

Dans le **Vendômois**, les contacts avec d'autres territoires ou partenaires au plan régional ou national a incité les acteurs à répondre et conduire un projet sur l'alimentation et la nutrition dans les écoles et les moyens de mobiliser les communes (via les cantines scolaires). L'innovation touche ici le thème (nouvelle action sur le territoire) et aussi la méthode (le travail collaboratif entre des acteurs de ne le pratiquant pas auparavant).

Le **pays du Diois** bénéficie d'une réelle culture de coopération inter-organismes mais peut-être plus sur des actions des EPCI que des pays, excepté le projet Biovallée (grand projet régional) comportant un contrat de rivière, une action de gestion des ordures ménagères, un projet de halte garderie, ... On y décèle des actions d'innovation mais ce n'est pas un objectif en soit. Le volet économique est pris en compte dans la stratégie mais cela concerne en priorité le maintien des emplois existants, souvent menacés : centre de vacances, hôpital, boulangerie, etc.

En pays **Pyrénées Méditerranée**, la coopération inter-organismes existe, notamment avec la Catalogne mais peu avec les intercommunalités voisines. Des démarches très innovantes ont été mises en place notamment en termes de participation des acteurs. Selon un des acteurs interviewés, de fait, « compte tenu de la situation difficile, le pays est condamné à innover pour survivre » illustrant l'idée que la créativité s'exprime aussi face à l'adversité.

Dans le **pays audomarois**, les axes stratégiques de développement pour la période 2008-2011 (mobilité, tourisme et TIC) n'auraient pas pu être mis en œuvre sans des réflexions menées par les groupes de travail liés au pays, ni sans l'aide de l'agence de développement du syndicat mixte. Ces moyens ont permis d'apporter des solutions locales à des problèmes locaux tels que la lutte contre l'alcoolisme. L'innovation est ici méthodologique et organisationnelle.

Au-delà de l'enquête et des témoignages de terrain, il semble important de noter que le sujet de l'innovation en milieu rural est un champ régulièrement réinvesti par les acteurs institutionnels comme levier du développement des territoires ruraux.

Les parcs naturels régionaux (PNR) créés en 1967 prévoient dans leur mission un objectif d'expérimentation et de transfert d'expériences sur leur

territoire mais aussi dans le cadre de coopération extra-territoriale voire internationale. Certaines collectivités prolongent d'ailleurs cette préoccupation, ce qui est par exemple le cas de la région Rhône-Alpes, qui a mis en place une action « innovation et transfert d'expériences en montagne » impliquant les PNR (2008). L'État, décisionnaire du décret de classement des PNR a par ailleurs remobilisé les PNR sur cette priorité à deux occasions : en 2008 puis 2011, le Ministère de l'écologie et du développement durable et la DATAR ont encouragé les PNR via deux appels à projet pour stimuler l'innovation. Le second a par exemple permis la sélection de 12 projets collaboratifs (regroupant 29 PNR) pour un montant total de 1,5 million d'euros sur 3 thèmes clefs (construction des solidarités écologiques entre les territoires, innovations des parcs pour maîtriser quantitativement et qualitativement l'urbanisation, outils à développer pour anticiper la mutation des territoires ruraux).

A l'échelon européen, à la fin des années 80, le premier appel à projet européens LEADER a initié une « école de pensée et d'action » sur l'innovation en milieu rural qui a été poursuivie jusqu'à aujourd'hui (actuellement 220 territoires en France bénéficient des financements de l'axe 4 du PDRH financé par le FEADER, voir détail en annexe). Il a permis de promouvoir une méthode de développement endogène basé sur la combinaison de 7 principes clefs (démarche ascendante, gestion locale du programme, partenariat public - privé équilibré, coopération, programme multithématique...) qui sont aujourd'hui largement utilisés dans les projets de territoire en milieu rural et dont le système de gouvernance en « Groupe d'Action Local » devrait être repris dans les prochains programmes européens financés par le FEDER pour la période 2014-2020.

**Recommandation 4 :** Poursuivre l'utilisation des leviers qui invitent à ouvrir les sujets d'intervention et les méthodes de travail, en particulier les appels à projet, les appels à manifestation d'intérêt et appels à idées, les groupes de réflexion...

**Recommandation 5 :** Encourager et accompagner les coopérations inter-territoriales en stimulant la coopération avec d'autres territoires européens.

Ces deux recommandations sont complémentaires mais nécessitent, au plan national ou régional, une ingénierie de gestion, d'animation et de capitalisation/diffusion spécifique.

#### **IV. LA MISE EN ŒUVRE DE L'OUTIL SCOT EST-ELLE UTILE AU PROJET DE TERRITOIRES RURAUX ?**

Le SCOT <sup>(1)</sup> est considéré par plus de la moitié des acteurs sondés comme un outil pertinent pour répondre aux besoins d'aménagement et de développement d'un territoire de projet en milieu rural. Il permet de réinterroger l'ensemble des « enjeux croisés » et d'intervenir sur toutes les dimensions du développement et

---

(1) Environ trois quarts des territoires ayant répondu à cette question (77 % de répondants) sont concernés par un SCOT en vigueur (45 %) ou en cours de conception (30 %).

l'aménagement des territoires repérées par les acteurs (habitat, déplacements, protection de l'environnement...). Ces enjeux identifiés sont discutés collectivement et font l'objet d'un diagnostic partagé au moment de son élaboration (voir l'exemple audomarrois).

Le SCOT est donc considéré comme un outil de cohérence territoriale tant sur le plan thématique (transversalité, coordination des politiques) que sur le plan de la gouvernance (il favorise l'adhésion par la participation).

Par ailleurs, le SCOT est un outil à la fois prospectif (vision à long terme) et prescriptif (règlementation de l'usage du sol), permettant de donner un cadre à l'action à moyen terme. Son caractère opposable (aux autres documents d'urbanisme tels les PLU ou les cartes communales) donne un sentiment d'opérationnalité et de maîtrise de leur avenir fortement apprécié par les territoires.

Sans remettre en cause ces réponses et argumentations, il convient de relativiser ces conclusions positives au regard :

- d'un élément de contexte : la disparition du terme de « pays » dans la loi de décembre 2010 peut conduire naturellement les structures animatrices de pays à se reporter sur de tels outils règlementaires qui sont par définition durables et sécurisant ;

- du niveau d'ambition du SCOT rural ou des difficultés de mise en œuvre qui pourraient apparaître une fois prescrit ;

- de l'articulation à prévoir entre les SCOT ruraux eux-mêmes (lorsque plusieurs sont contigus ou qu'ils sont voisins d'un plan de PNR) ou entre les SCOT ruraux et les documents d'urbanisme communaux.

Sur l'**audomarrois**, la mise en place d'une stratégie de développement fut essentielle et largement catalysée par la mise en place d'un SCOT qui lui a permis d'avoir une vision à 15 ans des grands enjeux du territoire. Sur la période 2008-2011, sa stratégie, en cohérence avec celle de la région Nord Pas-de-Calais, s'est concentrée sur 4 axes stratégiques déclinés en objectifs opérationnels et actions de réalisation. En complément, cette stratégie s'est avérée efficace car elle fut favorisée par la bonne coopération entre organismes intercommunaux : les présidents de communautés de communes se connaissent et partagent leurs compétences avec les autres. Par ailleurs, les acteurs du territoire audomarrois sont conscients que la mise en œuvre des actions et objectifs définis dans le SCOT devra faire l'objet d'un processus partenarial incluant l'ensemble des acteurs locaux et notamment la société civile représentée activement par le conseil de développement qui s'implique à bien des égards sur les différents enjeux qui animent le territoire.

Dans le territoire **plöemerlais**, le manque de stratégie territoriale, largement dû aux difficultés de portage politique représente un frein pour le

développement du territoire. Sur le terrain, plusieurs acteurs s'accordent pour dire que la mise en place d'un SCOT permettrait d'actualiser la stratégie territoriale mais cette piste semble inquiéter certains élus du territoire qui y voient un risque de perte de compétence sur le foncier notamment. Cette situation amène certaines communautés de communes (les plus importantes) à envisager leurs propres projets.

En **vendômois**, le SCOT actuel est focalisé sur le cœur du territoire (communauté de communes de Vendôme et communauté de communes du Vendômois rural). Son extension à l'ensemble du pays ne recueille pour l'instant pas l'unanimité. Le pays travaille donc sur certaines des thématiques du SCOT uniquement (notamment le plan énergie climat territorial).

**Recommandation 6 :** Favoriser la concertation inter schémas de cohérence territoriale - SCOT (une démarche de capitalisation existe par exemple dans le réseau des agences d'urbanisme) et l'information/formation aux outils de planification (en rappelant la finalité de l'outil SCOT par rapport à la notion de charte de territoire qui est plus large).

**Recommandation 7 :** Mettre en place en parallèle une action de suivi - évaluation et d'animation de l'appel à projet (AAP) national des SCOT ruraux. Comme toute démarche d'AAP, elle pourrait produire des éléments de connaissance et de transfert d'expériences *in fine* qui nécessite un travail d'observation et de capitalisation chemin faisant.

## **V. COMMENT LA RÉFORME TERRITORIALE INSTITUÉE PAR LA LOI DE DÉCEMBRE 2010 INFLUENCE-T-ELLE DÉJÀ ET POURRAIT-ELLE INFLUENCER LA GOUVERNANCE DES TERRITOIRES RURAUX ?**

### **A. UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES RURAUX TRÈS PRÉSENTE EN FRANCE**

En préalable à la réponse à la question évaluative sur les effets perceptibles et potentiels de la loi 2010 sur la gouvernance des territoires ruraux, il nous semble important de rappeler qu'au-delà de la focale ouverte sur les pays et EPCI et avant d'en développer certaines perspectives, la France soutient depuis plusieurs décennies le développement des territoires ruraux via des dispositifs sectoriels ou multithématiques. Au sein de ces dispositifs, nous avons rappelé l'influence des politiques de l'État sur le développement des territoires ruraux (voir rapport du lot A) mais aussi sur les gouvernances locales : l'influence des appels à projets tels les PER, les plans énergie climat territoriaux ou les SCOT ruraux, la participation à la gestion des programmes LEADER, des GAL et la co-animation des réseaux ruraux nationaux ou régionaux du PDRH, la participation au fonctionnement des parcs naturels régionaux et de leur syndicat mixte de gestion, la place de l'État dans le management des comités de massifs ou la gouvernance des parcs nationaux, etc.

Nous soulignerons également dans le chapitre suivant la place des grandes collectivités (départements et régions), tant dans le fonctionnement des structures de gestion (participation statutaire dans les syndicats mixtes des parcs naturels régionaux) que dans la stimulation des programmes de développement ruraux (soutien aux communautés de communes de la part des départements et soutien aux pays ou aux parcs naturels régionaux de la part des régions, etc.).

Mais, effectivement, la poursuite de la réforme des collectivités territoriales et notamment la loi du 16 décembre 2010 supprimant la référence aux « pays » a cristallisé l'attention sur cette forme de gouvernance des territoires ruraux. Le cahier des charges a donc incité l'évaluateur à chercher à identifier la place et l'impact des structures d'animation des pays en 2011 sur le territoire national et le relais possible ou non qui pourrait être assuré par les EPCI ou des combinaisons entre les deux formes d'organisation, combinaisons qui sont déjà existantes (les EPCI sont parties prenantes de l'animation et de la mise en œuvre des actions des pays) mais qui seraient alors renforcées.

N'oublions pas cependant que d'autres effets sont potentiels pour les territoires ruraux, sur d'autres territoires de projets comme les PNR : par exemple, les dispositions contenues dans la loi prévoient l'obligation, pour les syndicats mixtes de gestion, de mobiliser un autofinancement de 20 % sur les opérations en investissement dont ils sont maîtres d'ouvrage. Or l'application de cette disposition, à échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2012, est susceptible de précariser les parcs qui ne bénéficient ni d'une fiscalité propre, ni d'un transfert de moyens de la part des collectivités membres, ni de dotations d'État, ni d'aucune ressource propre d'investissement.

## **B. LES PAYS JOUENT UN RÔLE IMPORTANT DANS LA DYNAMIQUE DE PROJETS ET LA PARTICIPATION DES ACTEURS**

Les répondants à l'enquête nationale EDATER<sup>(1)</sup> situent fortement l'apport des pays au niveau du rapprochement et de la mobilisation des acteurs locaux en faveur de stratégies communes (dynamiques d'échanges, de coopération et de gouvernance locale). La conversion des projets menés en résultats concrets en termes d'aménagement, de développement économique au niveau territorial apparaît plus limitée ou moins perçue.

Le devenir des pays, qui semble être remis en question par l'abrogation de l'article qui leur est dédié dans la loi du 16 décembre 2010, reste un peu flou pour les répondants : 43 % retiennent le risque d'une disparition à terme et 39 % optent

---

(1) Les ressources principales des structures qui portent les pays sont les contributions de ces EPCI (25 %). Les autres ressources des pays restent par ordre d'implication : en moyenne le conseil régional (pour 20 %), le conseil général (pour 12 %), l'Europe (par le biais du programme LEADER essentiellement, mais dont ne bénéficient pas tous les pays, pour 12 %), puis l'État (pour 7 %, auquel il est possible d'ajouter l'ADEME pour 5 %). Source : enquête APFP 2011. Pour les PNR, le financement des régions est essentiel, tant en termes de fonctionnement que d'investissement. Leur concours représente souvent plus de 50 % du financement, les départements en général plutôt 20 à 30 %, l'État de 5 à 15 % et l'adhésion des communes et EPCI de 5 à 15 %.

pour une fusion avec les EPCI d'un même territoire. De premiers effets semblent perceptible sur le terrain (en août et septembre 2011).

Les témoignages recueillis soulignent par exemple que la démarche de création du **pays Diois**, formalisée en 2001, a bénéficié d'un « terreau » favorable puis l'a consolidé : organisation et coopération entre communes préexistantes, acteurs déjà mobilisés, territoire cohérent... Elle a permis de matérialiser un projet de territoire, de recruter des techniciens dédiés à l'animation du projet de territoire et la mise en place de la démocratie participative. La loi Voynet de 1999 a surtout crédibilisé et facilité la formation d'un projet commun.

En **Pyrénées Méditerranée**, qui fonctionne sous forme associative depuis 1990, la loi Voynet a permis à la fois de créer et maintenir une dynamique de mobilisation des habitants et des forces vives, de consolider des habitudes de travail entre communes, de renforcer la prise de conscience et les solidarités entre acteurs du territoire, de mobiliser à bon escient les différents dispositifs financiers disponibles (Fonds européen pour la pêche, FEDER, contrat de pays, etc.).

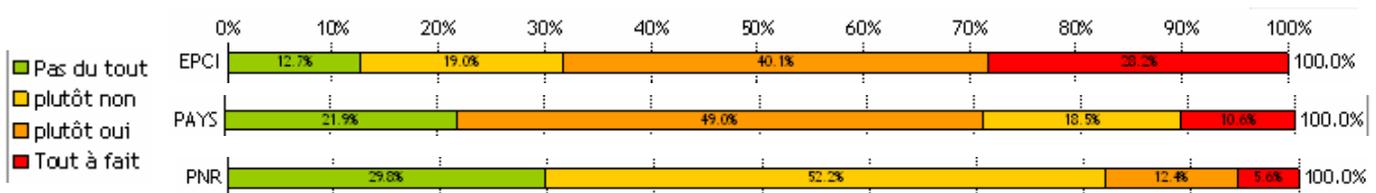
Compte tenu de la forte implication et autodétermination locale, dans ces deux cas, il est probable que la loi de décembre 2010 et la refonte de la carte intercommunale ne modifient qu'à la marge l'existence et le fonctionnement du pays. Tout au plus l'intercommunalité de proximité des zones périphériques du pays pourrait subir de légers ajustements de limites (départ de communes vers d'autres communautés de communes extérieures au pays du Diois ou vers l'agglomération de Perpignan).

La pertinence du **pays Vendômois**, formalisé en 1996, est globalement validée par la plupart des acteurs intervenant à l'échelle du pays, du département ou de la région. Certains acteurs y voient un intérêt plus limité, voire dans un cas pas d'utilité réelle, au regard de ce que peuvent faire les communautés de communes en place. Mais aucun n'entrevoit la possibilité de créer un pays qui serait issu de la fusion des 8 EPCI existants. Au mieux, le regroupement des communautés de communes pourrait conduire à 4 ou 5 territoires intercommunaux. Le pays passerait nécessairement par une fédération de territoire comme celle existante actuellement via le syndicat mixte.

### **C. LES EPCI SONT PERÇUS COMME UN ÉCHELON ADMINISTRATIF**

En effet, 68 % des répondants considèrent que les EPCI (ou communautés de communes), pour l'essentiel créés dans la décennie 90 puis surtout celle de 2000, constituent un échelon administratif supplémentaire (« plutôt oui » et « tout à fait ») contre seulement 29 % pour les pays et 18 % pour les parcs naturels régionaux.

**GRAPHIQUE N°4 : TYPES DE STRUCTURE ET NOUVEL ÉCHELON ADMINISTRATIF**



Rappel : les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures mentionnées dans les questions ont été retirées de l'analyse.

Ainsi, selon l'enquête, les syndicats mixtes et les associations (structures animatrices et gestionnaires des projets de territoire de type pays ou PNR) apparaissent plus « souples » que les EPCI à fiscalité propre (communautés de communes).

On peut y voir là le reflet de la qualification de leurs activités.

Les premiers (les syndicats mixtes et associations) sont davantage des organisations de mission, dont les responsabilités sont fixées par des statuts (du syndicat mixte ou de l'association), le projet et les besoins du territoire (cas de l'association Pyrénées Méditerranée). Ils apparaissent donc moins comme un échelon administratif. Pour autant, les répondants identifient bien l'absence de compétences propres, d'autonomie en matière financière et fiscale et dans certains cas, souligne l'existence d'une ingénierie fragile pouvant affaiblir la légitimité des pays et des PNR.

Les seconds (les EPCI) sont perçus comme des établissements règlementés et dotés de compétences juridiques (compétences obligatoires et facultatives) et fiscales marquantes (levée de l'impôt). Plus précisément, les répondants soulignent que les transferts de compétences des communes en leur faveur ont entraîné la création de services administratifs conséquents. Par ailleurs, l'autonomie de la structure pour lever l'impôt en fait un échelon fiscal à part entière. Enfin, les modalités de désignation à venir (réforme des collectivités) devraient renforcer les EPCI en tant que nouvel échelon administratif (ou à tout le moins, un échelon renforcé) que les répondants anticipent dans leur réponse. Dans certains cas cependant, lors que le projet de pays et l'EPCI se confondent (cas du Diois), le pays n'est pas considéré comme une « couche administrative supplémentaire ».

*In fine*, les réponses mettent en exergue une distinction claire entre les rôles des EPCI (espace de gestion de services et d'équipements) d'une part et celui des parcs ou pays (espaces de réflexion stratégique et d'animation) d'autre part, mais avec une possibilité sous certaines conditions de rapprocher les deux niveaux.

## **D. UNE INTÉGRATION PLUS FORTE ENTRE EPCI ET PAYS, SOUS CONDITIONS**

D'éventuelles fusions entre pays et EPCI, qui seraient impulsées suite à la loi de 2010, sont une possibilité envisagée par les acteurs interrogés.

Pour une majorité des répondants (51 %), en cas de suppression des pays, les EPCI pourraient être un outil adapté pour la mise en œuvre de ces projets de territoire à une échelle territoriale et thématique plus large (question 45).

Néanmoins, la plupart posent comme **condition une évolution culturelle significative ainsi qu'une mise à jour des compétences et métiers**. Ces conditions sont reprises par les acteurs interviewés lors des études de cas qui craignent de voir la fonction d'animation et de concertation avec les acteurs du territoire, actuellement portées par le pays disparaître au fur et à mesure de l'élargissement des compétences de l'EPCI.

Dans le **Diois**, cette question est particulièrement pertinente (superposition du pays et d'un EPCI). Si cette association présente des atouts (les techniciens du pays animent et font émerger les besoins et des projets, ceux de l'EPCI mettent en œuvre), la gouvernance locale présente aussi d'importants inconvénients notamment celui d'introduire une importante confusion des genres et des rôles pouvant provoquer une disparition progressive du pays et de ses missions au profit de ceux de l'EPCI.

Dans le **pays Pyrénées Méditerranée**, la distinction est importante. Le pays met à disposition du territoire une équipe d'animateurs qui s'adapte à l'évolution des enjeux. Les EPCI bénéficient de ces travaux et portent ponctuellement des opérations. Il y a là aussi une complémentarité.

Mais il est important de relativiser le scénario de disparition des pays. Outre leur ancrage dans le paysage de l'organisation des territoires, il est important de rappeler que les pays existaient avant les lois de 1999 et celle de 1995 et que rien n'empêche un pays d'exister. Ils sont d'ailleurs toujours présents dans d'autres textes comme les lois Grenelle ou des appels à projets de l'État, ainsi que dans les appels à projet régionaux ou nationaux, parfois cofinancés par l'Union Européenne.

## **E. UN SCÉNARIO DE MAINTIEN DES PAYS**

Selon l'enquête nationale, le **niveau d'adhésion** des élus locaux, du partenariat des financeurs, des forces vives et des habitants au projet de territoire constitue le critère le plus pertinent, dans une situation d'arbitrage sur le maintien d'un pays.

**TABLEAU N° 7 : CRITÈRES PERTINENT DANS LE CADRE D'UN ARBITRAGE SUR LE MAINTIEN OU LA SUPPRESSION D'UN PAYS**

Critères	Note sur 5
Niveau d'adhésion (élus locaux, partenariat des financeurs, forces vives, habitants) au projet	4
Caractère plus ou moins structurant des projets portés	3,7
Niveau de compétences du pays en matière d'ingénierie de projet	3,7
Caractère plus ou moins indispensable des moyens en ingénierie de projet à l'échelle du territoire	3,6
Dynamique de programmation (nombre de projets, montant des investissements...)	3,4

Toujours dans l'hypothèse de disparition d'un pays, une part importante des répondants (45 %) serait favorable à un maintien du conseil de développement dans deux fonctions : celle de maintien de la participation des acteurs et des habitants et celle d'observatoire du territoire intercommunal et d'appui aux démarches de coopération intercommunales. La fusion du conseil de développement et des communautés de communes concernées est mentionnée par un quart des répondants.

#### **F. L'AGRANDISSEMENT DE LA TAILLE DE LA GÉOGRAPHIE COMMUNAUTAIRE**

Que celle-ci soit considérée comme une évolution nécessaire (59 %) ou une plus value (26 %), les acteurs semblent prendre acte de la tendance à l'agrandissement de la géographie communautaire induite par la nouvelle distribution intercommunale impulsée dans le cadre de la réforme des collectivités.

Pour une majorité d'acteurs, la révision (en cours) des cartes de coopération intercommunale n'aura, pas (9 %) ou peu d'impacts (46 %) sur les dynamiques de territoires.

Néanmoins, ces observations ne peuvent être généralisées à l'ensemble du territoire puisque dans 29 % des cas, les répondants considèrent au contraire qu'une dimension suffisante sera atteinte pour impulser la mise en place d'un projet de territoire.

Par exemple, globalement, dans le **Diois**, le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) ne remet pas en cause le territoire du pays. Cependant, 4 ou 5 communes pourraient candidater à une entrée dans le projet existant et cette perspective est accueillie favorablement. À l'inverse, certains regroupements de communes proposés par le SDCI n'apparaissent pas logiques aux acteurs interviewés sur le terrain (proposition d'insérer certaines communes du Diois dans l'agglomération de Crès...).

Dans le **pays Pyrénées Méditerranée**, si les nouvelles communes qui intégreraient le pays suite aux propositions du prochain SDCI sont bien acceptées, les élus sont assez critiques sur la dynamique de structuration intercommunale du département : l'agglomération de Perpignan engloberait plusieurs communes de la « plaine riche » au détriment de l'arrière pays. Ce qui ne permettrait pas de créer des communautés de communes à la fois urbaines et rurales (correspondant à une perte en termes de répartition des richesses). Certaines communes de l'arrière pays se retrouvent dans des EPCI à faibles ressources.

**Recommandation 8 :** Prolonger et enrichir le processus de réforme intercommunale. Globalement, les principales remarques ou critiques formulées dans les territoires étudiés sont : la prise en compte insuffisante des habitudes de travail entre communes et la nécessité d'inscrire cette recomposition intercommunale dans un calendrier progressif prévoyant une date butoir mais avec des étapes. Par ailleurs, certains acteurs suggèrent de dépasser le stricte critère « administratif » des travaux de la commission départementale de coopération intercommunale et d'enrichir ses débats avec des discussions et études sur les contenus et les thématiques de travail de la coopération (notamment les sujets clefs comme la santé, les technologies de l'information et de la communication - TIC, les transports, etc.).

## VI. QUEL EST LE RÔLE DES ACTEURS AUX ÉCHELONS GÉOGRAPHIQUES « SUPÉRIEURS » ?

### A. L'APPORT DES CONSEILS RÉGIONAUX

Dans l'enquête menée, l'apport des conseils régionaux est considéré comme déterminant sur trois points :

- le cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire (cette fonction atteint la note moyenne de 4,2 sur 5) <sup>(1)</sup> ;
- le financement de l'ingénierie locale d'animation, de coordination et de gestion du projet d'ensemble (note de 3,8 sur 5) ;
- l'aide à la mobilisation des financements européens (3,2/5).

Enfin, les répondants identifient peu d'apports à la « collaboration urbain - rural » dans l'action des régions (comme départements), alors qu'ils l'identifient comme un sujet à fort enjeu.

L'analyse confirme ainsi le rôle « d'impulseur » et soutien dans le temps de la collectivité régionale en faveur des projets de territoire en milieu rural.

---

(1) Voir note précédente (B. les pays jouent un rôle important dans la dynamique de projets et la participation des acteurs.)

La loi de décentralisation (1983) a conforté le rôle des régions dans la gouvernance des territoires ruraux, en en faisant progressivement les coordinatrices du développement (notamment sur le plan économique) et de l'aménagement des territoires.

D'un point de vue opérationnel, les collectivités régionales interviennent notamment au travers d'outils stratégiques comme les SRADDT (schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire) ou SRDE (schéma régional de développement économique) ou le SRFP (schéma régional de la formation professionnelle), définis en concertation avec les collectivités et sphères socio-économiques locales. Au niveau des territoires de projets, les régions affirment également un rôle de premier plan vis-à-vis des 46 PNR, qu'elles impulsent et accompagnent de par la loi mais aussi vis-à-vis de la création et du financement (fonctionnement et investissement) des pays, qu'elles accompagnent financièrement (notamment en matière d'ingénierie) dans le cadre d'une contractualisation.

Mais, sur le plan économique, les évolutions règlementaires des dernières décennies ont dessiné et conforté un système d'acteurs de plus en plus complexe (notamment par un renforcement des procédures d'appels à projet ou une implication grandissante des territoires de projet dans le champ économique), qui rend moins visible le positionnement des uns et des autres. Là encore, l'enjeu en matière de gouvernance locale sera de préciser à l'avenir la fonction de chacun.

Même si les régions confirment leur soutien aux territoires ruraux de projet, au moins jusqu'en 2014 (en Lorraine, Bretagne, Centre, Pays de la Loire, Poitou-Charentes...), la tendance actuelle est au ciblage et au resserrement des aides de la région. Elle fait craindre aux PNR et aux pays, qui voient un désengagement progressif des aides contractualisées avec l'État (baisse voire disparition du volet territorial au sein des contrats de plan État région – CPER et dans les programmes opérationnels du FEDER de la période 2007-2013), une diminution du soutien historique de la collectivité régionale : développement des approches par appels à projet et non plus systématique (appel à initiatives de développement durable « ID en campagne » en région Centre...), plus fort ciblage des aides (SCOT en Pays de la Loire...) sur les thématiques prioritaires en ligne avec les compétences de la collectivité, diminution des soutiens financiers au financement de l'ingénierie technique... De plus, les enjeux de plus en plus forts dans les villes et agglomérations et le poids de l'urbain en France (80 % de la population) mobilisent de plus en plus les régions sur ces espaces.

**Recommandation 9 :** Poursuivre les démarches innovantes des régions qui permettent à la fois de mesurer l'impact des interventions des régions et de valoriser les initiatives de développement en milieu rural. Par exemple en mettant en place, comme le fait la région Auvergne, des dispositifs de suivi et d'évaluation en continu et intégré (plateforme informatique partagée entre les 17 pays et la région Auvergne et réseau d'animation et de formation), en développant des dispositifs expérimentaux sur le transfert méthodologique et d'expertise ou la mise en place d'outils de suivi - évaluation avec les parcs naturels régionaux dont le Vercors (en région Rhône-Alpes).

**Recommandation 10 :** Valoriser les initiatives ciblant des enjeux forts ou d'avenir pour le monde rural : du point de vue des processus et méthodes (inter-pays et SCOT en Alsace, SCOT et Plan régional agricole durable en Rhône-Alpes) ou des thématiques (lien ville - campagne en Rhône-Alpes, enjeux fonciers environnementaux, agricoles et forestiers dans les stratégies de Bourgogne ou Midi-Pyrénées, innovation dans le milieu associatif en région Centre ...).

## B. L'APPORT DES CONSEILS GÉNÉRAUX

C'est l'aspect financier de l'apport des conseils généraux en matière d'aménagement du territoire en milieu rural qui est le plus valorisé par les répondants à l'enquête nationale menée par l'évaluateur :

- cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire (note de 3,8 sur 5) ;
- financement d'équipements structurants (3,7/5).

Inversement, son apport apparaît plus faible en termes de conseil au montage de projets (note de 2,1 sur 5) et de réponse aux critères d'éligibilité pour la mobilisation de financements européens (2,1/5).

Sans doute l'absence de représentation des EPCI de moins de 10 000 habitants dans l'échantillon d'enquête peut-il avoir occulté l'important rôle que le département a pu jouer auprès des communautés de communes les moins densément peuplées.

Quoiqu'il en soit, la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010, mais plus encore la crise économique et financière que la France traverse depuis fin 2008, auront un impact sur le soutien des départements aux territoires ruraux et donc à leur gouvernance : la crise économique, car elle réduit les budgets des départements et augmente sa dépense sociale, la réforme des collectivités, car elle esquisse une réorganisation entre eux et les régions (avec en prévision l'élaboration des schémas de coordination).

Il convient de rappeler que si l'implication des départements en faveur des territoires ruraux a déjà fortement évolué après les lois de décentralisation et les

lois « Voynet » et « Pasqua » (1995-1999) qui ont renforcé le rôle de l'intercommunalité et des régions, leurs compétences recouvrent encore aujourd'hui des champs de droit commun extrêmement divers dans ces territoires (politiques sociales et d'insertion, de solidarité, de santé, d'équipements scolaires du second degré, de transports, etc.). Il faut aussi souligner que, plus spécifiquement en milieu rural, le rôle des départements reste important : soutien en lien avec des questions d'équipement, de développement agricole, d'adduction d'eau potable ou d'assainissement, etc.

Les départements interviennent donc prioritairement en matière d'équipements des territoires et de financements des stratégies de développement, plus qu'en matière de définition des projets de territoire, bien qu'ils puissent appuyer ces derniers. Pourtant, en matière de gouvernance des territoires ruraux, certains départements s'impliquent à travers les chartes et projet intercommunaux et des formes d'action plus contractuelles (contrats d'objectifs), gérées le plus souvent selon un principe de péréquation financière pour garantir solidarité et cohérence territoriale. Mais, dans la mesure où des compétences sont partagées avec les régions (sur les chartes de pays ou de PNR par exemple) et où d'autres dispositifs contractuels existent (notamment au niveau territorial), la lecture des systèmes d'acteurs intervenant localement s'en trouve parfois quelque peu brouillée.

Dans le **Diois**, le rôle du conseil général est très apprécié, notamment pour son soutien presque systématique à l'action du pays. Mais la réforme des collectivités fait craindre un affaiblissement de sa capacité à redistribuer sur les territoires peu dotés les recettes fiscales issues des territoires les plus dynamiques. L'avis est plus partagé sur le conseil régional : certains élus mentionnent le poids de ses contraintes et exigences imposées lors des appels à projets ou conventions de financement. D'autres reconnaissent l'importance de son appui au développement du territoire (projet Biovallée) et à l'existence du pays (20 000 euros / an pour le conseil de développement et le contrat de pays).

En **Pyrénées Méditerranée**, le conseil général s'est notamment porté maître d'ouvrage sur des projets de grande ampleur (voie verte et station thermale d'Amélie-les-Bains). Il finance, avec le conseil régional, de nombreux projets. Le contrat de pays avec le conseil général a surtout été déterminant en donnant une plus forte légitimité au pays - qui devient le « passage obligé ».

**Recommandation 11 :** Initier rapidement la réflexion sur l'organisation des compétences et la mutualisation de services inter-collectivités. L'un des enjeux fort des années à venir sera de clarifier les attributions, outils d'intervention et implication dans les partenariats locaux de chacun, notamment au regard de la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010, qui prévoit un possible regroupement des territoires des collectivités départementales et régionales (remplacement des conseillers généraux et régionaux par des conseillers territoriaux...). Le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services inscrit dans la loi, défini localement, devrait aider à cela.

### **C. LE RÔLE DE L'ÉTAT**

Sans revenir sur les interventions et dispositifs de l'État traités dans le Lot A de l'évaluation, nous pouvons souligner quelques points concernant l'implication de l'État dans les gouvernances d'aménagement du territoire rural, de manière spécifique tout d'abord, en commentant la place des outils de gouvernance de massif et de manière plus générale ensuite.

#### **1. Le cas particulier des dispositifs et politiques de massifs**

Du fait des conditions de vie qui leurs sont propres, deux types de zonages officiels s'appliquent aux espaces montagnards français depuis près d'un demi-siècle : les « zones de montagne » et les « massifs ». La loi dite « loi montagne » du 9 janvier 1985, modifiée par la loi du 23 février 2005, a permis de définir plus précisément ces zones selon notamment des critères d'altitude, de condition climatique, pédologique et de pente. Elle a aussi été une base à l'échelon européen pour déterminer la mise en place de dispositifs compensatoires agricoles ou ruraux (indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN, par exemple).

On compte actuellement 10 massifs (6 en métropole, dont 5 interrégionaux, auxquels s'ajoutent la Corse et les massifs de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion), qui suivent le maillage communal et couvrent 29 % du territoire national et 8 millions d'habitants.

Du point de vue de la gouvernance des territoires ruraux, la politique des massifs intègre largement dans les principaux organes que sont le Comité de massif et le conseil national de la montagne les acteurs publics et privés des territoires :

- l'État et ses services (le préfet coordonnateur de massif co-pilote la politique du massif avec un élu local, président du comité de massif. Il s'appuie en outre sur l'équipe du commissariat de massif, délégation locale de la DATAR) ;

- les collectivités territoriales (notamment les régions et départements) et locales ;
- les acteurs socio-économiques (présents au comité de massif et dans les groupes de travail).

Elle les implique ainsi dans la définition de ses deux principaux outils : les « schémas interrégionaux de massif », instruments d'orientation stratégique (qui ont actuellement pour horizon 2020) et les « conventions interrégionales de massifs » négociées entre l'État et les régions notamment, parfois les départements, pour des périodes pluriannuelles (2007-2013 pour la dernière période de contractualisation).

Les massifs renvoient donc à des espaces partenariaux de prospective, d'aménagement et de développement spécifique à la montagne, reconnus avant tout comme des lieux d'expérimentation, d'observation et de coordination de certaines actions.

Les répondants à l'enquête de l'évaluateur identifient en effet principalement les apports des schémas et organisations de type massif (schéma de massif et comité de massif) dans le domaine de la « *veille et de la prospective* », de l'expérimentation et sur les enjeux qui touche à une échelle macro territoriale.

Le soutien aux projets expérimentaux sur des enjeux pertinents à l'échelle macro territoriale est par exemple cité par 32 % des répondants à l'enquête, l'identification d'enjeux ruraux émergents est repérée comme une plus valeur par un quart d'entre eux tandis que pour 22 %, ces organisations jouent un rôle d'observatoire et d'aide à la connaissance macro territoriale favorisant les interactions.

**Recommandation 12 :** Stimuler et accompagner les réflexions et démarche d'anticipation dans les massifs. Le devenir de la gouvernance de ce type d'espace se jouera principalement à deux niveaux. Tout d'abord, à l'échelle nationale, avec la réforme des collectivités territoriales de 2010 et à l'horizon 2014, qui impactera l'intercommunalité et soulève donc la question du recoupement possible entre zones de montagne et collectivités territoriales (région, départements et intercommunalités). Ensuite, à l'échelle européenne, avec l'impact potentiel de réforme de la politique agricole commune (PAC) et de la nouvelle politique de cohésion (devenir de l'indemnité compensatoire de handicap naturel - ICHN et introduction éventuelle d'un critère de densité...). Elle justifierait un soutien au travail de réflexion et d'anticipation que les gouvernances de massif pourraient engager (ou approfondir pour celles qui l'ont déjà démarré).

## 2. Les autres impulsions de l'État

Selon l'enquête, les nouvelles priorités de l'État sont difficilement prises en compte par les gouvernances et les acteurs des territoires ruraux,

principalement en raison de la faiblesse des moyens financiers associés à ces impulsions (62 %). Par exemple, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (TIC), les objectifs annoncés par le gouvernement sur le « *très haut débit pour tous* <sup>(1)</sup> » ne paraissent pas encore apporter des applications concrètes dans les territoires.

Par ailleurs, une part importante des acteurs considère, vraisemblablement en raison de la diversité des situations dans les territoires, qu'il existe un décalage entre les impulsions nationales et les applications ou attentes locales (30 %) au moment où celles-ci sont promues, parfois même entre les impulsions nationales et les stratégies régionales.

Enfin, aux plans organisationnels et des moyens humains de l'État, la mise en œuvre de la RéATE pourrait avoir une incidence sur la déclinaison des politiques de l'État dans les territoires. Mais la réforme est encore récente et n'a probablement pas produit tous ces effets. Les premières évaluations, partielles, sont soit trop récentes <sup>(2)</sup>, soit en cours <sup>(3)</sup> pour en présenter une analyse plus détaillée.

On peut pourtant poser comme hypothèse que l'évolution du maillage des 250 sous-préfectures et de la fonction de sous-préfet elle-même pourraient constituer un levier pour relayer les politiques nationales de l'État en milieu rural. La directive nationale d'orientation (DNO 2010-2015) des préfectures (mars 2011) met d'ailleurs en avant, pour les sous-préfets, leurs fonctions de proximité et d'accompagnement stratégique du développement local. Les sous-préfectures sont amenées à devenir des administrations de mission ayant pour rôle de servir de « plateforme » pour une organisation transversale des politiques publiques à l'échelle de l'arrondissement. Le sous-préfet d'arrondissement peut ainsi, comme le précise le décret du 16 février 2010, (outre les missions de veiller au respect des lois et règlements et d'apporter son concours au maintien de l'ordre public et de la sécurité des populations), exercer plusieurs fonctions en matière d'ingénierie territoriale utiles au développement local et en faveur des territoires de projet et notamment :

- animer et coordonner l'action des services de l'État dans l'arrondissement ;
- participer à l'exercice de contrôle administratif et au conseil aux collectivités territoriales ;

---

(1) Déclaration du Premier ministre, 6 décembre 2010.

(2) M. Dominique de LEGGE, sénateur - Rapport d'information au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la révision générale des politiques publiques pour les collectivités territoriales et les services publics locaux, 22 juin 2011.

(3) DATAR, analyse de l'impact territorial des restructurations et réorganisation des services de l'État et des opérateurs de service public sur un échantillon de sites – résultats prévus pour janvier 2012.

- mettre en œuvre des missions particulières d'intérêt régional que le préfet de région pourrait lui confier dans le domaine du développement des territoires ruraux.

Il est d'ailleurs révélateur de noter que parmi les 3 priorités fixées aux sous-préfets par le ministre de l'Intérieur à l'occasion d'un séminaire les réunissant le 24 octobre 2011, deux peuvent concerner la gouvernance en milieu rural :

- le développement territorial « *...qui doit désormais être au cœur du métier des sous-préfets, surtout en cette période de crise économique où le maintien de l'attractivité et de la compétitivité de chaque territoire revêt une importance stratégique...* »
- la conduite de missions transversales « *en matière d'emploi, de lutte contre le décrochage scolaire, d'industrie...* » ;

L'audition du représentant de la directeur de la Modernisation de l'administration territoriale (DGMAT) du ministère de l'Intérieur à l'occasion des travaux du Comité d'évaluation et de contrôle du printemps 2011 a par ailleurs souligné le rôle très utile des sous-préfets pour les élus locaux, notamment pour l'accès aux fonds européens ou aux crédits contractualisés et la fonction de « porte d'entrée » vers les services de l'État dans le département ou la région <sup>(1)</sup>.

Quelques premiers signes de cette mise en œuvre ont pu par ailleurs être observés lors de nos investigations sur le terrain :

Dans le **Diois**, l'État est toujours très écouté même si les élus constatent l'affaiblissement progressif de son soutien financier. Le sous-préfet a aidé à l'obtention de la labellisation PER numérique pour le territoire même si l'avis des élus est partagé sur la pertinence de ce thème pour le Diois où un travail d'information et d'appropriation reste à faire.

En **Pyrénées Méditerranée**, on observe de bonnes relations entre la sous-préfecture, les services déconcentrés et le pays : les équipes vont d'ailleurs partager les mêmes locaux. Le sous-préfet participe activement à la gouvernance et au soutien de l'action du pays.

Dans les **Crêtes préardennaises**, l'État cofinance depuis plus de 10 ans des projets sur le territoire en matière touristique, de développement économique, de services en milieu rural et de cohésion territoriale (via les Dotations de développement rural, le Fonds national d'aménagement et développement des territoires - FNADT et les crédits européens). Les acteurs du territoire ont bénéficié d'un soutien important dans le cadre du PER. Ils regrettent cependant

---

(1) Audition par le Groupe de travail du CEC sur la politique d'aménagement du territoire en milieu rural de M. Jean-Benoît Albertini, secrétaire général adjoint, directeur de la modernisation de l'administration territoriale, au ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (17 mai 2011).

certaines divergences entre les orientations des réformes de l'État et les orientations régionales.

Dans le **pays de Ploërmel**, les acteurs apprécient les cadres et les impulsions données par les appels à projets de l'État. Le développement local bénéficie par ailleurs d'un soutien financier de l'État (via le Fonds national de revitalisation des territoires - FNRT) et de celui d'un fonds privé (Vivendi), montage considéré comme innovant par les acteurs locaux.

En **pays Vendômois** comme dans celui de **St-Omer**, on regrette les effets de la réorganisation des services de l'État.

**Recommandation 13 :** Accompagner et consolider la réorganisation des services de l'État dans les territoires ruraux. La réforme de l'administration territoriale de l'État (RéATE) et la réforme des collectivités territoriales (RCT) ainsi que la préparation des futurs programmes européens (les fonds européens 2014-2020 pourraient représenter pour la France plus de 15 milliards d'euros sur la période) génèrent une dynamique de réorganisation dans les territoires ruraux qu'il nous semble utile de consolider et d'accompagner. Lorsque cela n'a pas encore été fait, il serait intéressant, dans le cadre d'un travail concerté entre les services de l'État, les acteurs locaux et les collectivités territoriales, de stabiliser puis de communiquer sur les évolutions concernant la mise en œuvre des politiques publiques dans les territoires (relations entre la sous-préfecture et les niveaux départementaux et régionaux d'une part et les collectivités et acteurs locaux d'autre part, détermination puis information sur le mode d'intervention opérationnel des sous-préfets...). Il serait également important d'enclencher (ou de renforcer), dès 2012, un travail de définition de l'implication des services de l'État en milieu rural pour la mise en œuvre des programmes et des crédits européens de la période 2014-2020. On peut à titre d'exemple citer le travail enclenché par les services de l'État en Champagne Ardenne pour anticiper le management des prochains programmes européens.

**Recommandation 14 :** Renforcer les moments de concertation de visu entre les responsables des politiques supra-locales (État, région, département ou comité de massif) et les responsables des territoires de projet pour permettre une convergence et une efficacité des actions. Le soutien des acteurs supra-locaux sur certaines priorités (et non plus sous forme de guichet ouvert) est une tendance de fond observée. Mais les problématiques et les priorités locales peuvent être soit différentes, soit à mettre en œuvre sur un mode opératoire spécifique au territoire. Ces moments d'information et de concertation (conférences des territoires, réunion de concertation locale lors de la préparation des conventions pluriannuelles entre le territoire et la région...) permettent donc un travail d'écoute mutuelle et d'harmonisation des actions.

## **VII. QUELS SONT LES PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS ET BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE DE PROJET DE TERRITOIRE**

Sans être exhaustif, il nous semble important de terminer ce travail d'évaluation sur deux sous-questions qui ouvrent sur le devenir des gouvernances des territoires ruraux.

### **A. LES DYSFONCTIONNEMENTS OU RISQUES**

In fine plusieurs types de dysfonctionnements, points faibles ou risques potentiels ont été relevés lors de l'enquête ou des études de cas de terrain :

- un déficit de synergie entre territoires de projet, voire une concurrence entre eux. Cela peut être le cas entre les EPCI composant un pays et la structure d'animation du projet de territoire ou entre la ville centre du pays et les territoires plus ruraux périphériques ou encore entre la Ville Porte et le parc naturel régional, qui ne partagent pas les mêmes priorités immédiates. Cette situation peut également se rencontrer entre un parc naturel régional (PNR) et un pays dont une partie du territoire serait commun ;
- un déficit « d'identité territoriale » ou de considération collective à l'égard du patrimoine commun que constitue le territoire qui permettrait pourtant de faciliter le regroupement des élus, entreprises et habitants autour d'un projet ;
- des risques de défaut ou de rupture de portage politique des élus locaux (implication et volonté) ou à l'inverse une instrumentation trop forte du projet en particulier lors des renouvellements électoraux (peut-être exacerbée du fait du contexte de la réforme des collectivités territoriales) ;
- une diminution du soutien au conseil de développement (ou une organisation similaire) et une hétérogénéité d'implication des différentes sphères de la société locale (notamment une faible représentation des acteurs de l'agriculture et de la forêt, précarisation du tissu associatif...), outil et approche pourtant essentiels pour permettre la mise en œuvre de projets territoriaux équilibrés et intégrés mais aussi pour faciliter l'analyse et l'action partagée face à l'évolution des enjeux de la société (mutations socio-économiques, insertion des nouveaux arrivants, médiation interculturelle entre population, gestion des conflits...) ;
- une fragilité financière de la structure d'animation du pays (syndicat mixte ou association) voire une dégradation possible des ressources des parcs naturels régionaux (PNR) du fait d'une réduction des

financements de la part des partenaires (baisse du volet territorial des CPER 2007-2013 voire disparition, réduction des financements régionaux...) qui entraîne par exemple une vision court-termiste des projets mis en œuvre ou bien des difficultés à maintenir l'ingénierie de développement (dans les pays mais aussi dans les PNR) ;

- la réduction de l'implication (politique, technique et financière) des grands partenaires des territoires de projets que sont l'État, la région et le département et par exemple un impact possible du développement des démarches de soutien plus sélectives (par le biais de la procédure d'Appels à projet par exemple) ce qui pourrait favoriser davantage les territoires organisés et disposant d'une ingénierie locale et par ailleurs privilégier les territoires dont les enjeux sont convergents avec les thèmes de l'appel à projet ;
- les impacts d'une réorganisation des services de l'État récemment mise en œuvre et/ou la réduction des moyens humains de l'État dans les territoires (regroupement des DDAF et DDE en DDT, diminution du personnel, réorganisation du rôle des sous-préfectures et nouvelles relations entre les services départementaux et les territoires...) qui complexifie voire diminuent les coopérations techniques de proximité entre l'État et les territoires de projet, au moins durant la période actuelle de transition.

## **B. LES BONNES PRATIQUES QUI PERMETTENT D'ÉLABORER ET METTRE EN ŒUVRE DES PROJETS DE TERRITOIRE DE QUALITÉ**

À l'inverse, des bonnes pratiques et opportunités se sont dégagées des analyses. Elles sont aussi très nombreuses et méritent d'être soulignées comme autant de facteurs clefs de succès à soutenir voire de pistes et solutions à mettre en œuvre pour répondre aux difficultés mentionnées au point précédent. Elles doivent continuer de faire l'objet de travaux de capitalisation, de promotion et de diffusion (ce que font déjà en partie les réseaux régionaux et nationaux interviewés<sup>(1)</sup>). Nous en mentionnerons six dont la mise en œuvre semble apporter un effet de levier très important :

- des méthodes efficaces utilisées pour l'élaboration de diagnostic partagé entre les animateurs du projet et le tissu local d'acteurs (associations, entreprises...), qui soient fiables, et qui comportent parfois même une dimension prospective en amont, notamment avec les grands partenaires (région, département, État, établissements publics) ;

---

(1) Réseaux ruraux régionaux et nationaux du PDRH, centres de ressources des régions, Fédération des Parcs naturels régionaux de France, ADF, AdcF, ARF, APFP...

- des démarches et des méthodes de concertation et d'implication des acteurs locaux (acteurs politiques, associations, acteurs économiques, habitants...) via des conseils de développement, des groupes de travail, des forums ou des modes de gouvernance originaux (comme les Groupes d'action locale - GAL où 50 % des acteurs qui orientent la programmation sont des acteurs de droit privé) ;
- des démarches et outils de suivi et d'évaluation en continu (comme en Rhône Alpes ou en Auvergne), utilisant des plateformes de travail (via des outils *web*), qui sont communs aux territoires de projets et aux grands acteurs (ici la région) et qui permettent une valorisation des actions menées en milieu rural, une mobilisation convergente des acteurs et donc une efficacité plus importante des crédits publics ;
- une ingénierie locale performante, organisée sous forme d'équipe projet (noyau dur restreint disposant *a minima* d'une compétence en gestion et montage de projet ou programme et d'une compétence en animation de systèmes d'acteurs) et la mobilisation du partenariat et des logiques de réseaux d'experts (dans le territoire ou entre le territoire et les grandes collectivités). Sur ce registre, notons aussi un début d'initiative en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales (GPEC-T) ou de cartographie territoriale des compétences ainsi qu'une implication parfois forte des sous-préfets (encouragée par la DNO) ;
- la dynamisation apportée par l'introduction puis la prise en charge de nouveaux sujets ou de sujets clefs dans les projets de territoire (santé, TIC, SCOT, plans climat énergie territoriaux, relations ville - campagne...) ;
- des investigations et des expériences menées par les parcs naturels régionaux, les programmes LEADER ou les PER en matière de transfert de compétences et d'expériences (innovation en montagne en Rhône-Alpes, relations ville - campagne...) ;
- la perspective de la prochaine période (2014-2020) de contractualisation française (les contrats de projet État région - CPER) et de programmes européens (FEDER, FEADER, FSE et CTE <sup>(1)</sup>) qui invite les gouvernances locales à faire preuve d'anticipation et de préparation (formation à l'ingénierie financière et administrative « européenne », renforcement des approches de financements liés aux obligations de résultats ou de conditionnalités...). À ce titre, le travail engagé par la préfecture de région Champagne Ardenne a été cité comme exemple.

---

(1) *Coopération territoriale européenne.*



## **ANNEXES**

## SOMMAIRE DES ANNEXES

<b>ANNEXE N° 1 : BIBLIOGRAPHIE</b> .....	91
<b>ANNEXE N° 2 : NOTES DÉTAILLÉES SUR LES FORMES DE GOUVERNANCE</b>	94
<b>A. LES GROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX</b> .....	94
1. Les communautés de communes .....	94
<i>a) État des lieux</i> .....	94
<i>b) Évolutions et perspectives</i> .....	96
2. Les pays .....	98
<i>a) État des lieux</i> .....	98
<i>b) Évolutions et perspectives</i> .....	100
3. Les parcs naturels régionaux (PNR) .....	101
<i>a) État des lieux</i> .....	101
<i>b) Évolutions et perspectives</i> .....	104
<b>B. LES FORMES TEMPORAIRES SPÉCIALISÉES</b> .....	106
1. L'appel à projets des pôles d'excellence rurale (PER).....	106
2. L'appel à projets « LEADER » .....	108
<b>C. LES RÉFÉRENTIELS SUPRA-LOCAUX</b> .....	112
1. L'implication des départements .....	113
<i>a) État des lieux</i> .....	113
<i>b) Évolutions et perspectives</i> .....	114
2. L'implication des régions .....	115
<i>a) État des lieux</i> .....	115
<i>b) Évolutions et perspectives</i> .....	116
3. La politique des massifs .....	117
<i>a) État des lieux</i> .....	117
<i>b) Évolutions et perspectives</i> .....	120
4. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) en milieu rural.....	121
<i>a) État des lieux</i> .....	121
<i>b) Évolutions et perspectives</i> .....	123

<b>ANNEXE N° 3 : ENQUÊTE NATIONALE</b> .....	124
A. INTRODUCTION MÉTHODOLOGIQUE : ÉCHANTILLON ET PRÉCAUTIONS DE LECTURE .....	124
1. Présentation de l'échantillon .....	124
a) <i>Les acteurs ciblés</i> .....	124
b) <i>Les répondants : 193 réponses à l'enquête</i> .....	124
2. Précautions de lecture .....	125
a) <i>Neutralisation du biais de subjectivité</i> .....	125
b) <i>Une rédaction favorisant une lecture rapide</i> .....	126
B. SYNTHÈSE DES RÉPONSES .....	126
1. Facteurs facilitant ou freinant la dynamique de développement rural .....	126
a) <i>Question 6</i> .....	126
b) <i>Questions 7 à 9</i> .....	129
c) <i>Question 10</i> .....	129
d) <i>Questions 11 et 12</i> .....	131
2. Capacité des gouvernances actuelles à répondre aux enjeux diversifiés du développement local .....	132
a) <i>Questions 14, 15, 18 et 20</i> .....	132
b) <i>Questions 16, 17 et 19</i> .....	132
c) <i>Question 21</i> .....	133
d) <i>Questions 24 et 25</i> .....	133
3. Capacité des territoires à définir une stratégie de développement .....	134
a) <i>Questions 27 et 28</i> .....	134
b) <i>Question 29</i> .....	134
c) <i>Question 32 et 33</i> .....	134
d) <i>Question 34</i> .....	134
4. Réforme territoriale et développement des territoires ruraux .....	135
a) <i>Question 38</i> .....	135
b) <i>Question 40</i> .....	135
c) <i>Question 43</i> .....	136
5. Approches d'échelons géographiques « supérieurs » et réponses aux besoins locaux .....	136
a) <i>Question 49</i> .....	137
b) <i>Question 50</i> .....	137
6. Bonnes pratiques et dysfonctionnements en matière de projet de territoire .....	137
a) <i>Question 52</i> .....	137

<i>b) Question 54</i> .....	138
C. TEXTE DU QUESTIONNAIRE .....	139
<b>ANNEXE N° 4 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES</b> .....	151
A. INTERVIEWS AU PLAN NATIONAL.....	151
B. INTERVIEWS AU PLAN LOCAL.....	152

## ANNEXE N° 1 : BIBLIOGRAPHIE

	Libellés	Date	Autres précisions
<b>Loi et règlements</b>			
<b>Loi n°99-533</b>	d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT)	25 juin 1999	
<b>Loi n°2003-590</b>	urbanisme et habitat	2 juillet 2003	
<b>Loi n°2005-157</b>	relative au développement des territoires ruraux (LDTR)	23 février 2005	
<b>Loi n° 2010-874</b>	de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP)	27 juillet 2010	
<b>LOI n° 2010-1563</b>	de réforme des collectivités territoriales (RCT)	16 décembre 2010	
<b>Rapports techniques et institutionnels</b>			
<b>EDATER pour DATAR /MAAPAT /ASP</b>	Évaluation de la contribution du FEDER au développement des territoires ruraux et articulation avec le FEADER	Janvier 2011	
<b>DGCL/DESL</b>	Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1er Janvier 2011	Février 2011	
	Plan d'action en faveur des territoires ruraux résultant des Assises des territoires ruraux	11 mai 2010	CIADT
<b>M. G. Doré</b>	« Les pays face aux nouveaux défis de l'intégration intercommunale » <i>in</i> revue POUR n° 209-210	Juin 2011	
<b>CGAAER</b>	Bilan et principaux enseignements de la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux (LDTR du 23 février 2005)	Février 2010	
<b>M. R. Pointereau</b>	Rapport d'information n° 622 (2008-2009) fait au nom de la commission de l'économie sur « les pôles d'excellence rurale : un accélérateur des projets issus des territoires »	Septembre 2009	
<b>M. E. Balladur</b>	Comité pour la réforme des collectivités locales - « Il est temps de décider » - Rapport au Président de la République	Mars 2009	
<b>Rapports de la Cour des comptes</b>	L'intercommunalité en France (2005), Bilan d'étape de l'intercommunalité en France (2009)		
<b>CGAAER</b>	Évaluation des conseils de développement et prise en compte du développement durable dans les pays et agglomérations, Rapport n° 1759	Novembre 2008	
<b>Mission parlementaire d'information</b>	Rapport d'information (n° 1153) déposé par MM. Didier Quentin et Jean-Jacques Urvoas, députés, au nom de la commission des Lois en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la clarification des compétences des collectivités territoriales	Octobre 2008	
<b>Instance d'évaluation du Commissariat général du Plan (CGP)</b>	Les politiques de développement rural : rapport de l'instance d'évaluation présidée par M. Daniel Perrin	Septembre 2003	La Documentation Française
<b>Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques</b>	Rapport d'information (n° 4019) déposé par MM. François Cornut-Gentille et Christian Eckert, députés, au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur la révision générale des politiques publiques	1 <sup>er</sup> décembre 2011	

	<b>Libellés</b>	<b>Date</b>	<b>Autres précisions</b>
<b>Contributions d'instances et acteurs nationaux</b>			
<b>ADCF</b>	Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions	Décembre 2009	
<b>ADF</b>	Pour une nouvelle politique d'aménagement numérique du territoire ambitieuse et solidaire	9 décembre 2010	
<b>Comité des régions</b>	Propositions législatives sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) et de développement rural après 2013	28 novembre 2011	
<b>Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie</b>	Première contribution au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) sur la politique d'aménagement du territoire en milieu rural		
<b>ARF</b>	Vers une nouvelle gouvernance de l'aménagement du territoire en France	Juillet 2011	
<b>CNSA</b>	Répertoire cartographique relatif aux ESMS secteurs handicaps et personnes âgées	Avril 2011	
<b>ADCF</b>	Les périmètres de l'intercommunalité rurale : ce n'est pas la taille qui compte !	Janvier 2010	
<b>ADCF</b>	La crise et nos territoires : premiers impacts	Octobre 2010	
<b>APFP</b>	Panorama des pays 2011	2011	
<b>APFP</b>	Généraliser Leader pour la politique de développement des territoires après 2013	Mars 2011	
<b>ADCF</b>	Premier bilan des projets de schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)	Juin 2011	
<b>DATAR</b>	Les actions de la DATAR sur l'aménagement numérique des territoires		
<b>DEGESCO (ministère de l'Éducation nationale)</b>	La politique d'aménagement du territoire en milieu rural services publics d'État, écoles maternelles, primaires et collèges		
<b>Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP)</b>	Un nouvel État territorial	11 juin 2008	
<b>DGCL (ministère de l'Intérieur)</b>	Loi de réforme des collectivités territoriales, guide pratique		
<b>Ministère de l'Intérieur</b>	Clôture du séminaire des sous-Préfets	24 octobre 2011	
<b>Travaux de chercheurs</b>			
<b>MM. A.Diallo, D.Lépicier</b>	« Typologie spatiale et caractérisation socio- économique des pays en France métropolitaine »	Décembre 2010	
<b>MM. G. Gontcharoff, Adels</b>	« Dix territoires d'hier et d'aujourd'hui, pour mieux comprendre le développement local »	2010	
<b>M. C. Jebeili</b>	« L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent », La semaine juridique n°45	Novembre 2008	
<b>M. M. Vanier</b>	« Le pouvoir des territoires, essai sur l'inter- territorialité »	2008	Economica – Anthropos
<b>MM. R. Pasquier, V. Simoulin, J.Weisbein</b>	« La gouvernance territoriale : pratiques, discours et théories »	2007	Droit et Société vol. 44 éd. LGDJ
<b>M. J.M. Offner</b>	« Les territoires de l'action publique locale. Fausses pertinences et jeux d'écarts »	2006	Revue Française de Science Politique, vol. 56, n° 1
<b>M. P. Calame</b>	« La démocratie en miettes, pour une révolution de la gouvernance »	2003	Éditions Charles Léopold Mayer, Paris

	<b>Libellés</b>	<b>Date</b>	<b>Autres précisions</b>
<b>M. L. Laurent</b>	« La fin des départements, le recours aux pays »	2002	Presses universitaires de Rennes
<b>M. L. Méasson</b>	« L'apport des territoires de projet à la géographie politique »		UMR PACTE-Territoires
<b>Publications et revues</b>			
<b>Revue POUR</b>	Réforme des collectivités et gouvernance territoriale	Juin 2011	N° 209-210
<b>Col. de la Documentation Française, n° 369</b>	Réforme des collectivités locales : quel bilan ?	Mars 2011	
<b>Revue Territoires</b>	Tout sur la réforme qui veut faire plonger les collectivités	Janvier 2011	N° 514
<b>Territoires 2040</b>	Aménager le changement	Septembre 2010	DATAR, Paris
<b>Les cahiers de Sol et Civilisation</b>	Revenir au territoire, un enjeu pour le développement	2009	N° 2

## ANNEXE N° 2 : NOTES DÉTAILLÉES SUR LES FORMES DE GOUVERNANCE

### A. LES GROUPEMENTS INTERCOMMUNAUX

#### 1. Les communautés de communes

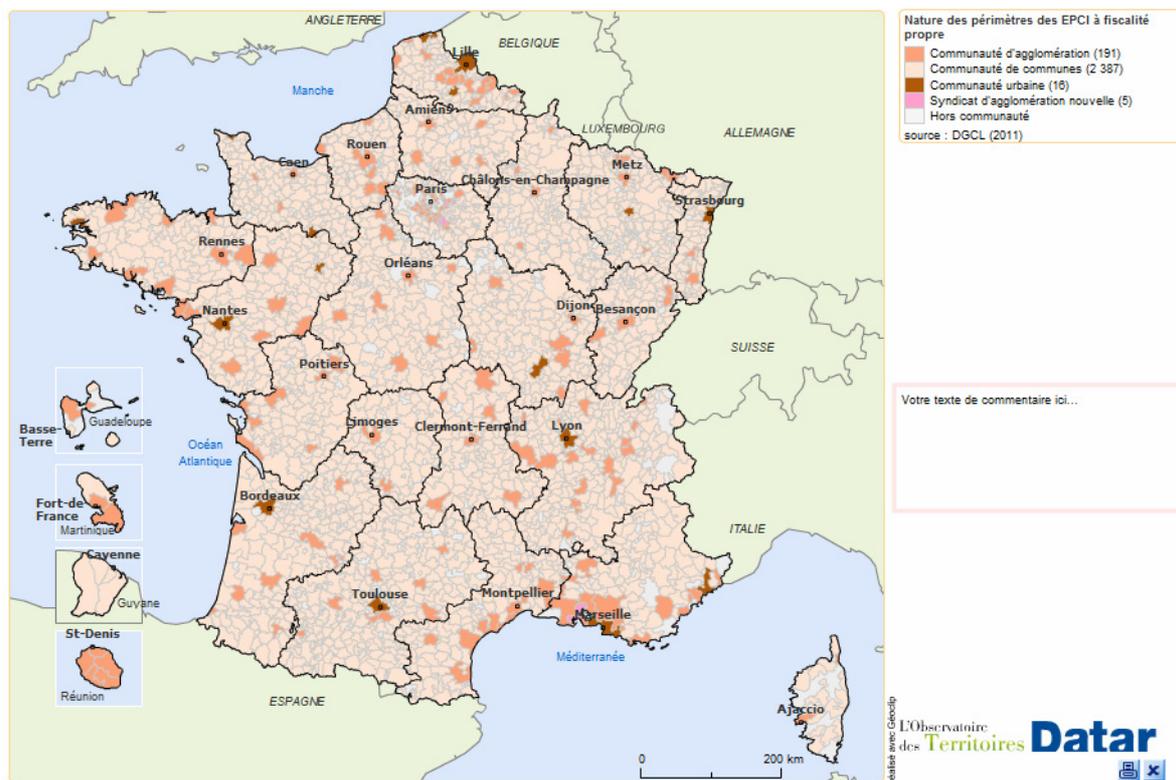
##### a) *État des lieux*

Après des décennies de tâtonnement, la loi « ATR » relative à l'administration territoriale de la République (dite « loi Joxe ») du 6 février 1992 relance l'intercommunalité, notamment en milieu rural, avec la création de communautés de communes visant à « associer des communes au sein d'un espace de solidarité en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace » et créer ainsi une structure intercommunale de proximité, de gestion de services et d'équipements.

Cet « espace de solidarité » évoqué dans le texte de la loi correspond assez largement au bassin de vie et d'emploi, base de la structuration des territoires ruraux.

En s'inscrivant dans une volonté de donner un nouvel essor à l'intercommunalité, la loi de 1992 rationalise la coopération en satisfaisant deux objectifs : celui de développement économique local et celui de relance de l'aménagement du territoire par le renforcement des moyens d'actions.

#### NATURE DES EPCI



D'un point de vue strictement quantitatif, la relance évoquée dans le paragraphe précédent a abouti à un vif développement du regroupement communal.

Actuellement la quasi-totalité des 36 600 communes de France sont regroupées en un peu plus de 2 500 communautés. On dénombre en moyenne 12 à 13 communes par groupement.

En 2005, il existait 1 053 communautés de moins de 10 communes et 1 523 comptaient moins de 10 000 habitants <sup>(1)</sup> (particulièrement en zone rurale). Entre 1993 et le 1<sup>er</sup> janvier 2011, les communautés de communes sont passées de 193 à 2 387 avec une augmentation constante ; une réduction de ce nombre est cependant à noter ces deux dernières années <sup>(2)</sup>. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 207 communes supplémentaires faisaient partie d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Ainsi, 95,5 % des communes et 89,9 % de la population appartiennent à un groupement à fiscalité propre, même s'il existe des disparités entre des régions presque entièrement couvertes (majoritaires) et des régions plus faiblement dotées <sup>(3)</sup>.

En matière de gouvernance, la gestion des EPCI bénéficie d'une organisation relativement simple. On distingue :

- un organe délibérant composé des délégués élus au scrutin secret par les conseils municipaux des communes membres <sup>(4)</sup>. Les délégués, appelés à représenter leur commune au sein d'un syndicat intercommunal, d'une communauté de communes ou d'une communauté d'agglomération, sont élus par le conseil municipal au scrutin majoritaire ;

- un organe exécutif (le président). À la suite du renouvellement général des conseils municipaux, l'organe délibérant, sous la présidence du doyen d'âge, élit son président et le bureau lors de sa première séance, selon les règles applicables à l'élection du maire, au scrutin secret majoritaire à trois tours <sup>(5)</sup> ;

- un bureau. Il est composé du président, d'un ou plusieurs vice-présidents et, éventuellement, d'un ou plusieurs autres membres de l'organe délibérant.

Quant aux liens spécifiques avec les autres structures d'aménagement du territoire, certains EPCI peuvent être associés dans le cadre d'un pays dans le cas où celui-ci aurait été reconnu en périmètre d'étude. Ils doivent délibérer pour approuver le projet de charte élaboré ensemble. Les EPCI sont donc appelés à collaborer lorsque ceux-ci se trouvent associés dans le cadre d'un autre territoire de projet.

Sur le plan de l'ingénierie publique territoriale, l'EPCI a une existence distincte des communes qui le composent. Celui-ci est donc doté d'une autonomie financière qui lui donne ses propres moyens d'actions. Il est administré par des autorités qui lui sont propres et recrute son personnel.

---

(1) 114 communautés comptaient à la fois moins de 5 communes et moins de 5 000 habitants, 42 comptaient moins de 5 communes et de 5 à 10 000 habitants, 326 communautés réunissaient entre 5 et 9 communes totalisant moins de 5 000 habitants, et 235 de 5 à 10 000 habitants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 321 communautés comptaient encore entre 3 et 5 communes, 882 en comptaient entre 6 et 10 ; seules 355 communautés comptaient plus de 20 communes. Au 1<sup>er</sup> janvier 2008, 15 communautés comptaient moins de 700 habitants et 16 en comptaient plus de 300 000 (bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2011, direction générale des Collectivités locales - DGCL).

(2) Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2011, DGCL.

(3) Corse : 55,6 % des communes et 77,6 % des habitants ; Île de France : 78,5 % des communes et 58,2 % des habitants ; Guadeloupe : 50 % des communes et 50,7 % des habitants (bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1<sup>er</sup> janvier 2011, DGCL).

(4) Article L. 5211-7 du code général des collectivités territoriales - CGCT.

(5) Article L. 5211-2 et L. 2122-7.

L'abandon par le Gouvernement de la mission de l'État en matière d'ingénierie concurrentielle à destination des collectivités territoriales, dans un contexte de bouleversements du fait de la réorganisation des services de l'État et des contradictions budgétaires, place la question de l'avenir de l'ingénierie publique territoriale au centre des discussions. Sa montée en puissance dans la gestion des nouveaux enjeux semble se confirmer<sup>(1)</sup> et constitue un échelon privilégié pour cette étude.

Selon la circulaire du 22 juillet 2008, les services de l'État pourront : « *apporter (...) une expertise et une assistance technique pour aider les collectivités à créer les meilleures conditions d'une intervention d'autres acteurs dans les domaines concernés par le redéploiement de l'ingénierie. Un soutien particulier pourra être apporté en faveur d'intercommunalités adaptées aux nouveaux enjeux* <sup>(2)</sup> ».

Ces évolutions ont des conséquences d'autant plus aiguës sur les territoires ruraux que les petites communes qui les composent ont souvent des difficultés à faire face seules à ces nouvelles exigences et se tournent souvent vers leur communauté de communes ou EPCI compétents.

Dès lors, si les capacités d'encadrement technique des communautés ont fortement progressé (progression de 68 % entre 2001 et 2005), il peut exister une grande disparité de ressources entre ces dernières. En effet, plus de 114 000 agents étaient employés au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans les EPCI à fiscalité propre<sup>(3)</sup> avec près de 39 % de cet effectif dans les communautés de communes, principaux employeurs communautaires.

Par ailleurs, les catégories d'emploi révèlent un niveau de compétences élevé puisque le taux d'encadrement est globalement plus élevé que dans les collectivités territoriales : 11,4 % de catégorie A contre 8 % et 15,1 % de catégorie B contre 13 %<sup>(4)</sup>.

Des bouleversements sont donc à l'œuvre depuis une décennie au niveau des ressources humaines des EPCI :

- selon la loi du 27 juillet 2002<sup>(5)</sup>, « *le transfert de compétences d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargée de sa mise en œuvre* » ;

- la loi du 13 août 2004 ouvre la possibilité d'une mutualisation des moyens techniques et humains entre les communes membres qui le souhaitent, source potentielle d'économies d'échelle et d'efficacité de l'action publique locale.

## ***b) Évolutions et perspectives***

Depuis le dernier tiers du XX<sup>e</sup> siècle, la lutte contre l'émiettement communal d'une part, le « millefeuille » administratif et l'enchevêtrement des compétences d'autre part,

---

(1) M. Bruno Lemaire, ministre de l'Agriculture, a estimé que, « dans le cadre de la RGPP, le référent technique des communes devait être désormais l'intercommunalité » (*rapport d'information [n° 666 / 2010-2012] présenté en juin 2011 par M. Dominique de Legge, sénateur, au nom de la mission commune d'information sur les conséquences de la RGPP pour les collectivités territoriales et les services publics locaux*).

(2) *Rapport d'information (n° 557 / 2009-2010) présenté le 15 juin 2010 par M. Yves Daudigny, au nom de la délégation du Sénat aux collectivités territoriales et intitulé « Les collectivités territoriales : moteurs de l'ingénierie publique ».*

(3) *Ressources humaines intercommunales - Les personnels des EPCI à fiscalité propre - État des lieux au 1<sup>er</sup> janvier 2004, pratiques et procédures, CNFPT et ADCF.*

(4) *Conseil supérieur de la FPT, DGCL et CNFPT, bilans sociaux au 31 décembre 1999 et 31 décembre 2001.*

(5) *Article L 5211-4-1 du CGCT.*

semblent trouver des réponses dans le cadre de la territorialisation à travers une série de lois allant dans le sens du développement de l'intercommunalité de projet.

Pendant les premières années de cette évolution intercommunale, une volonté affirmée d'achèvement du maillage communautaire et une progression rapide de la carte administrative française laissaient présager les succès de l'intercommunalité en développement <sup>(1)</sup>.

Toutefois, les cinq dernières années ont vu la multiplication de rapports pointant des dysfonctionnements, notamment le retard pris dans les transferts de moyens et de compétences, la définition de l'intérêt communautaire, les risques de doublons financiers, l'excessif reversement aux communes, le recours trop fréquent à la fiscalité mixte ou le manque de légitimité démocratique des EPCI.

Dans cette perspective d'évolution, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 donne un nouveau cap au développement et au positionnement de l'intercommunalité dans le paysage institutionnel français en réorganisant les collectivités autour de deux pôles, dont celui constitué par le duo communes - intercommunalité. L'objectif de cette démarche est de faire de l'intercommunalité, « *l'élément structurant du territoire à l'horizon 2015* <sup>(2)</sup> ». Elle s'appuiera sur différents outils et étapes de travail et, en particulier, pour n'en citer que deux très impactantes pour la gouvernance locale en milieu rural :

- les travaux en 2011 des commissions départementales de coopération intercommunales (CDCI) <sup>(3)</sup> contribuent à rouvrir le débat, faire le bilan de la mise en œuvre locale de l'intercommunalité, recenser les évolutions possibles ou nécessaires de la carte intercommunale en vue d'accroître sa cohérence et sa lisibilité, dans un délai qui sera fixé lors de la prochaine législature au 1<sup>er</sup> juin 2013. L'achèvement et la rationalisation de la carte intercommunale constituent donc un premier enjeu. Mais le bilan à mi-année 2011 montre, dans de nombreux départements, le souhait des élus de prendre davantage de temps pour mettre en application cette réorganisation ;

- l'article 2 de cette loi prévoit l'élection au suffrage universel direct des conseillers communautaires qui seront désignés en même temps que les conseillers municipaux par le biais d'un système de fléchage dès les élections municipales de 2014. Cette modification donnera une légitimité démocratique à l'intercommunalité.

Jusqu'alors, le financement des EPCI à fiscalité propre était assuré par le recours à la fiscalité directe locale complétée par des dotations nationales.

Des bouleversements introduits en 2009 vont se poursuivre et pourraient continuer d'influencer la réorganisation de la gouvernance locale : la suppression de la taxe professionnelle - TP (loi de finance du 30 décembre 2009), dont 43 % du produit total étaient récupérés par les EPCI. Si la taxe professionnelle devait être compensée <sup>(4)</sup>, la règle de non cumul des subventions départementales et régionales accentue l'enjeu que représentent ces évolutions dans la fiscalité locale. En effet, les projets communaux ou intercommunaux ne

---

(1) *L'intercommunalité à la recherche du territoire pertinent*, Cécile Jebeli, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités Territoriale*, n°45, 3 novembre 2008.

(2) *ADCF, Bilan des schémas d'orientation de l'intercommunalité*, septembre 2006.

(3) *Les CDCI ont été mises en place par la loi « ATR » du 6 février 1992.*

(4) *La contribution économique territoriale (CET) remplace la TP et est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), elle dans certains cas complétée d'une part variable de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER).*

pourront bénéficier du cumul de subventions si aucun schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services n'a été adopté <sup>(1)</sup>.

## 2. Les pays

### a) *État des lieux*

Créé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) du 4 février 1995 <sup>(2)</sup> et développé par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) du 25 juin 1999 <sup>(3)</sup>, le pays a été réaffirmé en 2003 <sup>(4)</sup> comme un espace pertinent de réflexion et d'élaboration d'un projet de développement commun. Ce territoire de projet constitue « *un territoire suffisamment vaste pour permettre l'élaboration et la mise en œuvre dans la durée d'un projet de développement permettant d'apporter des réponses crédibles aux besoins exprimés par les citoyens* <sup>(5)</sup> ».

Un pays est donc un territoire de projet caractérisé par une « cohésion géographique, économique, culturelle ou sociale ». Il n'a pas de vocation de gestion des projets mais s'inscrit dans une démarche de réflexion globale et d'élaboration d'une stratégie de territoire prospective. Le pays est un espace de coopération et d'association des communautés, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations..., dans une dynamique de concertation et de participation.

Il constitue également un niveau privilégié de partenariat et de contractualisation qui facilite la coordination des initiatives des collectivités, de l'État et de l'Union européenne en faveur du développement local. Enfin, le pays a pour objectif de favoriser l'innovation territoriale par le portage de démarches nouvelles voire expérimentale comme les stratégies LEADER l'ont initié au début des années 90 (voir détail au chapitre II-2).

D'un point de vue opérationnel, la stratégie des pays se concrétise au niveau des services à la population, du développement économique, du développement touristique et de l'environnement, mais aussi à travers l'animation de réflexions rétrospectives ou prospectives, la constitution de schémas (schémas de services à la population, schéma de zones d'activités, etc.), l'obtention de labels (Pays d'Art et d'Histoire, pôle d'excellence rurale - PER, etc.).

---

(1) Pour autant, des dérogations sont prévues pour les communes de moins de 3 500 habitants, les EPCI à fiscalité propre de moins de 50 000 habitants, les subventions de fonctionnement accordées dans les domaines de la culture, du sport et du tourisme ainsi que les opérations portées par les collectivités territoriales et prévues dans les contrats de projet État-Région ou menées sous la maîtrise d'ouvrage de l'État ou de ses établissements publics (loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010).

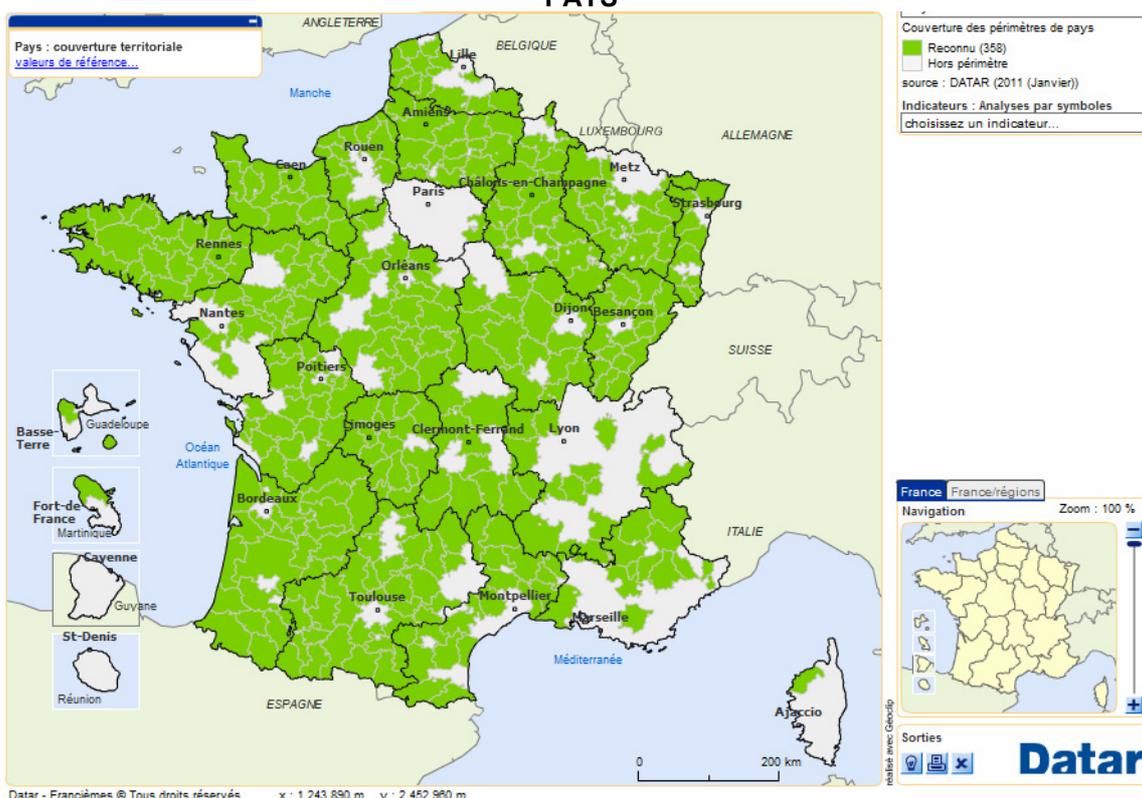
(2) Dite « loi Pasqua ».

(3) Dite « loi Voynet ».

(4) Loi « Urbanisme et habitat » du 2 juillet 2003.

(5) Définition du « Guide méthodologique de la mise en œuvre des pays » (DATAR, 2004).

## COUVERTURE TERRITORIALE DES PAYS



NB : tous les contrats de développement Rhône-Alpes (CDRA), ne figurent pas nécessairement sur la carte.

D'un point de vue strictement quantitatif<sup>(1)(2)(3)</sup>, il existe 371 pays (dont 345 reconnus, y compris les CDRA). Ils accueillent 47 % de la population française, représentent 81 % de la superficie métropolitaine et 29 982 communes (soit 82 % des communes).

Ces territoires regroupent en moyenne « sept bassins de vie »<sup>(4)</sup>. Un pays compte en moyenne 79 communes et 74 000 habitants, chiffre qui ne doit pas masquer les fortes disparités entre les plus peuplés et les moins peuplés (24 ont moins de 8 100 habitants).

En 2010, il existait presque autant de pays ruraux (30 %) que de pays urbains (28 %). Les 164 pays ruraux se répartissent en 3 catégories : les pays structurés par des petites villes, les pays structurés mais de faible densité et les pays isolés non structurés.

Le type de gouvernance mis en place au niveau des pays a pour objectif de reposer sur une structure juridique souple<sup>(5)</sup> et peu contraignante portée par un syndicat mixte dans 51 % des cas, une association pour 31 %, alors que 6 % ont choisi un groupement d'intérêt public (GIP) et 12 % une structure informelle.

L'originalité de la démarche repose également sur l'avènement d'un conseil de développement, lieu de participation des acteurs, de débat et de concertation (« loi Voynet » de 1999). Cet organe a des fonctions plus ou moins élargies, selon les territoires : de

(1) *Audition de M. Emile Blessig et Gwénaél Doré, représentant de l'APFP, le 5 juillet 2011 par le Groupe de travail du CEC.*

(2) *État des lieux des pays au 1<sup>er</sup> janvier 2008, Entreprises Territoires et Développement (ETD).*

(3) *Guide pratique de l'intercommunalité, chapitre 2 « Les autres formes de coopération intercommunale », Fiche n°126 « Les pays », DGCL, décembre 2006.*

(4) *Diallo A., Lépicié D., 2010, Typologie spatiale et caractérisation socio-économique des pays en France métropolitaine, CESAER.*

(5) *Loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (LDTR).*

l'élaboration de la charte et la consultation dans les domaines de l'aménagement, au développement du territoire jusqu'à des fonctions de codécision.

L'existence de liens avec les autres structures ou démarches d'aménagement du territoire est consubstantielle à la forme du « pays » qui n'a pas de compétences propres mais est chargé d'une mission qui consiste à impulser la réflexion et coordonner des acteurs locaux :

- le pays doit ainsi respecter le périmètre des EPCI et est souvent le lieu d'une coopération entre communautés de communes ;

- 62 % des pays sont concernés par au moins une démarche de schéma de cohérence territoriale (Scot) <sup>(1)</sup> ;

- 30 % des pays sont également concernés par la présence d'un parc naturel régional (PNR) et beaucoup d'entre eux ont accordé leurs démarches (charte de parc et charte de pays) dans le cadre d'une convention d'articulation. À cela s'ajoutent les dispositions de la loi « Urbanisme et Habitat » précisant que « *la charte de développement du pays doit être compatible avec la charte de parc sur le territoire commun* ».

Par conséquent, la dynamique complexe et complémentaire qui lie les différents territoires de projets et les différentes démarches se révèle avec une acuité particulière dans le cas des pays.

Sur le plan de l'ingénierie publique territoriale, les pays, dans leur action stratégique pour le territoire, doivent constituer une force d'animation et d'ingénierie, mais bénéficient de leur capacité à porter de nouvelles démarches et de nouveaux appels à projets.

Si la capacité de base est constituée de 4 à 5 équivalents temps plein (ETP) en moyenne dans les syndicats mixtes ou dans les groupements d'intérêt public (GIP) <sup>(2)</sup> et de 2 à 3 en moyenne dans les associations, le portage des groupes d'action locale (GAL) LEADER par les pays a montré que l'ingénierie pouvait s'accroître de 1,5 à 2 ETP si le pays était lauréat de ce type de projet.

### ***b) Évolutions et perspectives***

Des bouleversements profonds sont à l'œuvre dans la définition du cadre juridique des pays. En effet, l'article 51 de la loi de réforme des collectivités territoriales précise que « *l'article 22 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (relatif aux modalités de création, de gouvernance et de mise en œuvre des chartes de pays) est abrogé* ».

Dès lors, deux interprétations du texte ont généralement été données :

- la première considérant que toute base légale était retirée au pays ;

- la seconde que les pays existants continueraient de fonctionner, si les acteurs locaux désiraient les maintenir, mais qu'il serait interdit de créer de nouveaux pays.

Ces évolutions du statut juridique des pays ne devraient cependant pas être sans conséquences sur leurs ressources financières. Actuellement, le financement des pays est largement dépendant des financements des collectivités territoriales (20 % de financements régionaux, 12 % départementaux et 12 % européens, l'État ne participant qu'à hauteur de

---

(1) État des lieux des pays au 1<sup>er</sup> janvier 2008, *Entreprises Territoires et Développement –ETD*.

(2) *Audition de MM. Emile Blessig et Gwénaél Doré, représentant de l'APFP, le 5 juillet 2011 par le Groupe de travail du CEC.*

6,5 % à travers les contrats de territoire). Pour un budget annuel moyen de 700 000 euros par pays, l'utilisation des financements précités est à 80 % pour l'ingénierie et le fonctionnement et 20 % pour la conduite d'étude ou pour des investissements.

Publié en 2001 par la DATAR, le « Guide des pays » indiquait en outre qu'il importait de « *veiller à ce que tout contrat soit assorti d'un dispositif d'évaluation doté des moyens nécessaires et fondé sur des indicateurs sociaux, économiques et environnementaux de développement durable. Afin de faciliter cette évaluation finale, les objectifs quantitatifs ou qualitatifs poursuivis par les différentes actions programmées dans le contrat doivent être suffisamment précisés et référés aux objectifs de la charte* ». La loi de 1995 prévoyait d'ailleurs un volet évaluation. Mais ces ambitions furent remplacées en 2003 par un simple « suivi ».

### 3. Les parcs naturels régionaux (PNR)

#### a) *État des lieux* <sup>(1)</sup>

Créés à l'initiative de la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) en 1967, dans un contexte de bouleversements profonds des espaces ruraux français, les parcs naturels régionaux (PNR) ont été imaginés pour « *inventer une nouvelle forme d'aménagement du territoire destinée à préparer les espaces de vie des générations de demain* » <sup>(2)</sup>.

On dénombre actuellement 46 parcs naturels régionaux classés par décret et gérés par un syndicat mixte, regroupant *a minima* la (ou les) région(s) et les communes du territoire, les départements dans la plupart des cas et, selon les parcs, des représentants socioprofessionnels (chambres consulaires, organismes socioprofessionnels) et des établissements publics.

Un PNR est créé à l'initiative des communes mais avec le soutien fort de la région, sur un territoire qui jouit de richesses naturelles, paysagères et culturelles d'intérêt, mais dont le patrimoine est cependant menacé par des facteurs divers (anthropisation, périurbanisation, recul de l'activité agricole, etc.). Son territoire recouvre celui des communes qui adhèrent volontairement à la charte du parc en concertation avec les EPCI du territoire.

La charte du PNR, élaborée par l'ensemble des collectivités territoriales concernées en concertation avec les partenaires intéressés, au premier rang desquels figure la région, est adoptée par décret portant classement du territoire en parc naturel régional pour une durée de douze ans au plus. Elle « *concrétise le projet de protection et de développement élaboré pour le territoire du parc* » <sup>(3)</sup>.

La carte suivante représente les périmètres des parcs en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2011, délimités par la géographie communale en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

D'un point de vue strictement quantitatif, les 46 parcs concernent actuellement la quasi-totalité des régions : 21 régions métropolitaines sur 22 (à l'exception de Poitou-

---

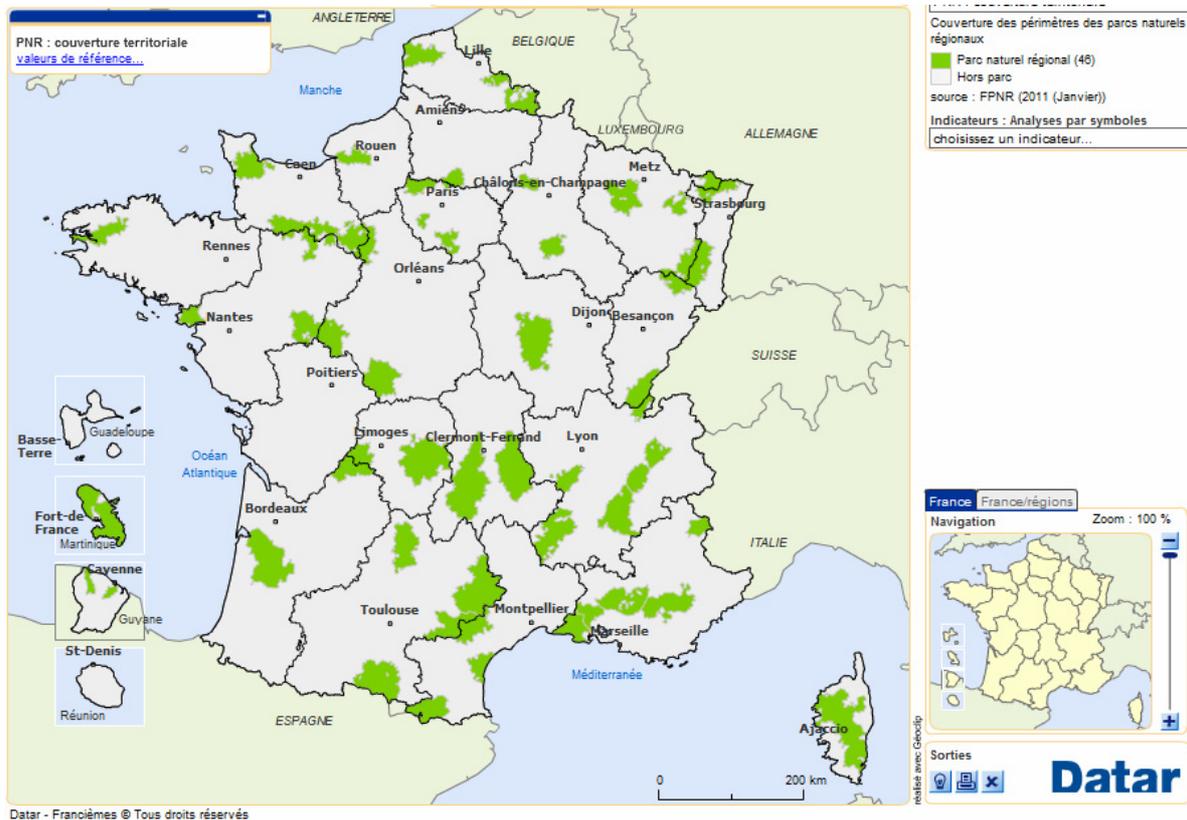
(1) Sources principalement mobilisées : Note de contexte- Séminaire des parcs naturels régionaux Forcalquier-Lurs 7-8 juillet 2011. Fédération des PNR. Mission « Avenir des parcs », juillet 2011 ; Parcs. Le Magazine de la Fédération des PNR de France - Décembre 2010 - N° 66. Débat « Les budgets des parcs naturels régionaux : entre pérennité et fragilité ? » ; Note sur la « Gouvernance des PNR », disponible sur le site de la Fédération des PNR : <http://www.parc-naturels-regionaux.fr> .

(2) Note de contexte- Fédération des PNR, juillet 2011.

(3) Éléments de présentation en ligne de la Fédération des parcs naturels régionaux.

Charentes), ainsi que les 2 régions d’outre-mer. Ils concernent aussi une grande majorité des départements français : 68 sur 100 (dont 2 dans les départements d’Outre-mer). Quelque 3 939 communes y sont classées (dont 36 communes en Guyane et Martinique) sur les 36 783 communes françaises (avec celles des DOM), soit près de 11 % des communes françaises. Ils couvrent 7 389 300 ha de superficie (dont 287 700 ha outre-mer) et accueillent 3,2 millions d’habitants (dont 108 100 habitants ultra-marins).

## LES PARCS NATURELS RÉGIONAUX



En matière de gouvernance, la gestion des parcs (Cf. graphe du « système participatif dans le fonctionnement du parc », ci-après) article :

- un socle de « démocratie électorale » (vote d’un programme annuel et du budget au sein du conseil syndical) et participative (implication de la population dans la définition de la charte et la participation aux projets des territoires à travers la société civile, associations, réseaux ; etc.) ;

- la définition d’un projet de territoire, basée sur des missions déclinées dans la charte et les statuts de son syndicat mixte de gestion, des objectifs et des moyens associés ;

- un processus d’évaluation obligatoire (bilans, révision de la charte et enquête publique)<sup>(1)</sup>.

La charte est donc l’outil central de mise en œuvre du projet de territoire et la gouvernance du parc, elle-même régie selon trois principes :

- « L’efficacité territoriale » : la gestion de territoire impulsée par un PNR s’appuie principalement sur la rédaction d’une charte renouvelable, traduction d’un projet partagé

(1) Note sur la gouvernance des PNR, Fédération des PNR.

puisqu'il est soumis à enquête publique, approuvé par les communes du parc, la (ou les) région(s) et départements concernés, les partenaires socioprofessionnels et associatifs, etc.

- « une compétence partagée entre l'État et les régions » : la procédure de création d'un parc appartient à une ou plusieurs région(s), de même que la révision de sa charte. Mais après approbation de la charte au niveau local, le projet est transmis au préfet de région et c'est le ministère de l'Environnement qui propose *in fine* son classement par décret. L'État participe également au financement du parc (à hauteur de 5 à 10 % du budget de fonctionnement selon l'ancienneté et la configuration locale) ;

- « la volonté de convaincre plutôt que contraindre » : l'action d'un parc dépend prioritairement de sa capacité à rassembler les acteurs autour d'un projet et d'en faire accepter les grandes lignes et les ambitions, voire les exigences, dans le cadre d'une concertation, destinée à ouvrir le débat autour d'un animateur, informer les parties prenantes et les sensibiliser aux enjeux du territoire <sup>(1)</sup>.

Quant aux liens spécifiques avec les autres structures d'aménagement du territoire (pays, agglomération, EPCI) :

- les nombreux EPCI, dont les communautés de communes, qui se sont créés dans le périmètre du parc à la suite des lois de 1992 <sup>(2)</sup> et 1999 <sup>(3)</sup>, sont systématiquement impliqués dans la concertation sur la charte (définition, enjeux, stratégie). Cette participation est d'autant plus importante qu'ils sont souvent dotés de compétences en matière d'aménagement de l'espace, voire de protection et de mise en valeur de l'environnement. Ces structures sont donc des acteurs à part entière du parc, qui, si elles peuvent orienter les grandes lignes de la charte, sont tenues de s'y conformer par la suite ;

- d'un parc à l'autre, et en fonction des instances de gouvernance mises en place, l'implication de ces acteurs peut varier : de l'association comme partenaires jusqu'à l'intégration comme membres.

---

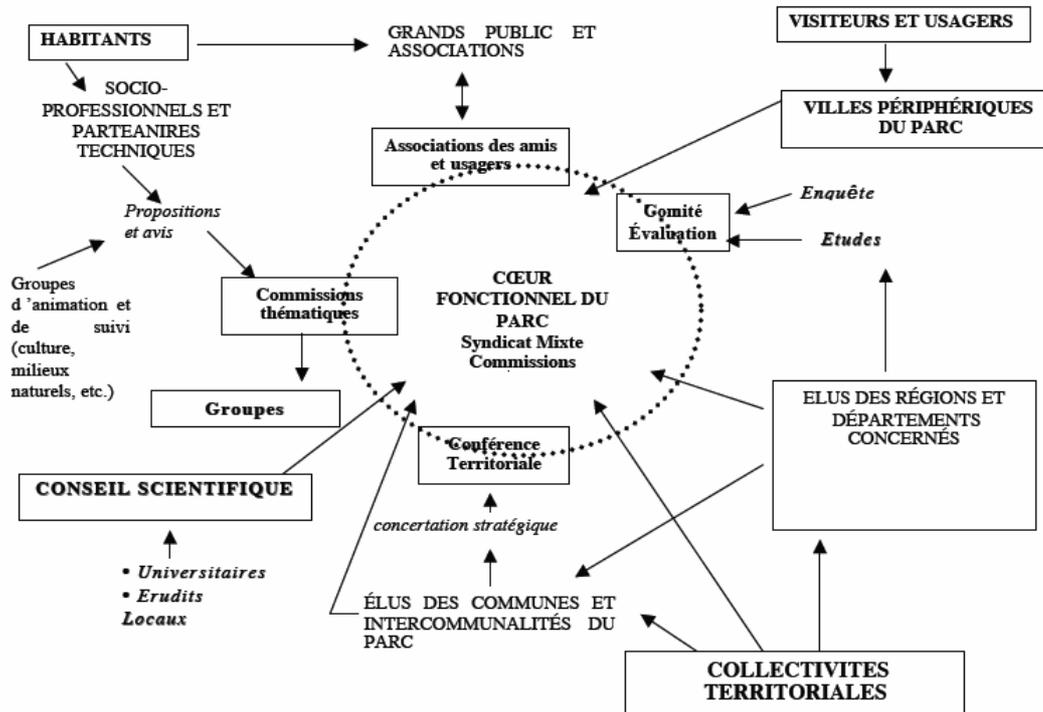
(1) *Éléments de présentation en ligne, Fédération des PNR.*

(2) *Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, dite « loi Joxe ».*

(3) *Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale, dite « loi Chevènement ».*

15/02/05

**Système participatif dans le fonctionnement du Parc**



Fédération des Parcs naturels régionaux de France

Sur le plan de l'ingénierie, la structure pilote et d'animation (le syndicat mixte) s'appuie, pour mettre en œuvre le projet, sur son directeur et une équipe de permanents (de 25 à 30 personnes en moyenne), constituée le plus souvent d'agents titulaires ou contractuels de la fonction publique territoriale, portée par des commissions ou groupes thématiques et un bureau très impliqués.

***b) Évolutions et perspectives <sup>(1)</sup>***

Au plan de la gouvernance institutionnelle, alors que la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 institue les communes et intercommunalités comme 2<sup>e</sup> échelon phare de la gouvernance locale (après le pôle départements - régions et aux côtés des métropoles), les PNR doivent trouver leur place dans les nouveaux rapports qui vont se tisser entre les collectivités territoriales. Pour cela, ils devront s'inscrire dans de nouvelles formes de partenariats avec les acteurs locaux, en ouvrant la réflexion sur les liens à privilégier au sein des nouveaux maillages, leur formalisation et la pérennisation des ressources financières et humaines, etc.

Dans le même temps, devront donc être considérées les questions du positionnement des EPCI dans les organes de gestion des parcs (syndicats mixtes) et de la juxtaposition ou complémentarité des compétences de chaque partie prenante.

En outre, l'élaboration conjointe entre les départements et les régions de schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (cf. tableau présenté dans la partie B.1. b) devrait impacter les PNR et par ailleurs, encourager leur participation à la

(1) Sources : Note de contexte- Séminaire des parcs naturels régionaux Forcalquier-Lurs 7-8 juillet 2011. Fédération des PNR. Mission « Avenir des parcs », juillet 2011 et Parcs. Le Magazine de la Fédération des PNR de France - Décembre 2010 - N° 66. Débat « Les budgets des Parcs naturels régionaux : entre pérennité et fragilité ? »

définition des orientations stratégiques et organisationnelles portés par ces nouveaux schémas (phase de concertation préalable, phase d'élaboration, etc.).

En matière de financements, au moins trois évolutions institutionnelles récentes pourraient impacter le fonctionnement et l'action des parcs :

- la contractualisation croissante entre Union européenne, État et collectivités territoriales, qui brouille quelque peu les projets portés par les PNR dans le cadre des chartes ;

- la montée en puissance des dispositifs d'appels à projets, qui favorise le développement d'un contexte concurrentiel entre les divers acteurs du territoire ;

- la diminution, sinon la raréfaction des financements publics, notamment à l'échelle des départements qui voient leurs compétences (et donc leur engagement financier) s'accroître sur le plan social, ce qui peut impacter directement le soutien des conseils généraux aux structures locales...

Le pilotage et le fonctionnement d'un PNR prévoit non seulement la définition d'une charte pour la mise à plat, puis la mise en œuvre de son projet de territoire, mais aussi la révision de cette charte au bout de 12 ans, pour en mesurer l'impact et la pertinence. La démarche d'évaluation, y compris en matière d'incidence de la politique du parc sur la gouvernance locale, fait donc partie intégrante du pilotage du projet de territoire. Or la complexification des systèmes d'actions dans les territoires ruraux ne facilite pas l'analyse de l'impact des actions du parc. De même, la hausse des pressions et contraintes sur ce territoire (changement climatique, évolution de la société et des comportements des habitants et usagers...) rend de plus en plus difficile les analyses et donc l'évaluation de son action. Il y a, sur ce registre, un enjeu important pour les parcs, qui est certes fortement méthodologique et culturel, mais qui est essentiel pour le maintien d'une gouvernance de qualité et la pérennisation de l'outil PNR.

Dernier point à prendre en compte pour les deux décennies qui viennent, l'évolution des contextes. La politique des PNR est née à la fin des années 60 dans un contexte très particulier : prédominance de l'action de l'État dans les territoires (politique d'aménagement du territoire, etc.) et faible présence de l'intercommunalité, développement économique et forte croissance démographique autour des agglomérations, etc. Quarante ans plus tard, la décennie 2000 a montré d'importants changements dans les territoires ruraux : quasi couverture du territoire national par l'intercommunalité à fiscalité propre (EPCI) et les pays, développement et diffusion des approches innovantes de développement rural (à la faveur des démarches de type LEADER, le recours à l'ingénierie locale, développement des appels à projets...), développement démographique dans une partie importante des territoires ruraux avec son corollaire, l'augmentation de la place des habitants et des usagers d'espaces naturels et ruraux dans la gouvernance locale (forte présence du tissu associatif, développement des outils de concertation et de gestion des conflits d'usages...), développement des enjeux liés aux changements climatiques ou des comportements des populations, pour ne citer que ces points. Aussi, les 46 PNR sont confrontés à la nécessité de renouveler voire mieux différencier leur forme d'action et leur place dans un système d'acteurs qui s'est fortement diversifié et densifié. C'est ici un défi majeur qui est soulevé et qui vient d'être relevé par le réseau des parcs <sup>(1)</sup>.

---

(1) Depuis un an, les parcs réfléchissent à leur avenir avec l'aide de chercheurs, de personnalités. L'objectif est d'aboutir à un texte d'orientation politique sur l'avenir des parcs au printemps 2012 qui posera de nouvelles ambitions pour anticiper les grands enjeux de société et les grandes évolutions de leurs territoires (plus de détail sur : <http://www.parc-naturels-regionaux.fr/>).

## B. LES FORMES TEMPORAIRES SPÉCIALISÉES

### 1. L'appel à projets des pôles d'excellence rurale (PER)

Les pôles d'excellence rurale (PER)<sup>(1)</sup> ont été lancés lors d'un premier appel à projet en décembre 2005 dans le but de soutenir « des initiatives locales créatrices d'emplois, innovantes et fondées sur des partenariats public-privé ». Quatre thématiques ont été proposées pour la première vague : la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques, la valorisation et gestion des bio-ressources, l'offre de services et accueil de nouvelles populations, les pôles technologiques, pour des productions industrielles et artisanales. Le succès du premier appel à projet et les résultats des premiers PER ont permis le lancement d'une seconde vague qui a mis l'accent sur deux nouvelles thématiques issues des Assises des territoires ruraux<sup>(2)</sup> : l'offre de services et l'activité économique durable.

L'originalité de la démarche réside dans la nouvelle vision de l'aménagement qui lui est attachée à travers des projets définis localement, répondant aux besoins des territoires et mis en œuvre par les acteurs eux-mêmes (trois des sept caractéristiques des programmes LEADER). Le deuxième élément caractéristique repose sur le modèle des pôles de compétitivités privilégiant des partenariats public-privé et la relation avec les entreprises.

Ainsi, pour obtenir une labellisation, source de financements de l'État, pour les porteurs de projets, la localisation PER en zone rurale est indispensable (zone de revitalisation rurale - ZRR ou en dehors d'une aire urbaine de plus de 30 000 habitants).

La réactivité et la capacité des territoires ruraux à construire des projets structurants pour leur territoire et à nouer des partenariats souvent fédérés par un élu local dit moteur sont à l'origine du succès de la première vague de l'appel à projet.

D'un point de vue quantitatif, on dénombre pour la première vague lancée en 2005, 379 pôles labellisés (357 engagés) et 235 millions d'euros attribués par l'État aux PER durant la période 2007-2009 (600 000 euros de financement versés en moyenne pour les PER labellisés. Près de 150 PER ont été labellisés lors de la deuxième vague de l'appel à projet de 2010<sup>(3)</sup>.

Le cahier des charges de l'appel à projet<sup>(4)</sup> précisait l'importance de trois critères d'évaluation<sup>(5)</sup> :

- la place de l'emploi dans le projet, à travers la création directe ou indirecte, les retombées économiques sur le territoire et la contribution du projet à la création ou reprise d'entreprises ;

- le développement territorial durable avec les impacts du projet sur les ressources en eau, la biodiversité, les paysages ainsi que sur les espaces en matière d'occupation des sols ainsi que sur la cohésion sociale et territoriale ;

- l'ancrage du projet dans un territoire rural particulièrement dans les zones de revitalisation rurale (ZRR).

---

(1) Voir détail sur : <http://poles-excellence-rurale.datar.gouv.fr/>.

(2) Les Assises des territoires ruraux ont débuté en octobre 2009 et se sont achevées en février 2010.

(3) Décret n° 2011-1019 du 25 août 2011, le label pôle d'excellence rurale (PER) a été attribué à 149 projets.

(4) Circulaire PER du 15 décembre 2005.

(5) Guide des bonnes pratiques des Pôles d'Excellence Rurale, DATAR, DGPAAT, 1<sup>er</sup> avril 2010.

## LA CARTE DES PER PREMIÈRE VAGUE 2005



En matière de gouvernance, les PER reposent sur :

- un partenariat public-privé obligatoire ;
- un ou plusieurs EPCI, pays, parc(s) naturel(s) régional(aux) ou groupe(s) d'action locale, qui se porte(nt) garant(s) du partenariat public-privé : la conclusion de la convention de partenariat, la confirmation des premiers financements extérieurs, et la plus grande partie du projet doivent pouvoir être réalisées dans les 24 mois qui suivent le démarrage de l'opération ;
- les porteurs du projet doivent démontrer leur capacité à assumer son fonctionnement.

L'analyse des modalités de gouvernance et de portage, montre l'importance de six types de structures d'aménagement du territoire : 46 % sont des EPCI, 30 % des pays, 5 % de PNR, 4 % des GAL, 6 % des départements, 8 % des associations.

Sur le plan de l'ingénierie territoriale, l'enquête menée et le rapport produit par EDATER<sup>(1)</sup> en 2008 mettent en exergue le manque ressenti en matière de ressources humaines particulièrement en milieu très rural et/ou pour les communautés de communes, d'une taille plus réduite et moins dotées en ingénierie interne que d'autres (syndicat mixte de pays ou de parc). Elles confirment l'importance de l'ingénierie locale pour le succès des opérations - le personnel technique existant au sein de la structure chef de file (près de 90 % des réponses) ; le personnel technique d'une autre structure (42 % des réponses) ; un bureau d'étude privé (cité par un tiers des porteurs questionnés).

L'appel à projet s'inscrit dans une volonté d'utiliser les ressources locales pour le développement des territoires. En effet, il a été constaté d'une part, que les pôles permettaient, grâce à un « effet label », la reconnaissance du travail des acteurs locaux ; et d'autre part, qu'ils avaient un rôle d'impulsion des projets, grâce à un apport de financements d'État<sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, la volonté de privilégier les partenariats publics-privés a contribué à développer une dynamique territoriale et la création d'un « effet réseau » au plan local.

Pour les financements accordés aux PER, sur les 235 millions d'euros attribués par l'État, 175 millions proviennent d'un « fonds mutualisé ministériel » qui a été nourri par une dizaine de ministères différents :

- un complément est attribué par plusieurs autres sources dont la dotation de développement rural (DDR) et la dotation globale d'équipement (DGE), le Fonds européen de développement régional (FEDER), le programme européen LEADER...

- si celle-ci est difficile à évaluer, l'implication financière des conseils généraux et régionaux dans les PER a pu être un facteur déterminant de leur succès<sup>(3)</sup>,

- les pôles ont pu en moyenne bénéficier de 600 000 euros mais la multiplication des fonds n'a pas favorisé la lisibilité et a alourdi la charge administrative pour les porteurs de projets,

- par décret n°2011-1019 du 25 août 2011, le label PER a été attribué à une 2<sup>e</sup> génération de projets, au nombre de 149. Si les thématiques liées au patrimoine et au tourisme ont été jusque là privilégiées, la nouvelle sélection a été davantage axée vers les services au public et l'emploi.

## **2. L'appel à projets « LEADER »**

L'approche « LEADER » est la méthode retenue par l'Union européenne pour atteindre les objectifs de sa politique de développement rural. En France, elle est constituée de l'axe 4 du programme de développement rural hexagonal (PDRH) 2007-2013 cofinancé par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). En effet, grâce à des partenariats locaux, une approche participative et une interaction entre différents secteurs, le programme LEADER doit révéler le potentiel des territoires et un positionnement thématique ciblé des projets.

---

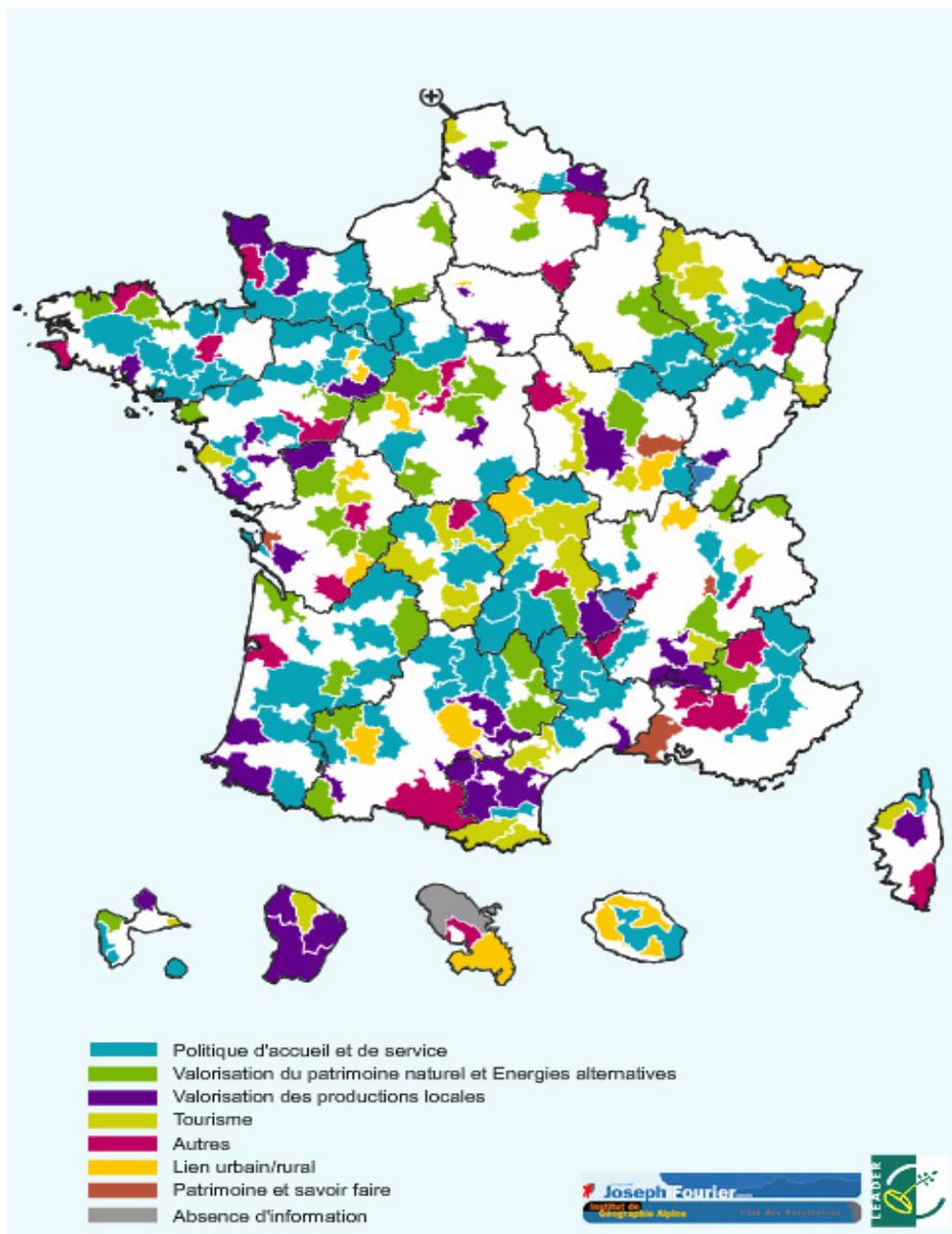
(1) *Bilan de PER pour le compte de la DATAR, Rapport EDATER, Décembre 2008.*

(2) *Note de synthèse « Les pôles d'excellence rurale : un accélérateur des projets de territoires », commission de l'Économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, M. Rémy Pointerau, sénateur, 16 septembre 2009.*

(3) *Bilan de l'appel à projets relatif aux pôles d'excellence rurale (PER).*

La sélection des 223 <sup>(1)</sup> GAL français 2007-2013 a été réalisée sur la base d'appels à projets régionaux, à partir d'un cadre méthodologique national (circulaire DGFAR C2007-5024 du 30 avril 2007).

### CARTE DES TERRITOIRES LEADER 2007-2013



On dénombre ainsi 204 GAL dans l'hexagone, 4 en Corse, 2 à La Réunion, 4 en Guyane, 6 en Guadeloupe et 3 en Martinique <sup>(2)</sup>. Les GAL concernent 11,5 millions d'habitants dans les pays, 280 000 habitants dans les parcs naturels régionaux (PNR) et 220 000 habitants dans les autres territoires.

(1) Ils étaient 40 en 1989, 179 en 1994, 140 en 2000 (voir la note de l'Association de promotion et de fédération des pays : « Généraliser LEADER pour la politique de développement des territoires après 2013 », mars 2011).

(2) « Leader 2007-2013, guide de gestion », ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche.

Le rôle des GAL est de faire participer différents secteurs socio-économiques de la communauté locale, d'élaborer des stratégies intégrées de développement rural, de sélectionner des projets et de leur octroyer des subventions pour mettre en œuvre les stratégies locales, partager les informations et l'expérience acquise, dans le cadre de rapports, par la mise en réseau et par la coopération.

La gouvernance des GAL est très souvent animée par des structures préexistantes, les pays ou des PNR, afin de favoriser la cohérence avec les territoires organisés en termes de périmètre, de stratégie, d'institutions et d'animation. Le comité de programmation est l'organe décisionnel. Il est constitué de partenaires locaux du territoire, représentatifs des différents milieux socio-économiques concernés par la stratégie LEADER du territoire.

Une équipe technique (*a minima* 1,5 ETP pour la génération 2007-2013) constitue la cellule d'animation et de gestion qui assure la mobilisation sur le terrain et le suivi technique et administratif des dossiers présentés au comité de programmation (accompagnement au montage, recherche de financement, suivi de l'instruction, demande de paiement, etc.).

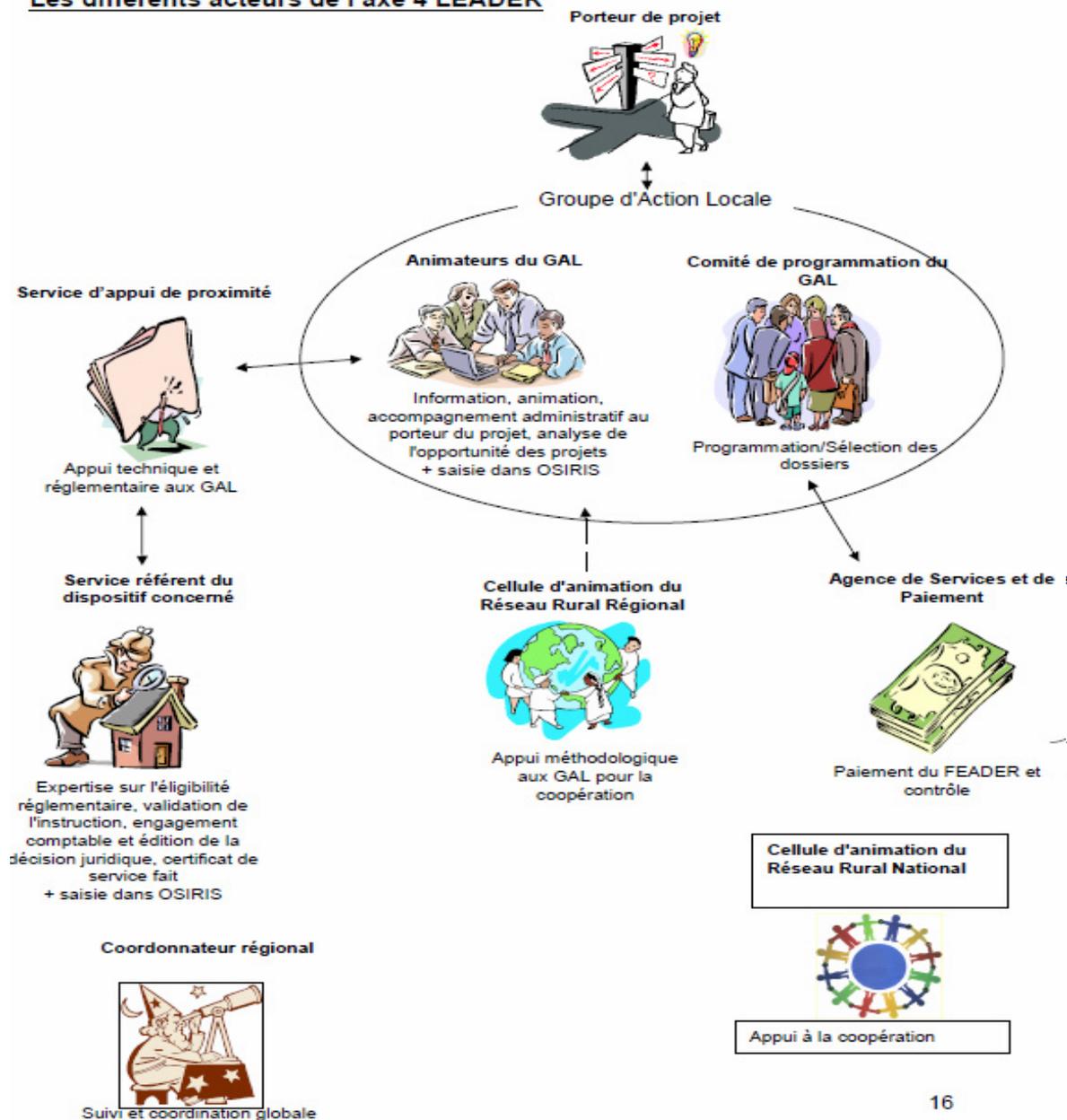
Les porteurs de projets sont des acteurs locaux (des personnes privées, entreprises ou agriculteurs, sylviculteurs, hébergeurs touristiques, des associations, des collectivités, parcs, pays, EPCI...) qui initient des actions sur le territoire et dès lors participent à la stratégie mise en œuvre par le GAL.

Un « Service d'appui de proximité » existe pour chaque GAL et lui apporte une aide dans le processus de traitement administratif d'un dossier. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2010, les services d'appui de proximité des GAL étaient en général les directions départementales de l'Agriculture et de la forêt (DDAF), directions départementales de l'Équipement et de l'Agriculture (DDEA) ou directions départementales des Territoires (DDT).

Un « Service référent » réalise l'instruction réglementaire pour la demande d'aide, l'engagement comptable et l'instruction réglementaire pour le paiement de la subvention. Ce service est en général le même que celui chargé par ailleurs de l'instruction des dossiers pour le même dispositif mis en œuvre hors LEADER.

Un « Service coordinateur régional » assure un suivi d'ensemble de l'axe LEADER dans la région en pilotant l'« organisation administrative » nécessaire à la bonne mise en œuvre de LEADER grâce à une harmonisation des procédures, des formations sur la gestion, l'éligibilité réglementaire, une coordination des interventions des différents acteurs de LEADER (services d'appui de proximité, des services référents, de l'Agence de services et de paiements - ASP, et de la cellule d'animation du réseau rural régional). L'ASP, issue de la fusion du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et de l'Agence unique de paiement (AUP), constitue l'organisme payeur des fonds FEADER.

## Les différents acteurs de l'axe 4 LEADER



16

Source : LEADER 2007-2013- Guide de Gestion, 2010, ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la pêche <sup>(1)</sup>.

Le groupe d'action locale (GAL) n'a pas d'existence juridique en soi. Il s'appuie donc sur une structure juridique existante. Deux cas peuvent se présenter :

- soit il existe déjà une structure juridique à laquelle le territoire du GAL peut se rattacher (syndicat mixte de pays ou de PNR, etc.) ;

- soit le GAL s'appuie sur une structure, associative le cas échéant, créée pour l'occasion autour de ce territoire de projet.

Le GAL est chargé de la mise en œuvre de la stratégie de développement financée par le FEADER autour d'une priorité ciblée. Les actions programmées dans le cadre de

(1) [http://www.europe-en-auvergne.eu/public/upload/files/LEADER/guide\\_gestion\\_LEADER\\_13\\_01\\_2010.pdf](http://www.europe-en-auvergne.eu/public/upload/files/LEADER/guide_gestion_LEADER_13_01_2010.pdf)

LEADER doivent apporter une valeur ajoutée en termes de méthodologie (émergence de nouveaux partenariats) ou de contenu (impact pour le territoire).

Les subventions émanent de l'Union européenne et des États membres concernés. Dans la plupart des cas, la subvention ne représente qu'une partie du coût total du projet, le bénéficiaire devant également apporter sa contribution. Les dépenses de fonctionnement des GAL sont également cofinancées par l'Union européenne et par les autorités de gestion nationales ou régionales.

La mesure du volet régional du FEADER <sup>(1)</sup> dédiée aux moyens d'animation et de fonctionnement du GAL est la mesure 431 : « animation/fonctionnement ». Le montant qui lui est consacré est de 20 % maximum du montant total de la dépense publique prévue dans la maquette du GAL (part nationale + part FEADER).

Les dépenses d'animation et de fonctionnement du GAL sont éligibles si elles sont réalisées :

- par la structure porteuse du GAL elle-même ;
- par un organisme tiers (délégué) que la structure porteuse peut éventuellement mandater pour l'animation et/ou le fonctionnement du GAL dans le cadre d'une délégation de ses fonctions ou sélectionner par appel d'offres (prestation).

Régulièrement évalués aux plans local, national et européen, les dispositifs LEADER portent sans doute depuis plus de vingt ans l'approche la plus originale du développement rural (notamment organisée autour des sept caractéristiques clefs mentionnées ci-dessus), mais sa mise en œuvre, régulièrement modifiée <sup>(2)</sup> et le poids de l'ingénierie administrative <sup>(3)</sup> qu'elle implique aux différents échelons géographiques semble diminuer partiellement ses effets bénéfiques. Une prochaine évaluation nationale devrait vérifier ce point <sup>(4)</sup>, mais d'ores et déjà, les projets de règlements de la Commission européenne <sup>(5)</sup> concernant le développement rural reconduisent la mobilisation de cette approche et suggèrent de diffuser la méthodologie des GAL à la mise en œuvre des programmes qui seront financés avec le FEDER.

### C. LES RÉFÉRENTIELS SUPRA-LOCAUX

Les gouvernances locales dans les territoires ruraux s'articulent avec des « cadres de référence » à des échelons territoriaux supra-locaux. Trois sont en particulier étudiés ci-après : l'échelon départemental, l'échelon régional et l'échelon des massifs de montagne <sup>(6)</sup>.

---

(1) *Axe 4 / LEADER - Assurer l'élaboration et l'animation de stratégies locales, en cohérence avec l'ensemble du développement rural - Mesure 431 (animation et fonctionnement).*

(2) *Financements européens multi-fonds de 1989 à 1999 puis FEOGA et FEADER après ; subvention globale complète de 1989 à 1994 et codécision entre le niveau local et l'Union européenne, mais gestion par mesures avec les SGAR et le local de 1994 à 1999 puis entre la DATAR, le CNASEA et les territoires de 2000 à 2006 puis avec le ministère de l'Agriculture et les DRAAF et les territoires après 2007.*

(3) *Rapport 2010 de la Cour des comptes européenne.*

(4) *Étude du ministère de l'Agriculture en cours.*

(5) [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/proposals\\_2014\\_2020\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm).

(6) *On pourra fort utilement se reporter au rapport d'évaluation du lot A pour les référentiels à l'échelon national. Par ailleurs, concernant l'échelon constitué par les massifs, il est intéressant de mentionner l'existence du terme « macro-territoires » ou « macro-région » que commence à utiliser l'Union européenne pour certains programmes mis en œuvre à l'échelle des grands ensembles géographiques tels les bassins fluviaux comme le Danube ou le Rhône, les mers intérieures telle la Baltique, etc.*

## 1. L'implication des départements

### a) *État des lieux* <sup>(1) (2) (3)</sup>

Avant les lois de décentralisation (en 1982 <sup>(4)</sup> et 1983 <sup>(5)</sup>) et la création des pays (en 1995 <sup>(6)</sup>), les départements apparaissent comme les intervenants prioritaires dans les espaces ruraux. Mais les lois de décentralisation, puis les lois « Pasqua » et « Voynet » précitées de 1995 et 1999, ont encouragé le développement des groupements intercommunaux de plus en plus grands et ont renforcé le rôle des régions, responsables notamment de la négociation des contrats de plan – puis de projets avec l'État (CPER).

À la fin de la décennie 2000, les départements interviennent principalement sur des compétences clefs telles que celles portant sur les politiques sociales, de solidarité et de la santé (logements sociaux, RMI-RSA...) ou celles concernant les équipements scolaires (second degré) et les transports interurbains, et ceci, en ville comme en milieu rural.

En milieu rural, ils ont cependant maintenu une intervention spécifique en faveur de l'équipement rural et du développement agricole (hydraulique, aménagements fonciers, soutien à l'activité en général telle l'installation des jeunes...), mais aussi dans le domaine de la voirie, l'électrification, l'assainissement et l'alimentation en eau potable. Ils sont en outre fortement impliqués dans les technologies de l'information et de la communication (TIC).

En matière d'environnement et de tourisme, ils sont impliqués dans la gestion des espaces naturels sensibles (ENS), de la ressource en eau et des déchets et aussi la mise en valeur des itinéraires touristiques, sachant que les comités départementaux du tourisme (CDT) sont financés par les conseils généraux à hauteur de « 86 % de leur budget » <sup>(7)</sup>.

Enfin, les compétences départementales recourent au moins en partie les compétences régionales en matière d'animation culturelle et sportive, de soutien à l'économie locale (PME), sur laquelle les régions sont déjà très engagées et d'appui à la création des chartes intercommunales.

En matière de gouvernance, cette juxtaposition potentielle « *peut entraîner des contradictions ou des phénomènes de surenchères, s'il n'y a pas concertation* » <sup>(8)</sup> et, au final, brouiller l'organisation locale de développement rural.

À côté des interventions sectorielles individualisées, il convient de noter l'existence d'un outil d'intervention de type contractuel en faveur des acteurs locaux (institutionnels ou

---

(1) *Inventaire et classification des politiques régionales et départementales de développement rural. Convention d'étude entre le ministère de l'Agriculture et de la pêche (direction de l'Espace rural et de la forêt) et le Commissariat général au Plan d'une part, et l'Unité mixte de recherche de l'INRA - ENESAD, juillet 2001.*

(2) Site de l'Assemblée des départements de France : <http://www.departement.org/vos-departements/les-missions-des-departements> .

(3) *Revue Intercommunalités*, n°125, été 2008- AdCF. Dossier « Relations conseils généraux et communautés. Pacte territorial ou lutte d'institution ? » - Partie « Les outils contractuels régulant les relations entre conseils généraux et communautés de communes », p.9. Revue accessible en ligne à partir du site d'ETD : [http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain\\_site/Espaces-thematiques/Organisation-territoriale-et-politiques-territoriales/Actualites/Departements-et-intercommunalites](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/Espaces-thematiques/Organisation-territoriale-et-politiques-territoriales/Actualites/Departements-et-intercommunalites) .

(4) *Loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*

(5) *Loi du 7 janvier 1983, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, qui établit la répartition des compétences entre les collectivités.*

(6) *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (« LOADT ») du 4 février 1995.*

(7) *Assemblée des départements de France (ADF), site internet.*

(8) *Convention d'étude Commissariat général du Plan et direction de l'Espace rural et de la forêt (DERF) du ministère de l'Agriculture, 2001.*

économiques), décliné sous des formes extrêmement diverses selon les lieux : contrats de développement économique, contrats départementaux de développement et d'aménagement (CODA), contrats globaux de développement, contrats de terroir, ou encore contrats de territoires (avec les PNR dont ils sont souvent membres et financeurs, ou avec les pays ou EPCI par exemple). Ces dispositifs permettent aux conseils généraux d'accompagner financièrement les porteurs de projets dans la mise en œuvre concrète, les études préalables et le suivi des actions définies. Ils supportent aussi, le plus souvent, une partie des frais d'ingénierie (prise en charge même partielle des chargés de mission ou agents de développement, dans le cadre de « chartes intercommunales »...). Signés pour des périodes en général inférieures à 5 ans, et en fonction de leur couverture territoriale (variable), ces contrats « soit encouragent l'intercommunalité rurale, soit favorisent l'articulation entre communes rurales et villes moyennes <sup>(1)</sup> ».

En termes de modalités financières, la péréquation a été dans la décennie 2000 un principe appliqué par une majorité de conseils généraux dans le cadre des contrats signés avec les structures intercommunales. Les dotations accordées par exemple par l'Aisne, la Loire-Atlantique, la Manche, la Moselle, le Puy-de-Dôme ou la Somme sont ainsi réparties entre les collectivités en tenant compte de leur potentiel financier, du nombre d'habitants, de la superficie, pression fiscale, effort fiscal, longueur de voirie communale, nombre de logements sociaux, revenu par habitant, perte de population, perte d'emplois..., de façon à garantir « une solidarité et une cohérence territoriale » <sup>(2)</sup>.

### ***b) Évolutions et perspectives***

Au final, on retiendra que les départements s'impliquent dans la gouvernance des territoires ruraux prioritairement à travers leur intervention dans la création des chartes intercommunales (compétence partagée avec les régions) et leur engagement dans la signature de contrats d'objectifs avec les territoires et porteurs de projet (notamment en matière de développement économique et d'aménagement du territoire). Mais cette implication dans le développement rural perd parfois en lisibilité du fait de l'existence de dispositifs similaires de niveau régional ou territorial, de la juxtaposition de compétences départementales et régionales et plus récemment en raison de la mobilisation des crédits et politiques départementales en direction de compétences et besoins renforcés dans le champ des politiques sociales et de solidarité.

La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 devrait induire par ailleurs plusieurs types d'effets sur les départements dont l'avenir est étroitement lié à celui des régions :

- des conseillers territoriaux devraient se substituer aux conseillers généraux et régionaux à partir de mars 2014 (article 1<sup>er</sup>). Ce remplacement se ferait par un mode de scrutin privilégiant l'approche cantonale traditionnelle ;

- la loi définit un nouveau régime des compétences : maintenue pour les seules communes, la clause de compétence générale sera remplacée, pour les départements et les régions, par des compétences d'attribution. Une future loi devra clarifier la répartition des compétences entre collectivités ;

- afin de clarifier et rationaliser leurs interventions publiques et leur organisation (services), les départements et les régions auront la possibilité d'élaborer conjointement un projet de « schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services » ;

---

(1) Idem.

(2) *Revue Intercommunalités*, n°125, été 2008.

- les mécanismes de compensation mis en place par la loi de finance du 30 décembre 2009 (loi n° 2009-1673), supprimant la taxe professionnelle, assurent à chaque collectivité, *a minima*, le maintien de son niveau de ressources de 2010 à court comme à moyen terme.

Ainsi, en matière de gouvernance, l'éventuel regroupement des territoires des collectivités départementales et régionales induira une remise à plat des partenariats locaux desquels conseils généraux et régionaux étaient parties prenantes (y compris par voie de contractualisation). Cela se fera dans le cadre du schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services défini localement. La clarification des compétences à travers ce même schéma a pour objectif d'améliorer l'efficacité de l'action publique et la lisibilité de la gouvernance des territoires concernés.

## 2. L'implication des régions

### a) *État des lieux*

La loi de décentralisation de 1983 et les compléments qui ont suivis ont attribué aux régions plusieurs grandes compétences en matière d'intervention économique, d'aides aux entreprises et d'innovation/recherche, dans le domaine de la planification régionale, de l'aménagement du territoire et des transports et dans le domaine de formation continue, de l'apprentissage et des équipements de formation (lycées). Les régions ont ainsi accédé progressivement au rôle d'« instances de coordination et de planification » du développement rural <sup>(1)</sup> ou de « chef de file en matière d'aménagement du territoire » <sup>(2)</sup>.

Sur le plan opérationnel, les conseils régionaux s'impliquent dans la mise en œuvre du développement local à travers la définition de divers documents d'orientation stratégique, dont le schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT, « loi Voynet » de 1999), clé de voûte des politiques régionales en matière d'aménagement et certains documents plus récents ou plus sectoriels (schéma régional de la biodiversité, « Agenda 21 » régional, schéma de l'éducation et de la formation, schéma régional du tourisme, schéma régional des transports...).

Les collectivités régionales ont également un rôle majeur d'appui à la création des pays et surtout les parcs naturels régionaux (dont ils prescrivent la création ou la révision de leurs chartes), eux-mêmes potentiellement impliqués lors de l'élaboration du SRADDT : « pour leurs nouvelles politiques territoriales, les Régions proposent en majorité de contractualiser sur la base d'un cadre unique pour l'ensemble des territoires de projet (agglomérations, pays, parfois PNR) qui comprend un nombre restreint de priorités stratégiques - entre 3 et 6 axes, dont « le développement économique » <sup>(3)</sup>.

En matière d'intervention économique, le positionnement des régions aux côtés des territoires a été légitimé par la loi du 13 août 2004 sur les libertés et les responsabilités locales qui instituent la région comme coordinatrice sur son territoire des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements. En la matière, le principal outil d'intervention est un schéma régional de développement économique (SRDE), défini en concertation avec les acteurs locaux (collectivités et sphères socio-économiques).

---

(1) Convention d'étude Commissariat Général du Plan et DERF, 2001, précitée.

(2) Association des régions de France, séminaire d'octobre 2009.

(3) Entreprises Territoires et Développement (ETD) - Les Notes d'ETD - janvier 2008.

## ***b) Évolutions et perspectives***

Du point de vue de la représentation de la région au niveau local et de la répartition des compétences, on renvoie aux évolutions précédemment évoquées, instituées par la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010, qui concernent aussi bien les départements que les régions. On doit par ailleurs souligner que dans plusieurs régions, des « antennes techniques » ont été installées pour permettre un relais de proximité pour les acteurs ou le grand public (Rhône-Alpes, Centre...).

Du point de vue plus ciblé de l'intervention économique, l'étude réalisée par ETD en 2008 souligne à la fois l'implication de plus en plus grande des territoires de projet dans le développement économique local (notamment agglomérations ou pays ; mais aussi communautés de communes, voire PNR) et l'impact des « nouveaux cadres des politiques économiques associant régions et territoires ». Ainsi, au principal cadre de référence que constituaient les contrats de projets État-régions (CPER), et qui confortait le rôle du binôme État - région en matière d'impulsion économique, se serait substitué « *un nouveau cadre, plus fragmenté et autrement complexe* », ouvrant la voie à des partenariats divers <sup>(1)</sup>.

À l'origine de cette perte de lisibilité, interviennent plusieurs changements dont les conséquences interagissent :

### **ÉVOLUTIONS RÉCENTES AYANT UN EFFET INDUIT SUR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE**

<b>Échelon concerné</b>	<b>Tendances-clés de la décennie 2000-2010 (liste non exhaustive)</b>
<b>National</b>	Recentrage des CPER autour de quelques champs d'intervention : la compétitivité, le développement durable et la cohésion sociale et territoriale mais adossement des CPER aux programmes opérationnels (PO) européens.
	Recul du volet territorial dans les contrats (moyens financiers moins importants et fléchage thématique).
	Multiplication des appels à projets (« <i>pôles de compétitivité, pôles d'excellence rural, maisons de l'emploi, etc.</i> »)
<b>Régional</b>	Renforcement, pour une grande partie des régions françaises, de politiques territoriales régionales spécifiques, en parallèle des actions menées avec l'État, qui aboutit à une augmentation des partenariats relatifs aux équipements, aux zones d'activité, à l'accompagnement des filières (« <i>avec les agglomérations</i> », notamment)...
	Recours croissant à la procédure d'appels à projets (« <i>veille économique, appui aux réseaux d'entreprise, économie sociale et solidaire etc.</i> »), ciblant ou non des structures locales.
<b>Départemental</b>	Positionnement des départements dans le champ du développement territorial, qui se traduit par une contractualisation grandissante avec les structures locales porteuses de territoires de projet, mais hausse du poids de l'action sociale et de solidarité dans la période 2008-2011.
<b>Territorial</b>	Implication de plus en plus forte des territoires de projet dans le champ économique (exemple développement de « <i>stratégies de développement économique par (...) certaines communautés de communes</i> »).

Source : EDATER 2011, d'après l'étude menée par ETD en 2008.

Mais différents rapports soulignent que si les politiques territoriales et dispositifs spécifiques (contrats de territoires, appels à projets, etc.) multiplient les opportunités pour les territoires de projets, ce mouvement rend aussi moins lisibles les articulations et la gouvernance locale.

(1) Les Notes d'ETD - janvier 2008.

### 3. La politique des massifs

#### a) État des lieux <sup>(1) (2) (3)</sup>

En France et depuis plus d'un demi-siècle <sup>(4)</sup>, les territoires ruraux situés en montagne font l'objet de considérations particulières, parce que soumis à des conditions de vie et des handicaps impactant leurs activités, au 1er rang desquelles l'agriculture.

Ils relèvent selon les cas de deux types de zonages officiels : les « zones de montagne » et les « massifs » :

#### ZONES DE MONTAGNE ET MASSIFS

Zones	Définitions de la loi (dite « loi montagne » n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) modifiée par la loi n° 2005-157 du 23 février 2005, Titre V : Dispositions relatives à la montagne <sup>(5)</sup>	
	En métropole	Pour les DOM
« de montagne »	« communes ou parties de communes caractérisées par une <b>limitation</b> considérable des possibilités <b>d'utilisation des terres</b> et un <b>accroissement important des coûts</b> des travaux dus : 1° Soit (...) à <b>l'altitude</b> 2° Soit (...) à la présence de <b>fortes pentes</b> 3° Soit à la <b>combinaison</b> de ces deux facteurs (...) ».	« communes et parties de communes situées à une <b>altitude supérieure à 500 mètres</b> dans le département de la Réunion et à <b>350 mètres</b> dans les départements de la Guadeloupe et de la Martinique.  Cela vaut aussi pour les communes et parties de communes situées à moins de 500 ou 350 mètre, mais plus de 100 mètres, dont la majeure partie du territoire présente des <b>pentés de 15 % au moins</b> ».
« massifs »	« <b>zone de montagne</b> et zones qui lui sont immédiatement contiguës et forment avec elle une même entité géographique, économique et sociale »	« <b>un massif par département</b> , qui comprend exclusivement les zones de montagne »

Source : EDATER, 2011, d'après [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

En métropole, le massif comprend donc « les territoires d'altitude et les plaines, ce qui permet de mettre en place des projets d'aménagement de territoire plus pertinents » <sup>(6)</sup>. La trame communale reste la maille de base pour délimiter les « zones de montagne » selon la « loi montagne » du 9 janvier 1985 <sup>(7)</sup>.

La France <sup>(8)</sup> compte 6 massifs en métropole concernés par la « loi montagne » du 9 janvier 1985 : Alpes, Pyrénées, Massif Central, Vosges et Jura, dont le périmètre couvre plusieurs régions. S'ajoutent à ceux-ci le massif de Corse et 3 massifs en outre-mer : Martinique, Guadeloupe et Réunion. Les massifs couvrent actuellement près de 29 % du territoire national et accueillent près de 8 millions d'habitants.

(1) Politique de la montagne. Portail de l'aménagement du territoire. DATAR <http://www.territoires.gouv.fr/politique-de-la-montagne>.

(2) Site de l'Association nationale des élus de montagne (ANEM) : <http://www.anem.org/index.php>.

(3) Site du pôle d'observation des territoires de montagne, au sein de l'Observatoire des territoires de la DATAR : <http://www.observatoire-montagnes.org/index.php>.

(4) Dès le XIXe siècle, puis en 1961 : création de la notion de « zone de montagne » cf. [http://www.observatoire-montagnes.org/metier/concepts/montagne\\_2.php](http://www.observatoire-montagnes.org/metier/concepts/montagne_2.php).

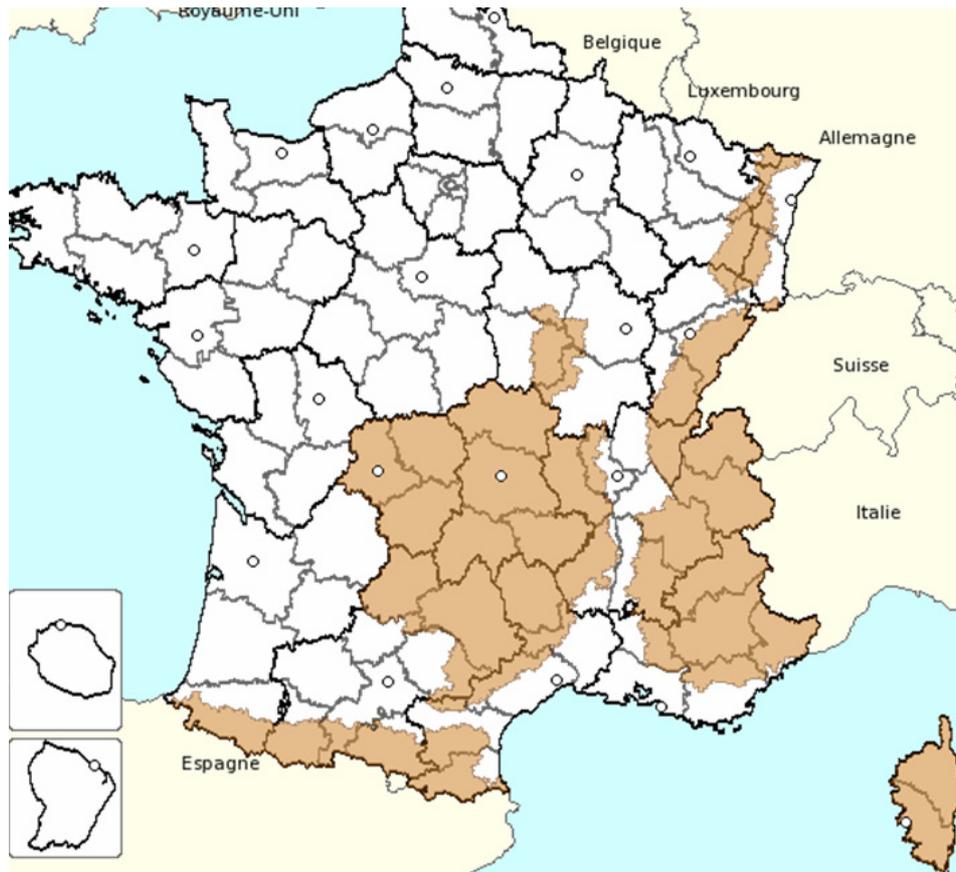
(5) <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068895&dateTexte=20110829> et <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000257340&dateTexte>.

(6) [http://www.observatoire-montagnes.org/metier/concepts/montagne\\_2.php](http://www.observatoire-montagnes.org/metier/concepts/montagne_2.php).

(7) « Montage et réforme des collectivités locales ». Note de l'ANEM - janvier 2009 (n° 09.09 PB/HB/GM/OR).

(8) D'après le portail de l'aménagement du territoire - DATAR et le site de l'ANEM.

### CARTE DES MASSIFS



Sur le plan institutionnel, deux lois confortent ces territoires. La « loi montagne » crée la notion de « massifs » et promeut une approche intégrée de la montagne en reconnaissant sa particularité et en instaurant une solidarité nationale de compensation des handicaps. Le développement de ces zones est alors pensé de façon globale, non seulement économique, mais également durable et considéré dans sa dimension potentiellement européenne. La loi sur le développement des territoires ruraux (« LDTR ») du 23 février 2005 (titre V) renforce les instances de gouvernance créées en 1985 et « l'organisation des acteurs locaux »<sup>(1)</sup>.

Du point de vue de la gouvernance, la politique de massif implique, aux côtés du préfet coordonnateur de massif, la participation de nombreuses collectivités territoriales et locales, dont 12 conseils régionaux, 48 conseils généraux, 659 intercommunalités et 6 200 communes. Les deux lois précédemment citées ont créé puis renforcé les organes de gouvernance propres aux territoires de montagne, qui permettent d'articuler l'échelon national avec celui de chaque massif, dont les « comités de massifs » et le « Conseil national de la montagne » (cf. tableau page suivante). Par ailleurs, deux associations permettent la représentation et la promotion des territoires de montagne sur la scène publique : l'ANEM - Association nationale des élus de montagne (association de représentation des collectivités locales de montagne, et de défense des enjeux propres à leurs territoires)<sup>(2)</sup> et Euromontana, l'association européenne pour les zones de montagne, officiellement créée en 1996, pour la promotion des zones de montagne et de leurs activités et ouverte aux problématiques plus globales du développement rural et du développement durable.

Deux types d'outils d'intervention sont mobilisés.

(1) *Politique de la montagne. Portail de l'Aménagement du territoire –DATAR.*

(2) Cf. [http://www.anem.org/fr/anem/roles\\_objectifs.php](http://www.anem.org/fr/anem/roles_objectifs.php).

Cinq massifs sont dotés depuis 2005 de « schémas interrégionaux de massif », d'aménagement et de développement, qui définissent la stratégie pour les 10 (voire 15) prochaines années de ces territoires, définie par les comités de massifs, soumise à l'approbation des collectivités régionales et à l'avis des collectivités départementales concernées.

Les « conventions interrégionales de massifs » constituent, quant à elles, le dispositif d'intervention de l'État en matière de politique territoriale de montagne. Elles sont définies en cohérence avec les contrats de projets État-régions (CPER) des collectivités régionales concernées et leurs programmes opérationnels (PO) européens. À l'heure actuelle, les conventions interrégionales négociées entre l'État et les régions le sont pour la période 2007-2013 (après une 1<sup>re</sup> série de conventions 2000-2006 plus « expérimentales »<sup>(1)</sup>).

Au final, associée à des organes de gouvernance qui lui sont propres et dotés d'outils d'orientation et d'intervention, la notion de massif est une approche typiquement française, renvoyant à un espace partenarial de prospective, d'aménagement et de développement spécifique à la montagne.

---

(1) Source : préambule de la convention interrégionale du Massif Central 2007-2013 - DIACT, 2007.

## PRINCIPAUX ORGANES DE GOUVERNANCE DES MASSIFS

Niveau de représentation	Instances	Rôle	Composition
<b>National</b>	Le Conseil national de la montagne (CNM)	Instance consultative d'orientation de la politique de montagne, constituée d'une soixantaine de membres, présidée par le Premier ministre et dont le secrétariat est confié à la DIACT.  Selon la loi de 1985 : « Il est [également] consulté sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées aux zones de montagne par le fonds national d'aménagement et de développement du territoire ».	Parlementaires, élus locaux, socioprofessionnels et associatifs, représentant des différents massifs
	Les préfets coordonnateurs de massifs	Représentants de l'État, intervenant en son nom au sein des comités de massifs qu'ils co-président (aux côtés du président de la commission permanente du comité). Gèrent la mise en œuvre interrégionale de la politique de développement du massif.	L'un des préfets des régions intégrant le massif
<b>Interface</b>	Les commissariats de massif	Instances d'animation et de conseil de la politique de développement, portés par la DIACT, sous l'autorité des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR). Assurent le secrétariat des comités de massif et coordonnent les différentes politiques de l'État au niveau du massif. Gèrent notamment la mise en œuvre des conventions interrégionales de massifs (CIM) et des programmes opérationnels (PO) européens (interrégionaux ou régionaux concernés par une politique de montagne).	Représenté par un commissaire de massif, lui-même sous l'autorité du préfet coordonnateur de massif  À noter : la Guadeloupe et la Martinique n'ont pas de commissariats de massifs puisque périmètres départemental et régional s'y confondent (pas de politique à coordonner). La Corse est dans le même cas (superposition du périmètre départemental et d'action en matière d'aménagement).
<b>Massif</b>	Les comités de massif (« pour le développement, l'aménagement et la protection du massif »)	Instances de proposition (notamment pour les régions et l'État) et de concertation qui fixe les objectifs et actions à privilégier. Doivent faciliter la mise en œuvre des politiques publiques à l'échelle de chaque massif. Sur le plan opérationnel, élaborent les schémas interrégionaux de massif.	Représentants des régions, des départements, des communes ou de leurs groupements + représentant des chambres consulaires, des parcs naturels nationaux et régionaux, des organisations socioprofessionnelles et d'associations

Source : EDATER, 2011.

### ***b) Évolutions et perspectives*** <sup>(1) (2)</sup>

Les réformes institutionnelles actuelles, qu'elles soient de niveau national ou supranational (à l'échelle européenne), pourraient avoir des incidences sur la politique de montagne et sa gouvernance.

Au niveau national, la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010 impactera vraisemblablement la gouvernance de ces territoires spécifiques dans la mesure où le découpage des « zones de montagne », tel que défini par la loi de 1985, suit le maillage communal. Puisque la loi va renforcer la structuration des territoires en facilitant les fusions de communes, se posera donc la question du recoupement possible entre zones de montagne et intercommunalités. De plus, « *l'intercommunalité de montagne devra vraisemblablement*

(1) « Réforme territoriale. La fin du millefeuille ? », ANEM - Tiré à part pour la Montagne, n° 212, janvier 2011.

(2) « Montagne et réforme des collectivités locales », Note de l'ANEM - janvier 2009 (n° 09.09 PB/HB/GM/OR).

*surmonter un dilemme particulièrement délicat : soit atteindre un périmètre suffisant (et donc arrêté comme "pertinent" par le préfet) en termes d'opérationnalité et de population, tout en restant entre communes de montagne, soit se constituer en EPCI avec des communes qui ne sont pas forcément classées montagne »<sup>(1)</sup>.*

Au plan local, la politique de massif implique déjà les collectivités régionales et départementales dans des instances qui leurs sont propres (comités de massifs). Or, une incertitude subsiste sur « *la représentation future des élus de montagne* » parmi les *conseillers territoriaux élus en lieu et place des Conseillers régionaux et départementaux* »<sup>(2)</sup>.

Au niveau européen, les réformes de la politique agricole commune (PAC) et de la politique de cohésion après 2013 pourraient également avoir une incidence, sinon directement sur la gouvernance, du moins sur le développement rural des territoires de montagne. D'une part, le développement rural « *fait partie intégrante* » de la PAC<sup>(3)</sup>. Or, l'évolution de la PAC après 2014 laisse des doutes quant au maintien ou non des indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), jugées par certains indispensables au maintien d'une activité (notamment agricole) dans ces zones<sup>(4)</sup> et donc à leur développement en général. En outre, la nouvelle politique de cohésion, telle que préfigurée par le 5<sup>e</sup> rapport de cohésion économique, sociale et territoriale de la Commission européenne, redistribuerait les cartes en matière de prise en compte des territoires, en introduisant notamment un critère de densité comme condition possible de financement du handicap lié à la dimension montagne (au profit des territoires sous densifiés). C'est toute la question de la « *définition des zones de montagne* » qui est alors posée et de l'harmonisation de ces définitions au niveau européen<sup>(5)</sup>. Or, la délimitation de ces zones, tout comme leur organisation intrinsèque sont déterminants si l'on considère que « *les territoires de montagne se définissent par un besoin d'autonomie fort à l'échelon le plus proche du territoire mais aussi par un besoin de partenariat (pour transformer les surcoûts des conditions permanentes topographiques et climatiques en atouts)* »<sup>(6)</sup>.

#### **4. Les schémas de cohérence territoriale (Scot) en milieu rural**

##### ***a) État des lieux***<sup>(7)</sup>

Le schéma de cohérence territoriale (Scot) est un document d'urbanisme qui fixe, à l'échelle de plusieurs communes ou groupements de communes, les orientations fondamentales de l'organisation du territoire et de l'évolution des zones urbaines, afin de préserver un équilibre entre zones urbaines, industrielles, touristiques, agricoles et naturelles.

---

(1) Note de l'ANEM, janvier 2009.

(2) Tiré à part de l'ANEM, n°212, précité.

(3) « *La PAC à l'horizon 2020 : alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir* », rapport de la Commission européenne de 2010. Cf. [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/communication/com2010-672_fr.pdf).

(4) « *Une politique européenne pour la montagne* », rapport d'information (n° 458 / 2010-2011) de M. Jacques Blanc, fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat - 27 avril 2011. Cf. [http://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/recherche/rapport-une-politique-europ%C3%A9enne-pour-la-montagne-rapport-d039informa?search\\_source=taxonomy%2Fterm%2F2283%2F0](http://www.reseaurural.fr/centre-de-ressources/recherche/rapport-une-politique-europ%C3%A9enne-pour-la-montagne-rapport-d039informa?search_source=taxonomy%2Fterm%2F2283%2F0).

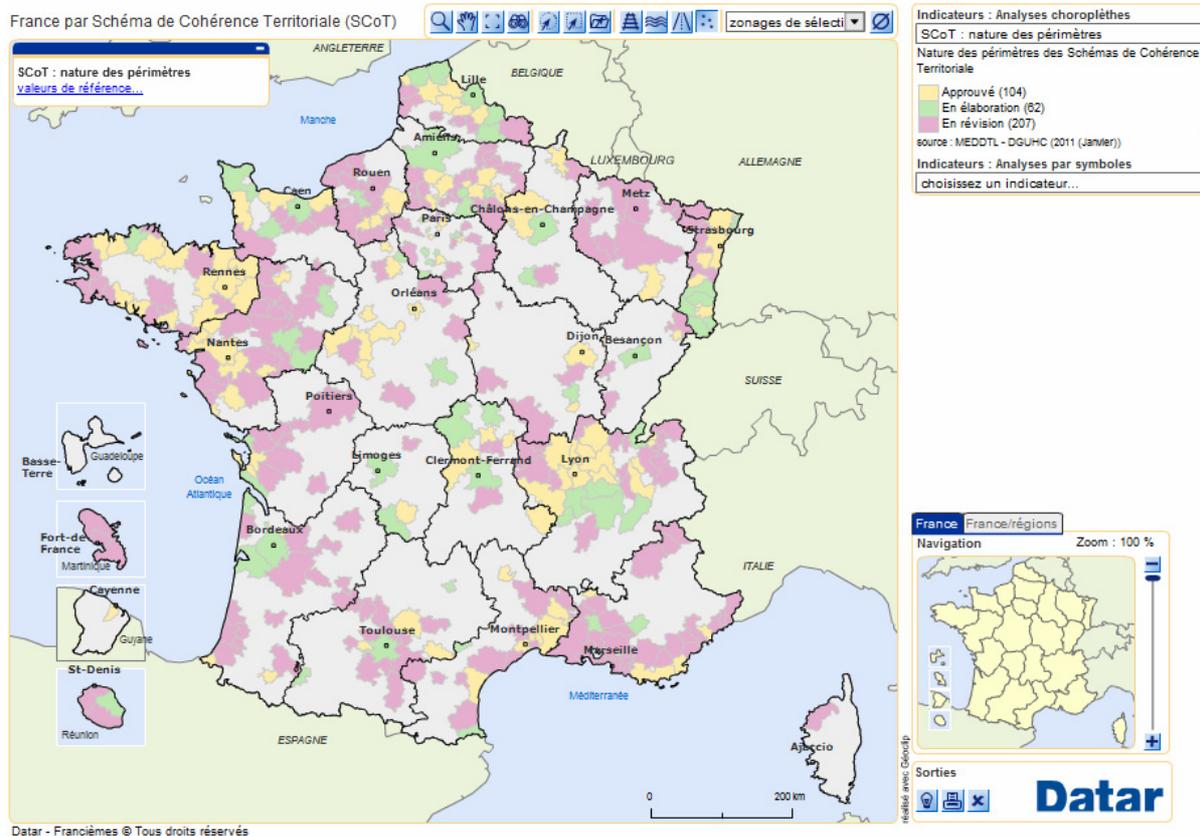
(5) Réponses au questionnaire de la consultation autour du 5<sup>e</sup> rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale, Association européenne des élus de montagne (AEM) - 01/02/2011.

(6) ANEM, 2011, précité.

(7) Cf. site de l'Observatoire des territoires de la DATAR : <http://www.territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/politiques-publiques/organisation-du-territoire?ind=981>.

Instauré par la loi « SRU » du 13 décembre 2000, il fixe les objectifs des diverses politiques publiques en matière d'habitat, de développement économique, de déplacements <sup>(1)</sup>.

## ÉTAT D'AVANCEMENT DES SCOT EN FRANCE



D'un point de vue quantitatif on notera la présence au niveau national, de plus de 370 Scot (France entière), pour les uns approuvés (104), pour les autres en cours d'élaboration (62), pour les derniers en cours de révision (207) <sup>(2)</sup>.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2010, l'ensemble de ces Scot impliquait 18 067 communes <sup>(3)</sup>, soit près de 50 % des communes françaises. En 2009, un Scot rassemblait en moyenne 40 communes <sup>(4)</sup>.

En matière de gouvernance, les Scot sont généralement portés par un syndicat mixte (70 % des structures porteuses de Scot) ou un EPCI (30 % des structures porteuses), qu'il s'agisse de communautés d'agglomération, de communautés de communes et ou de communautés urbaines <sup>(5)</sup>. En dehors du pilotage dévolu aux collectivités locales, d'autres acteurs sont associés à l'élaboration du schéma : *via* le porter à connaissance (de l'État) ou dans le cadre d'une concertation (région, département, habitants...).

Pour ce qui concerne les territoires ruraux : sur l'ensemble des Scot, la part des schémas élaborés en zone rurale est assez faible : en 2009, on ne dénombrait que 17 % de

(1) DATAR : Observatoire des territoires, 2011.

(2) Données du ministère de l'Écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL)- et de la direction générale de l'Urbanisme, de l'habitat et de la construction (DGUHC), janvier 2011.

(3) Liste de la composition communale des Scot, DATAR- janvier 2010.

(4) « Scot : quels chiffres en France et en Bourgogne ? », présentation d'ETD du 4 février 2010.

(5) Données d'ETD, février 2010.

Scot ruraux sur la totalité<sup>(1)</sup>. Or dans le cadre de la « loi Grenelle 2 », il est prévu de « généraliser les Scot à l'ensemble du territoire d'ici 2017 »<sup>(2)</sup>.

## PART DES SCOT RURAUX

(en %)

Types de Scot selon les territoires	Part au regard de l'ensemble
Scot d'agglomération	9
Scot entre agglomération et aire urbaine	17
Scot d'aire urbaine	39
Scot ruraux	17
Scot périurbains	17
Scot de grands territoires	1
Total	100

Source : « Scot : quels chiffres en France et en Bourgogne ? », présentation d'ETD, 4 février 2010.

Dans la lignée de ces dispositions, le gouvernement a lancé en 2010 un appel à projet pour encourager l'élaboration de Scot en milieu rural<sup>(3)</sup>. Et dans ce cadre, 13 territoires ont été retenus en 2010 (dont 10 hors Île-de-France)<sup>(4)</sup>.

Si les Scot ruraux restent peu nombreux en regard de l'ensemble de ces outils, la part des communautés rurales impliquées dans l'élaboration d'un Scot est un peu plus forte : selon une note de l'AdCF, « près de 40 % des communautés rurales participent à l'élaboration d'un Scot, en particulier, les communautés périurbaines (1/2) davantage que les communautés en frange ou avec un pôle (1/3), ou que les communautés sans pôle (20 %) », ce qui tiendrait à « la forte influence des centres urbains dans l'élaboration d'un Scot »<sup>(5)</sup>. Il convient en outre de souligner qu'à côté des Scot, les PNR disposent d'un outil voisin, le « plan de parc ».

### b) Évolutions et perspectives

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant sur l'engagement national pour l'environnement (dite « loi Grenelle 2 ») renforce le rôle des Scot comme outil du développement et de l'aménagement durables des territoires. Ces instruments de planification, définis à l'échelle intercommunale, ont donc vocation à s'affirmer progressivement comme leviers majeurs de l'organisation du développement territorial.

Dans le même temps, la loi de réforme des collectivités territoriales de décembre 2010 devrait contribuer à réorganiser les collectivités autour d'un pôle communes - intercommunalités et ouvrir donc la voie à des évolutions en matière d'organisation territoriale et spatiale.

À l'aune de ces deux lois, deux questions pourraient être posées : celle de l'échelle pertinente de la planification et celle de la prise en compte « des spécificités locales ».

(1) Article en ligne d'ETD, « « Scot ruraux Grenelle » : un dispositif de subvention spécifique », Christopher de Laburthe, novembre 2010. [http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain\\_site/Espaces-thematiques/Gestion-de-l-espace-Urbanisme/Actualites/SCoT-ruraux-Grenelle-un-dispositif-de-subvention-specifique](http://www.projetdeterritoire.com/index.php/plain_site/Espaces-thematiques/Gestion-de-l-espace-Urbanisme/Actualites/SCoT-ruraux-Grenelle-un-dispositif-de-subvention-specifique) .

(2) Cf. « Loi Grenelle 2. Ce que dit la Loi ». Grenelle de l'Environnement, novembre 2010.

(3) Cf. Site du Réseau Rural Français : <http://www.reseaurural.fr/breve/appel-%C3%A0-projets-scot-ruraux> .

(4) Circulaire « Appel à projets Scot ruraux »- 27 juillet 2010. Voir liste en annexe.

(5) « Portrait des intercommunalités rurales : périmètres, compétences et actions », les Notes territoriales de l'AdCF, AdCF - Observatoire de l'intercommunalité, décembre 2009, p. 35.

## ANNEXE N° 3 : ENQUÊTE NATIONALE

Du 26 août au 23 septembre 2011, était menée une enquête nationale sollicitant l'expertise des principales parties prenantes impliquées dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'aménagement et de développement du territoire au niveau métropolitain sur le thème des modalités de gouvernance au sein des territoires ruraux.

L'appui de structures ou têtes de réseaux bien connues de ces acteurs (ETD, fédération des PNR...) a permis au consortium EDATER / Kurt Salmon de constituer une base d'environ un millier de contacts (voir la présentation de l'échantillon ci-dessous). *In fine*, plus de 190 participations ont pu être enregistrées.

Les analyses présentées dans les pages suivantes proposent une synthèse de ces réponses.

### A. INTRODUCTION MÉTHODOLOGIQUE : ÉCHANTILLON ET PRÉCAUTIONS DE LECTURE

#### 1. Présentation de l'échantillon

##### *a) Les acteurs ciblés*

Trois catégories d'acteurs ont été ciblées pour répondre à cette enquête : les élus de collectivités territoriales, les directeurs et chargés de mission de collectivités territoriales et certaines catégories d'agents de l'État (voir détail dans le tableau ci-dessous) directement concernées par les politiques territoriales.

**TABLEAU 1 : DÉTAIL DE LA STRUCTURATION DE L'ÉCHANTILLON CIBLÉ**

Structures	Nombre de cibles	% de la population mère
<b>EPCI</b>	325	14 %
<b>Pays</b>	174	47 %
<b>PNR</b>	46	100 %
<b>Conseil général</b>	92	92 %
<b>Conseil régional</b>	26	100 %
<b>Sous préfet</b>	214	90 %
<b>SGAR</b>	26	100 %
<b>Total destinataires directs</b>	903	25 %

**Lecture du tableau :** sur les 2 400 communautés de communes françaises (données 2009), 325, soit 14 %, ont été destinataires de cette enquête.

##### *b) Les répondants : 193 réponses à l'enquête*

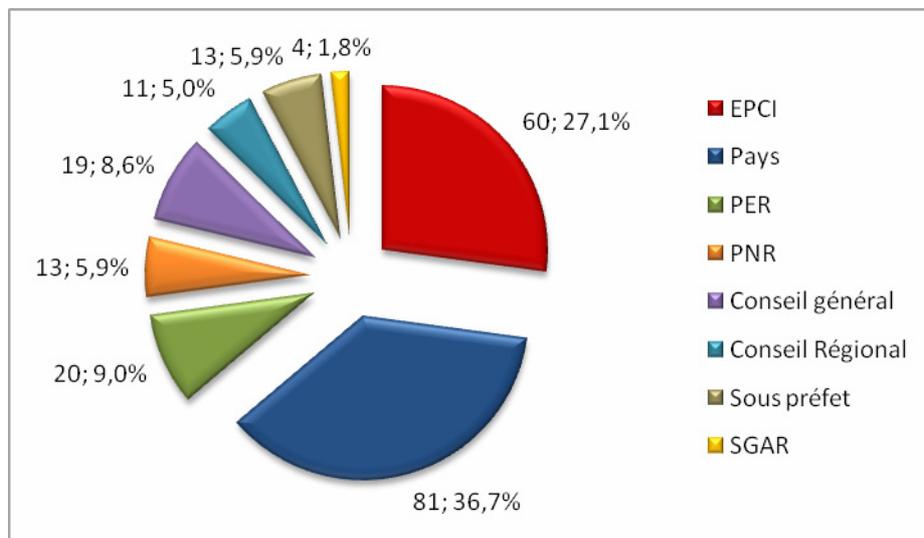
Parmi les trois grandes catégories ciblées, on dénombre 147 agents de collectivités territoriales, 26 élus de collectivités territoriales et 20 agents de l'État (voir détail ci-dessous).

**TABLEAU 2 : DÉTAIL DE L'ÉCHANTILLON RÉPONDANT**

Structures	Nombre de statuts	% dans l'échantillon répondant	% de réponses dans le nombre d'envoi	% des réponses dans la population totale
<b>EPCI</b>	60	31 %	18,5 %	2,4 %
<b>Pays</b>	81	42 %	46,5 %	28,3 %
<b>PER</b>	20	10,4 %	43,5 %	43,5 %
<b>PNR</b>	13	6,7 %	28,3 %	21,8 %
<b>Conseil général</b>	19	9,8 %	20,5 %	18,6 %
<b>Conseil régional</b>	11	5,7 %	42,3 %	42,3 %
<b>Sous préfet</b>	13	6,7 %	6 %	5,8 %
<b>SGAR</b>	4	2,1 %	15,4 %	15,4 %
<b>Total</b>	221			

**Nota :** le questionnaire permettait à chaque répondant d'identifier plusieurs statuts pour sa structure d'origine (exemple : un pays peut aussi accueillir un GAL Leader ou être porteur d'un projet labellisé PER). Ce tableau distribue l'ensemble des statuts identifiés par les répondants (statuts multiples).

**GRAPHIQUE N°1 : RÉPARTITION DES RÉPONDANTS PAR TYPE DE STRUCTURE / LABEL**



## 2. Précautions de lecture

### *a) Neutralisation du biais de subjectivité*

À la marge, certaines questions (n°10a, 10b, 10c, 38, 45, 47, 48, 49), directement orientées vers l'évaluation de l'action / rôle de l'un ou l'autre des territoires de projets ou collectivités intervenant en faveur des territoires ruraux, font apparaître le risque de partis pris plus marqués qu'en moyenne (tendance à évaluer plus positivement sa propre structure).

Cette hypothèse de réponses plus favorables au type de structure pour lequel un acteur intervient est confirmée par le tableau ci-dessous qui mesure les écarts entre les réponses des enquêtés ayant un lien direct avec la structure évaluée et le restant des répondants.

Les écarts constatés sont significatifs pour les questions 10a (+10 points) et 10b (+12,5 points), très significatifs pour les questions 10c (+21 points) et 47 (+21,8 points) et majeurs pour les questions 45 (33 points) et 48 (+35,6 points).

**TABLEAU 3 : ÉCARTS ENTRE NOTATIONS MOYENNES  
« HORS LIEN DIRECT STRUCTURE » ET « LIEN DIRECT »**

Question	Note moyenne des réponses « <u>hors lien direct structure</u> »	Note moyenne acteurs « <u>lien direct structure</u> »	Écarts
10a.	54,2 % de 4 et de 5	64,3 % de 4 et de 5	10 points
10b.	60 % de 4 et de 5	72,5 % de 4 et de 5	12,5 points
10c.	56,1 % de 4 et de 5	77 % de 4 et de 5	21 points
38	43,6 % de « ++ » et « +++ »	74,8 % « ++ » et « +++ »	31,2 points
45	8 % « tout à fait »	41 % « tout à fait »	33 points
47	34,5 % de 4 et de 5	56,3 % de 5 et de 4	21,8 points
48	40,6 % de 4 et de 5	76,2 % de 4 et de 5	35,6 points

Afin de neutraliser cet effet de subjectivité, à chaque fois que l'écart mesuré est significatif, l'analyse des réponses exclut les répondants ayant un lien direct avec la structure évaluée.

### *b) Une rédaction favorisant une lecture rapide*

Afin de permettre une prise de connaissance rapide de cette synthèse, pour certaines réponses, l'intitulé original de la question posée est directement repris dans la réponse. Le détail des questions posées figure ci-après (partie C).

## **B. SYNTHÈSE DES RÉPONSES**

### **1. Facteurs facilitant ou freinant la dynamique de développement rural**

#### *a) Question 6*

Question 6 : **Chaque territoire de projets a ses spécificités. Au regard de votre expérience, quelles sont les plus déterminantes pour l'obtention d'une dynamique de projet et de résultats en matière d'aménagement et de développement des territoires ruraux ? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (0 étant la plus mauvaise note, 5 la meilleure).**

**À retenir** : le **portage politique** apparaît comme la condition la plus déterminante de la réussite d'un projet de territoire. L'existence d'une **stratégie de territoire et sa pertinence** sont identifiées comme des déterminants majeurs de même, à un degré moindre, que le **niveau de ressources et de compétences en ingénierie de projet**. Inversement le **niveau de ressources financières locales** n'obtient que 60 % de notation positive marquée.

**Classement par ordre décroissant des caractéristiques les plus déterminantes pour l'obtention d'une dynamique de projet (plus de 60 % de notation 4/5 et 5/5):**

- ◆ Très déterminant (entre 80 et 100 % de notation 4/5 et 5/5)

(1) le portage politique de la stratégie de territoire (projet consensuel, volontarisme et implication politique locale...), (2) l'existence d'une stratégie de territoire, (3) la capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire (pertinence), (4) niveau de ressources et de compétences en ingénierie.

◆ Déterminant (entre 60 et 80 % de notation 4/5 et 5/5)

(7) Implication des forces vives, (8) soutien du partenariat au projet de territoire (9) niveau de ressources financières locales.



### ***b) Questions 7 à 9***

Question 7 : **Selon vous, est-il possible de définir la taille « optimale » d'un territoire de projet ?**

**À retenir** : 77,5 % des répondants considèrent qu'il est difficile de définir la taille optimale d'un territoire de projet.

Question 9 : **Si non pouvez-vous préciser pourquoi ?**

**À retenir** : les répondants expliquent que la pertinence du dimensionnement d'un territoire de projets intègre un nombre de caractéristiques trop important pour qu'elle puisse être définie de manière « systématique ».

Le périmètre d'un territoire de projet se constitue « *ad hoc* », de manière empirique, en référence aux trois familles de facteurs suivants formant des équilibres variables en fonction de chaque territoire donné :

◆ Les caractéristiques socio-économiques et géographiques (proximité / éloignement des pôles d'emplois et d'influence économique - notion de « bassin de vie et d'emploi », atouts / attractivité du territoire (tourisme, patrimoine, paysages, environnement...), faiblesses (niveau de revenus des ménages, dynamisme économique endogène...) et éléments de cohérence du territoire (territoire vécu, histoire / culture commune, enjeux partagés...)...

◆ L'existence d'une conscience collective et d'une volonté des acteurs locaux (notamment politiques) de s'investir dans un projet commun. La plus ou moins forte nécessité de mettre en place une politique de développement local (enjeux de maintien d'emplois et services, déprise démographique...) et la capacité à travailler ensemble seront des facteurs favorisant à cet égard.

◆ Enfin, la nature même des actions à mener déterminera un ensemble de périmètres pertinents pour les actions à mener, variables en fonction des thèmes d'interventions concernés.

Question 8 : **Si oui, pouvez-vous préciser le dimensionnement en termes de nombre de communes et de population ?**

**À retenir** : 22,5 % des répondants estiment néanmoins qu'il est possible de définir la taille « optimale » d'un territoire de projet. Les niveaux plancher et plafond moyens en terme de population et nombre de communes proposés par les participants vont de 20 000 à 100 000 habitants et 25 à 75 communes.

### ***c) Question 10***

Question 10 : **Partant du principe que le territoire de projet présentant les caractéristiques optimales pour mettre en œuvre un projet de territoire rural obtiendrait la note maximale de 5 sur chacun des critères proposés, pouvez-vous noter chacun des principaux type de structure coopération intercommunale existants sur les 7 critères proposés, en fonction de leur caractère plus ou moins favorable à la conception et la mise en œuvre d'un projet de territoire rural de grande qualité ?**

**Nota** : afin de neutraliser le biais de subjectivité, les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures évaluées ont été sorties de l'analyse.

### Critère de Taille

**À retenir** : le dimensionnement des pays est considéré comme le plus adapté à la mise en œuvre d'un projet de territoire rural (3,5/5). Les territoires des EPCI (2,9/5) et, dans une moindre mesure, des PNR (3,2/5) sont jugés moins favorables.

**TABLEAU 4 (POUR RÉFÉRENCE) :  
DIMENSION DES PAYS, PNR ET EPCI EN MOYENNE NATIONALE**

	PNR	Pays	EPCI
<b>Population moyenne</b>	69 310 habitants	74 000 habitants	1 523 des 2409 EPCI existants comptent moins de 10 000 habitants
<b>Nombre de communes moyen</b>	89 communes	79 communes	12 à 13 communes par groupement en moyenne

Les **modalités de gouvernance locale** ne révèlent pas de grandes disparités entre les EPCI (3,5/5), les pays (3,6/5) et les PNR (3,5/5).

Le **niveau d'adhésion** est jugé globalement efficaces avec une moyenne de 3,5/5 mais ne révèlent pas de grandes disparités entre les EPCI (3,5/5), les pays (3,6/5) et les PNR (3,5/5).

Les **modalités de participation des partenaires cofinanceurs** sont jugée plus favorables dans les PNR (3,8/5) et pays (3,7/5) que dans les communautés de communes (3,4/5).

La **capacité des territoires de projet à définir une stratégie d'aménagement et de développement pertinente** est jugée très positivement au sein des pays (4,1/5). Les PNR (3,9/5) et EPCI (3,8) se situent légèrement en deçà.

Sur le **critère niveau de ressources**, les EPCI (3,6/5) et PNR (3,5/5) arrivent devant les pays (3,2/5)

Les pays et PNR sont considérés comme les territoires les mieux dotés en termes de niveau de **compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet** (3,8/5). Les EPCI disposeraient de compétences moins favorables à la conception d'un projet de territoire rural de qualité (3,5/5).

**TABLEAU 5 (POUR RÉFÉRENCE) : RESSOURCES HUMAINES DES TERRITOIRES DE PROJET EN INGÉNIEURIE ET SUPPORT ADMINISTRATIF**

(en ETP)

	Moyenne EPCI	Moyenne pays	Moyenne PNR
<b>Fonction support</b>	5,78	3,09	14,5
<b>Ingénieur projet / Chargé de développement</b>	3,08	4,44	19,3
<b>Total</b>	4,37	3,69	17,8

**Nota** : le nombre de répondants étant limité : 27 pour les EPCI, 10 pour les PNR et 37 pour les pays, ces résultats doivent être à utilisés avec précaution.

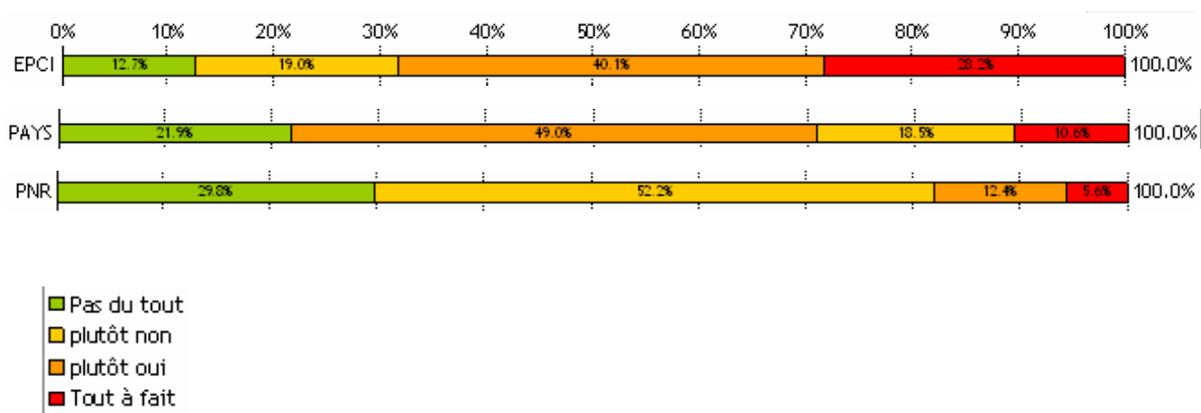
#### ***d) Questions 11 et 12***

Question 11 : **D’après vous, la création de ces structures de coopération intercommunale a-t-elle débouché sur la création d’un niveau administratif supplémentaire?**

**Nota :** les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures évaluées ont été sorties de l’analyse.

**À retenir :** 68 % des répondants considèrent que les EPCI, constituent un échelon administratif supplémentaire contre seulement 30 % pour les pays et 18 % pour les PNR.

**GRAPHIQUE N° 3 : CRÉATION PAR L’INTERMÉDIAIRE DES STRUCTURES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALES D’UN NOUVEL ÉCHELON ADMINISTRATIF**



Question 12 : **Si vous avez répondu « plutôt oui » ou « tout à fait », en quoi considérez-vous que cela a créé un échelon administratif supplémentaire ?**

**À retenir :** en tant que groupements de gestion à compétences propres, les EPCI sont considérées comme constituant un niveau administratif supplémentaire. Le rôle d’animation territoriale et d’élaboration de projets de territoire joué par les pays et PNR leur confère un caractère moins marqué à cet égard.

Trois caractéristiques reviennent, désignant les EPCI comme un **niveau administratif supplémentaire** :

- les transferts de compétences des communes en leur faveur qui ont entraîné la création de services administratifs conséquents,
- l’autonomie dans la levée d’impôts qui en fait un échelon fiscal à part entière,
- les modalités de désignation à venir (réforme des collectivités) qui vont renforcer les EPCI en tant que nouveau niveau administratif.

Inversement, les répondants identifient l’absence de compétences propre, d’autonomie en matière financière et d’ingénierie comme des carences significatives pouvant affaiblir la légitimité des pays et PNR, souvent rapprochées par les répondants à cet égard.

*In fine*, les réponses mettent en exergue une distinction claire entre les rôles des EPCI (espace de gestion) d’une part et celui des parcs / pays (espaces de réflexion stratégique et d’animation) d’autre part.

## 2. Capacité des gouvernances actuelles à répondre aux enjeux diversifiés du développement local

### *a) Questions 14, 15, 18 et 20*

#### Sur l'existence de coopérations entre organismes intercommunaux

**À retenir** : la plupart des répondants ont déjà été partie prenante de collaborations entre organismes de coopération intercommunale (90 %) ou travaillé en réseau avec d'autres territoires de projet afin de mener des actions visant à mutualiser des équipements ou services (87 %). Dans seulement 37 % des cas ces coopérations concernaient des intercommunalités non contiguës. Pour 92 % d'entre eux, ce type de démarche présente d'autres potentialités à l'échelle de leur territoire d'intervention.

### *b) Questions 16, 17 et 19*

#### Sur la nature des coopérations expérimentés ou observés

**À retenir** : une majorité de répondant cite plusieurs projets thématiques mise en œuvre en collaboration avec d'autres territoires de projet. Deux types de mutualisations se distinguent : les **mutualisations « techniques »** d'équipements et de service et les mutualisations plus « **stratégiques** » qui révèlent une volonté de développer une stratégie interterritoriale.

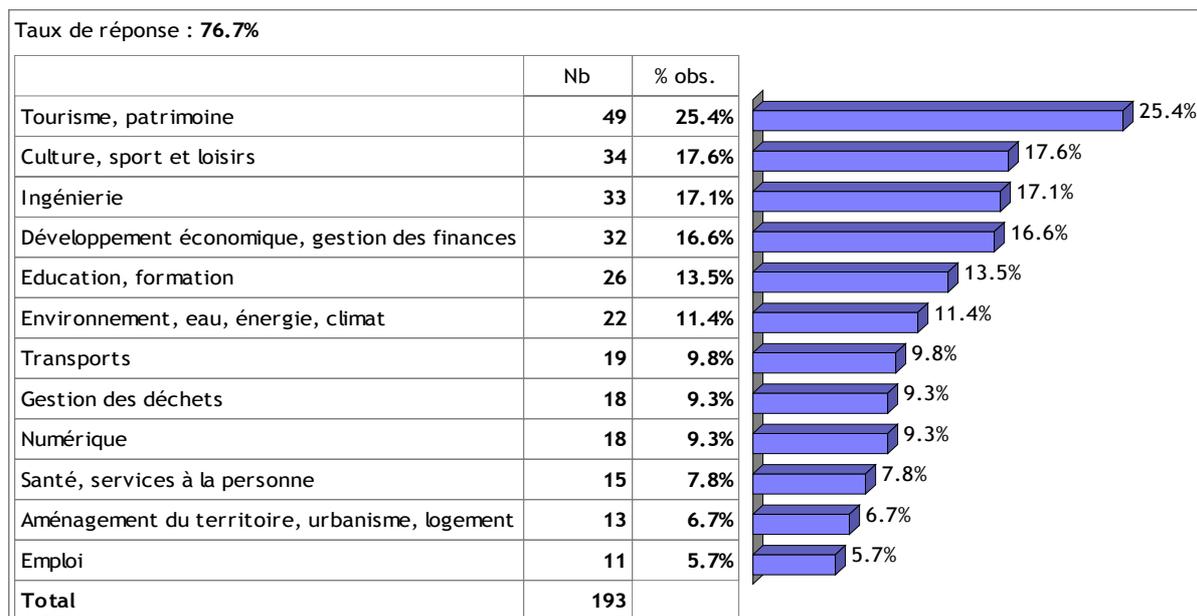
#### Les **mutualisations « techniques »**

Les actions en faveur de la promotion **touristique**, notamment liées à des démarches de mutualisation des offices de tourisme à l'échelle de plusieurs EPCI, sont citées par un répondant sur 4. Dans 17,4 % des cas, ces actions de coopération entre intercommunalités concernent des **équipements culturels, sportifs** ou de **loisirs**. Enfin, 17 % des répondants ont expérimenté ou observé une démarche de mutualisation **de moyens en ingénierie** souvent ciblée sur une thématique et rarement une mutualisation globale des ressources humaines (personnels et services).

#### Les **mutualisations « stratégiques »**

Des coopérations sont entreprises dans le domaine de la planification collective à travers l'élaboration de schémas et de plans dans différentes thématiques relatives à l'aménagement du territoire (Scot en premier lieu mais également plan climat énergie territorial, ZAC, PLH...).

**GRAPHIQUE N°4 : RÉPARTITION THÉMATIQUE DES SERVICES OU ÉQUIPEMENT MUTUALISÉS LORS D'UN TRAVAIL EN RÉSEAU ENTRE ORGANISMES DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE**



Ces coopérations se déroulent la plupart du temps dans le cadre de **réponses à appels à projets nationaux ou programmes européens** (PER, Leader...) pour obtenir des financements ou labels (Pays d'Art et d'Histoire...) qui permettent de valoriser les territoires et de faciliter la mise en œuvre de projets.

**Les plus values de la coopération entre intercommunalités (Question 23)**

La coopération est considérée comme un bon moyen pour répondre à des préoccupations **d'efficacité, d'efficience et d'optimisation des actions menées**, dans le contexte actuel de raréfaction des ressources budgétaires. Le **partage et l'échange de connaissances et savoirs faire, de bonnes pratiques et d'expériences** favorise le **transfert et la création de nouvelles compétences**.

L'atteinte d'une **masse critique** en matière **technique et financière** permet de **porter et de mener à bien des projet qu'un territoire ne pourrait soutenir seul** ou encore de **pérenniser certains services et/ou projets**.

**c) Question 21**

**Question 21 : les modèles de gouvernance actuels sont-ils favorables à ces coopérations entre organismes intercommunaux ?**

Pour la plupart des répondants (74 %) les modèles de gouvernance actuels ne sont pas favorables à des coopérations entre organismes intercommunaux notamment du fait (question 22) de travaux ou dispositifs de mise en commun d'actions et transferts de pratiques insuffisamment développés entre territoires de projet (75 %).

**d) Questions 24 et 25**

**À retenir :** pour seulement 18 % des répondants, les modalités de gouvernance actuelles **favorisent le développement d'innovations** (organisationnelles, dans les modes de faire...). Inversement, une majorité (55 %) de répondants considère qu'elles favorisent le développement d'une capacité d'entreprendre dans les territoires.

### 3. Capacité des territoires à définir une stratégie de développement

#### a) Questions 27 et 28

**À retenir :** 87 % des structures interrogées se sont dotées d'une stratégie de développement rural (question 27). Néanmoins, si les 86 % des acteurs considèrent leur stratégie comme pertinente (question 28), celle-ci apparaît comme insuffisamment soutenue par les partenaires cofinanceurs (seulement 45 % d'opinions favorables).

#### b) Question 29

Question 29 : **pouvez-vous préciser le nombre et le type d'agents dédiés à la mise en œuvre de cette stratégie ?**

**À retenir :** au-delà des très fortes disparités en termes de nombre d'agents dédiés à la mise en œuvre de la stratégie de territoire (quatre fois plus nombreuses en moyenne dans les PNR que les EPCI et pays), on observera surtout leur répartition par type de personnel, plus axée sur les fonctions support (secrétariat, administratif...) au sein des EPCI à l'inverse des PNR et pays qui disposent de compétences plus développées en ingénierie de projet.

Globalement, si les niveaux de compétences en ingénierie de projet sont élevés, un étoffement des équipes est souvent jugé nécessaire (question 30) pour mettre en œuvre le projet de manière optimale. Les principaux secteurs en carence identifiés (question 31) sont l'animation du territoire et des projets, très chronophage (cité par 37 % des acteurs ayant répondu à cette question) et la maîtrise d'œuvre des opérations menées.

Enfin, l'absence de gestion à moyen / long terme des ressources humaines au sein des pays (contrats liés à la durée des projets), n'est pas toujours favorable, selon certains répondants, à la stabilité et la pérennité du territoire de projet.

**TABLEAU 6 : RESSOURCES HUMAINES DES TERRITOIRES DE PROJET EN INGÉNIERIE ET FONCTIONS SUPPORT**

(en ETP)

	Moyenne EPCI	Moyenne Pays	Moyenne PNR
Fonction support	5,78	3,09	14,5
Ingénieur projet / Chargé de développement	3,08	4,44	19,3
Total	4,37	3,69	17,8

#### c) Question 32 et 33

**À retenir :** environ trois quarts des territoires ayant répondu à cette question (77 % de répondants) sont concernés par un Scot valide (45 %) ou en cours de conception (30 %).

#### d) Question 34

Question 34 : **d'après vous, en milieu rural, le Scot est-il un outil pertinent en faveur du développement d'un territoire de projet ?**

**À retenir :** le Scot est considéré par plus de la moitié des répondants comme un outil tout à fait pertinent pour répondre aux besoins d'aménagement et de développement d'un territoire de projet en milieu rural.

Il permet (question 35) de réinterroger l'ensemble des enjeux croisés et d'intervenir sur toutes les dimensions du développement et l'aménagement des territoires repérées par les acteurs (habitat, déplacements, protection de l'environnement...). Ces enjeux identifiés sont discutés collectivement et font l'objet d'un diagnostic partagé au moment de son élaboration.

Le Scot est donc considéré comme un outil de cohérence territoriale tant sur le plan thématique (transversalité, coordination des politiques) que sur le plan de la gouvernance (favorise l'adhésion par la participation).

Par ailleurs, le Scot est un outil à la fois prospectif et prescriptif, permettant de donner un cadre à l'action à moyen terme. Son caractère opposable donne un sentiment d'opérationnalité et de maîtrise de leur avenir fortement apprécié par les territoires.

#### **4. Réforme territoriale et développement des territoires ruraux**

**Nota :** les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures évaluées ont été sorties de l'analyse.

##### ***a) Question 38***

**Question 38 : Quel bilan tirez-vous de la politique des « pays » instituée en 1995 (Loi Pasqua) puis complétée en 1999 (Loi Voynet) ?**

**À retenir :** les répondants situent plutôt l'apport des Pays au niveau du rapprochement et de la mobilisation des acteurs locaux en faveur de stratégies communes (dynamiques d'échanges, de coopération et de gouvernance locale). La conversion des projets menés en résultats concrets en termes d'aménagement, de développement économique au niveau territorial apparaît plus limitée.

Le **devenir des pays** (question 39), remis en question par l'abrogation de l'article qui leur est dédié dans la loi du 16 décembre 2010 reste un peu flou pour les répondants : 43 % retiennent le risque d'une disparition à terme et 39 % optent pour une fusion avec les EPCI d'un même territoire.

##### ***b) Question 40***

**Question 40 : Le cas échéant, quels seraient les critères qui vous sembleraient les plus pertinents pour objectiver d'éventuels arbitrages sur le maintien, l'évolution ou la suppression de pays?**

D'après les répondants, le niveau d'adhésion des élus locaux, du partenariat des financeurs, des forces vives et des habitants au projet de territoire constituerait le critère le plus pertinent, dans une situation d'arbitrage sur le maintien d'un pays.

**TABLEAU 7 : CRITÈRES PERTINENT DANS LE CADRE D'UN ARBITRAGE SUR LE MAINTIEN OU LA SUPPRESSION D'UN PAYS**

Critères	Note moyenne
Niveau d'adhésion (élus locaux, partenariat des financeurs, forces vives, habitants) au projet	4
Caractère plus ou moins structurant des projets portés	3,7
Niveau de compétences du pays en matière d'ingénierie de projet	3,7
Caractère plus ou moins indispensable des moyens en ingénierie de projet à l'échelle du territoire	3,6
Dynamique de programmation (nombre de projets, montant des investissements...)	3,4

En cas de suppression du pays (question 41), une part importante des répondants (45 %) serait favorable à un maintien du conseil de développement en fonction d'observatoire du territoire intercommunal en appui aux démarches de coopération intercommunales dans une volonté de maintien de la participation des acteurs et des habitants. La seconde solution la plus envisagée serait de le fusionner avec le conseil de développement des communautés de communes concernées (26 %).

### *c) Question 43*

**Question 43 : En tant qu' élu ou agent d'une communauté de communes, comment réagiriez-vous à un agrandissement de votre géographie communautaire?**

**À retenir :** Que celle-ci soit considérée comme une plus value (26 %) ou comme une évolution nécessaire (59 %), les acteurs prennent acte de la tendance à l'agrandissement de la géographie communautaire induite par la nouvelle distribution intercommunale impulsée dans le cadre de la réforme des collectivités.

Pour une majorité d'acteurs, la révision (en cours) des cartes de coopération intercommunale n'aura pas (9 %) ou peu d'impacts (46 %) sur les dynamiques de territoires. Néanmoins, ces observations ne peuvent être généralisées à l'ensemble du territoire puisque dans 29 % des cas, les répondants considèrent au contraire qu'une dimension suffisante sera atteinte pour impulser la mise en place d'un projet de territoire (question 44).

Pour une majorité des acteurs (51 %), en cas de suppression des pays, les EPCI pourraient être un outil adapté pour la mise en œuvre de ces projets de territoire à une échelle territoriale et thématique plus large (question 45). Néanmoins, la plupart posent comme condition une évolution culturelle significative ainsi qu'une mise à jour des compétences et métiers.

## **5. Approches d'échelons géographiques « supérieurs » et réponses aux besoins locaux**

**Nota :** pour les questions 47 et 48, les réponses des acteurs ayant un lien direct avec les structures évaluées ont été sorties de l'analyse.

**À retenir :** c'est l'aspect financier de l'apport des conseils généraux en matière d'aménagement du territoire en milieu rural qui est valorisé par les répondants : cofinancement des opérations inscrites dans le projet/ contrat de territoire (3,8/5) et

financement d'équipements structurants (3,7/5). Inversement son apport en termes de conseil au montage de projets (2,1/5), et de réponse aux critères d'éligibilité pour la mobilisation de financements européens (2,1/5) apparaît faible.

**À retenir** : l'apport des conseils régionaux sur le financement de l'ingénierie (3,8/5) et le cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire (4,2/5) est considéré comme déterminants ainsi à un degré moindre que l'aide à la mobilisation des financements européens (3,2/5).

Enfin, les répondants identifient peu d'apports à la collaboration urbain - rural dans l'action des conseils généraux et régionaux.

#### ***a) Question 49***

**Question 49 : Si vous avez connaissance de ce type de démarches, quels sont, selon vous, les apports des schémas et organisations de type « massif » au développement des territoires ruraux ?**

**À retenir** : les répondants identifient principalement les apports des schémas et organisations de type « massif » pour le développement des territoires ruraux dans le domaine de la veille et de la prospective sur les enjeux, à une échelle macro territoriale.

Le soutien aux projets expérimentaux sur des enjeux pertinents à l'échelle macro territoriale est cité par 32 % des répondants, l'identification d'enjeux ruraux émergents est repéré comme une plus value par un quart d'entre eux tandis que pour 22 %, ces organisations jouent un rôle d'observatoire et d'aide à la connaissance macro territoriale favorisant les interactions.

#### ***b) Question 50***

**Question 50 : D'une manière générale comment les territoires ruraux parviennent-ils à traduire, dans les territoires de projets, les impulsions de l'État sur de nouvelles priorités (TIC, santé, cohésion sociale ...) ?**

**À retenir** : Les nouvelles priorités étatiques sont difficilement prises en compte par les acteurs des territoires ruraux en raison de la faiblesse des moyens associés à ces impulsions (62 %). Une part importante des acteurs considèrent également qu'il existe un décalage entre les impulsions nationales et les applications ou attentes locales (30 %).

### **6. Bonnes pratiques et dysfonctionnements en matière de projet de territoire**

#### ***a) Question 52***

**Question 52 : Observez-vous des dysfonctionnements dans le modèle de gouvernance de votre territoire de projet ?**

**À retenir** : une grande majorité de répondants (74 %) perçoit des dysfonctionnements dans le domaine de la gouvernance des territoires de projet relevant de problématiques diverses (questions 53) notamment liées à la forme de la gouvernance, aux relations entre territoires et personnalités politiques qui s'y investissent :

– un défaut de portage politique (implication et volonté) conjugué à une politisation des territoires de projet (notamment dans le cadre de la réforme des collectivités) favorisera l'immobilisme ;

– une concurrence trop exacerbée entre territoires de projet (EPCI et pays notamment) favorisera également les blocages,

Par ailleurs, les acteurs mettent en exergues les difficultés liées à l'implication des forces vives du territoire particulièrement des habitants qui constitue un point d'achoppement de cette gouvernance basée sur la proximité et la participation (particulièrement dans le cas de pays).

### ***b) Question 54***

**Question 54 : D'après vous, quelles sont les bonnes pratiques qui permettent d'élaborer des projets de territoire de qualité ?**

**À retenir :** La qualité des projets de territoire dépend largement de la capacité à élaborer un diagnostic fiable, prospectif et concerté en amont et à mettre en place un suivi des dossiers chemin faisant. Comme relevé auparavant, la gestion des ressources humaines constitue également une bonne pratique déterminante pour la qualité du projet de territoire.

Parmi les bonnes pratiques citées, se distinguent donc particulièrement :

- la réalisation d'un diagnostic territorial comportant un volet prospectif (97 % d'opinions très positives),
- l'intégration d'une phase de concertation / consultation des forces vives (96 %),
- la mise en place d'un partenariat en amont et de qualité avec les grands partenaires (94 %).

À noter également la constitution d'une équipe projet pour la mise en œuvre de chaque opération et la mobilisation forte et suivi régulier de l'avancement des dossiers avec le partenariat (94 %).

## C. TEXTE DU QUESTIONNAIRE

ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEU RURAL		
<b>LOT B - ÉVALUATION NATIONALE DES DIFFÉRENTES MODALITÉS DE GOUVERNANCE LOCALE DES POLITIQUES PUBLIQUES MENÉES EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE EN MILIEU RURAL</b>		
<b>Enquête auprès des territoires de projets et de leurs partenaires</b>		
Durée : <b>3 semaines</b>	Lancement : Vendredi <b>26 Août 2011</b>	Clôture: Vendredi <b>16 Septembre 2011</b>
Contacts référents EDATER : <b>Raphaël BOTTI botti@edater.fr / Elsa Cotte cotte@edater.fr</b>		

### INTRODUCTION

Le présent questionnaire vise donc à recueillir votre connaissance des modalités de gouvernance de votre territoire ou des territoires ruraux en général, afin d'identifier les points forts ou faibles, les freins ou facteurs de réussite ainsi que les améliorations possibles des modèles existants. Il cherche aussi à mieux comprendre les perspectives qui se dégagent des modifications institutionnelles en cours.

Afin de faciliter son renseignement, la plupart des questions proposent des choix de réponses (simples ou multiples). Compte tenu de la diversité des situations, thèmes et acteurs concernés par cette enquête, de nombreux cadres de réponse ouverte vous permettront néanmoins de nous faire part de vos réflexions et commentaires complémentaires.

Les conclusions de cette étude seront un des éléments de compréhension et d'analyse important pour le législateur.

Nous vous remercions donc par avance de votre participation (compter 30 minutes environ) dont l'utilisation resta anonyme.

**Nota** : une fois le questionnaire renseigné et enregistré, vous aurez la possibilité de réaliser des ajustements / corrections si vous le jugez nécessaire. Pour des raisons techniques, nous vous recommandons d'y répondre en une seule fois.

**Définitions**: dans le cadre de cette étude, la **gouvernance locale** s'entend comme « le système d'acteurs qui permet la définition, la mise en œuvre et le pilotage de stratégies et actions d'aménagement et de développement des territoires ruraux, à l'échelle d'un territoire organisé ». L'**aménagement des territoires ruraux** désigne, pour cette étude, « les politiques publiques

de niveau national, régional, départemental ou local visant à permettre un développement équilibré des territoires ruraux. ».

Nom / Prénom

1.Fonction

2.Organisme

3.Statut en tant qu'acteur de la gouvernance des territoires ruraux

- Elu  
 Agent de collectivité territoriale et / ou d'un territoire de projet  
 Agent de l'Etat

4.Si vous êtes élu ou agent d'une collectivité et / ou d'un territoire de projet pouvez-vous préciser quelle type de structure/labellisation vous représentez? Plusieurs réponses possibles.

- |   |   |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Communauté de Communes | <input type="checkbox"/> PER              |
| <input type="checkbox"/> GAL Leader             | <input type="checkbox"/> Conseil Régional |
| <input type="checkbox"/> Conseil Général        | <input type="checkbox"/> Association      |
| <input type="checkbox"/> PNR                    | <input type="checkbox"/> Autre            |
| <input type="checkbox"/> Pays (LOADDT 99)       |   |

Si Autre, précisez :

5.Si votre organisme est un EPCI, un Pays ou un PNR, pouvez-vous indiquer le nombre d'habitants concernés

## I - Facteurs facilitant / freinant pour la mise en oeuvre d'un projet de territoire rural

6.Selon vous, quelles sont les caractéristiques d'un territoire de projet les plus déterminantes pour l'obtention de résultats en matière d'aménagement / développement des territoires ruraux? Notez chaque item de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).

	0	1	2	3	4	5
La cohérence des limites administratives (EPCI / Pays, ...)	<input type="radio"/>					
L'ancienneté des pratiques de coopération intercommunale	<input type="radio"/>					
L'existence d'une stratégie de territoire	<input type="radio"/>					
L'ancienneté du projet (stratégie) de territoire	<input type="radio"/>					
La capacité du projet de territoire à répondre aux besoins et valoriser les atouts du territoire (pertinence)	<input type="radio"/>					
Le portage politique de la stratégie de territoire (projet consensuel, volontarisme et implication politique locale, ...)	<input type="radio"/>					
L'implication des forces vives du territoire (acteurs associatifs, économiques, socioprofessionnels, ...)	<input type="radio"/>					
L'adhésion des habitants au projet de territoire	<input type="radio"/>					
Le soutien du partenariat au projet de territoire (Etat, Conseil Régional, Conseil Général, ...)	<input type="radio"/>					
Le niveau des ressources financières locales	<input type="radio"/>					
Le niveau de ressources en ingénierie	<input type="radio"/>					
Le niveau de compétence de l'ingénierie locale	<input type="radio"/>					
La capacité à monter des projets répondant aux exigences des cofinanceurs	<input type="radio"/>					
Autres	<input type="radio"/>					

Si "autre(s)", précisez :

7. Selon vous, est-il possible de définir la taille "optimale" d'un territoire de projet?

- oui  non

**8. Si oui, pouvez-vous préciser ce dimensionnement en termes de nombre de communes et population?**

Population minimum	<input type="text"/>
Population maximum	<input type="text"/>
Nombre de communes minimum	<input type="text"/>
Nombre de communes maximum	<input type="text"/>

**9. Si non, pouvez-vous précisez pourquoi?**

**10. Partant du principe que le territoire de projet présentant les caractéristiques optimales (taille, gouvernance, ressources, ...) pour mettre en œuvre un projet de territoire rural obtiendrait la note maximale de 5 sur chacun des critères proposés, pouvez-vous noter chacun des principaux types de structures de coopération intercommunale existants sur les 7 critères proposés, en fonction de leur caractère plus ou moins favorable à la conception et la mise en œuvre d'un projet de territoire rural de grande qualité?**

**10.a EPCI**

	0	1	2	3	4	5
Taille (nombre de communes, démographie, superficie)	<input type="checkbox"/>					
Modalités de gouvernance locale	<input type="checkbox"/>					
Niveau d'adhésion (politique, des forces vives, des habitants) au projet	<input type="checkbox"/>					
Modalités de participation des partenaires cofinanceurs au projet (CR, CG, État, ...)	<input type="checkbox"/>					
Capacité à définir une stratégie de développement / aménagement rural pertinente	<input type="checkbox"/>					
Niveau de ressources (financières et en ingénierie)	<input type="checkbox"/>					
Niveau de compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>					

**10.b Pays**

	0	1	2	3	4	5
Taille (nombre de communes, démographie, superficie)	<input type="checkbox"/>					
Nature, modalités et dynamisme de la gouvernance locale	<input type="checkbox"/>					
Niveau d'adhésion (politique, des forces vives, des habitants) au projet	<input type="checkbox"/>					
Modalités de participation des partenaires cofinanceurs au projet (CR, CG, État, ...)	<input type="checkbox"/>					
Capacité à définir une stratégie de développement / aménagement rural pertinente	<input type="checkbox"/>					
Niveau de ressources (financières et en ingénierie)	<input type="checkbox"/>					
Niveau de compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>					

**10.c PNR**

	0	1	2	3	4	5
Taille (nombre de communes, démographie, superficie)	<input type="checkbox"/>					
Nature, modalités et dynamisme de la gouvernance locale	<input type="checkbox"/>					
Niveau d'adhésion (politique, des forces vives, des habitants) au projet	<input type="checkbox"/>					
Modalités de participation des partenaires cofinanceurs au projet (CR, CG, État, ...)	<input type="checkbox"/>					
Capacité à définir une stratégie de développement / aménagement rural pertinente	<input type="checkbox"/>					
Niveau de ressources (financières et en ingénierie)	<input type="checkbox"/>					
Niveau de compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>					

**11. D'après vous, la création de ces structures de coopération intercommunale a-t-elle débouché sur la création d'un niveau administratif supplémentaire?**

	Pas du tout	plutôt non	plutôt oui	Tout à fait
EPCI	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PAYS	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
PNR	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

12. Si vous avez répondu "plutôt oui" ou "tout à fait", en quoi considérez-vous que cela a créé un échelon administratif supplémentaire?

13. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes:

## II - Capacité des gouvernances actuelles à répondre aux enjeux diversifiés du développement local

### a. Collaboration entre organismes de coopération intercommunale

14. Avez-vous déjà été partie prenante ou témoin de collaborations entre organismes de coopération intercommunale?

Oui  Non

Si oui, répondez aux questions 15 à 17 (Si non passez directement à la question n°18)

15. Notamment, avez-vous déjà participé (ou observé) à un travail en réseau avec d'autres territoires de projet afin de mener des actions visant à mutualiser des équipements ou services?

Oui  Non

16. Si oui, de quel(s) équipement(s) ou service(s) s'agissait-il ?

17. De quels autre(s) projet(s) de coopérations entre organismes intercommunaux avez-vous été acteur ou observateur?

18. Ce type de démarche présente-t-il des (ou d'autres) potentialités à l'échelle de votre territoire d'intervention (local, départemental, régional, ...)?

oui  non

19. Si oui, quelles sont ces potentialités (projet(s), équipement(s), service(s), ...)?

20. Certaines des coopérations auxquelles vous avez participé (ou que vous avez observé) ont-elles pu concerner des intercommunalités non contiguës ?

Oui  Non

21. Plus globalement, les modèles de gouvernance actuels sont-ils favorables à ces coopérations entre organismes intercommunaux?

Tout à fait  Partiellement  Pas du tout

**22. Les travaux en réseau et/ou les dispositifs de mise en commun d'actions et transfert de pratiques sont-ils suffisamment développés entre territoires de projets ?**

Oui  Non

**23. Quelles sont, selon vous, les valeurs ajoutées les plus intéressantes de ces pratiques pour les projets de territoires ruraux ? (+++ exprime la potentialité maximale)**

	+	++	+++
Échanges d'informations et de connaissances sur le développement des territoires ruraux	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Échanges d'expériences et de conseils opérationnels sur les projets de territoires	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Émergence de projets de coopérations interterritoriales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lobbying national et européen en faveur des politiques de développement rural	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Autre(s), précisez :

### b. Innovation et développement

**24. D'après vous, les gouvernances actuelles encouragent-elles le développement d'innovations (innovations sociales, organisationnelles ou technologiques, innovations dans le tissu économique, innovation des modes de faire de l'aménagement, ...) ?**

Pas du tout  plutôt non  plutôt oui  Tout à fait

**25. Les gouvernances actuelles encouragent-elles le développement d'une capacité d'entreprendre dans les territoires (création d'entreprises) ?**

Pas du tout  plutôt non  plutôt oui  Tout à fait

**26. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

## III - Capacité des territoires de projet à définir une stratégie de développement

Si vous êtes élu ou agent d'une structure de coopération intercommunale (EPCI, Pays, PNR) répondez aux questions 27 à 31. (Sinon passez à la question 32)

**27. Votre structure s'est-elle dotée d'une stratégie de développement rural ?**

Oui  Non

**28. Si oui, considérez-vous que cette stratégie est... Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).**

	0	1	2	3	4	5
Pertinente (répondant aux besoins et valorisant les atouts du territoire)	<input type="checkbox"/>					
Partagée (portée politiquement et emportant l'adhésion des forces vives et habitants du territoire)	<input type="checkbox"/>					
Soutenue (par le partenariat des financeurs État, Conseil Régional, Conseil Général, ...)	<input type="checkbox"/>					

**29. Pouvez-vous préciser le nombre (en équivalent temps plein) et le type d'agents dédiés à la mise en œuvre de cette stratégie?**

Fonctions support (administratif, technique, direction)

Ingénieur projet / chargé de développement

Autre(s)

Si autre, précisez:

**30. D'après vous, cette équipe dispose-t-elle du temps et des compétences nécessaires pour mettre en œuvre ce projet de manière optimale?**

	Oui	Non
Nombre d'équivalents temps plein	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Niveau de compétences et de professionnalisation en ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**31. Le cas échéant, quelles sont les dimensions (maîtrise d'œuvre, suivi de projet, animation, ...) pour lesquelles vous identifiez des carences ?**

**32. Si vous êtes acteur d'un projet de territoire, ce territoire dispose-t-il d'un Scot (Si vous n'êtes pas acteur, passez à la question 34) ?**

Oui  Non

**33. Si non, a-t-il un projet de Scot en cours de conception ?**

Oui  Non

**34. D'après vous, en milieu rural, le Scot est-il un outil pertinent en faveur de l'aménagement et du développement d'un territoire de projet ?**

Tout à fait  Partiellement  Pas du tout

**35. Si " tout à fait " ou " partiellement ", quelles sont les dimensions qui vous semblent les plus intéressantes?**

**36. Selon vous, quelles sont les conditions d'organisation qui permettraient d'optimiser l'utilité d'un Scot ? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).**

	0	1	2	3	4	5
Adéquation du périmètre avec ceux des territoires de projet	<input type="checkbox"/>					
Articulation et coopération des structures de gouvernance	<input type="checkbox"/>					
Organisation / mutualisation des moyens d'ingénierie existants	<input type="checkbox"/>					
Autre	<input type="checkbox"/>					

Si autre, précisez:

**37. Si nécessaire, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

## IV - Réforme territoriale et développement des territoires ruraux

### Bilan et avenir des pays

**38. Quel bilan tirez-vous de la politique des " pays " instituée en 1995 (Loi Pasqua) puis complétée en 1999 (Loi Voynet) ? Notez de Très négatif [-] à Très positif [++].**

	-	=	+	++	+++
Globalement	<input type="checkbox"/>				
En matière ... d'amélioration des gouvernances locales	<input type="checkbox"/>				
... de multiplication des échanges et de cohésion entre acteurs locaux	<input type="checkbox"/>				
... d'amplification de la coopération territoriale et interterritoriale	<input type="checkbox"/>				
... de capacité à mobiliser des moyens (humains et financiers) en faveur des territoires de projets	<input type="checkbox"/>				
... d'augmentation du nombre et de la qualité des projets (stratégies) de territoire	<input type="checkbox"/>				
... de hausse de la dynamique et du volume d'opérations menées sur le territoire	<input type="checkbox"/>				
... d'amélioration de la qualité des opérations menées sur le territoire	<input type="checkbox"/>				
... de hausse des résultats obtenus en matière d'aménagement du territoire	<input type="checkbox"/>				
... d'accélération de la dynamique de développement économique	<input type="checkbox"/>				
Autre(s)	<input type="checkbox"/>				

Si "autre(s)", précisez :

**39. Selon vous, comment l'abrogation de l'article relatif aux Pays par la loi du 16 Décembre 2010, pourrait-elle impacter leur devenir? Plusieurs réponses possibles.**

- Maintien de la situation actuelle
- Disparition à terme des Pays Fusion
- des EPCI au sein d'un Pays Fusion
- entre Pays
- Renforcement de la mutualisation des compétences et moyens locaux à l'échelle du pays existant
- Renforcement de la mutualisation des compétences et moyens locaux à une échelle plus large que le pays actuel
- Autre

Si "autres", précisez :

**40. Le cas échéant, quels seraient les critères qui vous sembleraient les plus pertinents pour objectiver d'éventuels arbitrages sur le maintien, l'évolution ou la suppression de Pays? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note)**

	0	1	2	3	4	5
Niveau d'adhésion (élus locaux, partenariat des financeurs, forces vives, habitants) au projet	<input type="checkbox"/>					
Dynamique de programmation (nombre de projets, montant des investissements, ...)	<input type="checkbox"/>					
Caractère plus ou moins structurant des projets portés	<input type="checkbox"/>					
Niveau de compétences du Pays en matière d'ingénierie de projet	<input type="checkbox"/>					
Caractère plus ou moins indispensable des moyens en ingénierie de projet à l'échelle du territoire	<input type="checkbox"/>					
Autre(s)	<input type="checkbox"/>					

Autre, précisez :

**41. D'après vous, quelles serait la solution la plus adaptée pour donner une suite à la participation des acteurs et habitants fortement impliqués localement (Conseil de développement, ...) ? Une seule réponse.**

- Fusion entre les conseils de développement des EPCI concernés
- Maintien en fonction d'observatoire du territoire intercommunal en appui aux démarches de coopérations intercommunales
- Création d'associations
- Autres

Si "autres", précisez :

**42. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

**Révision de la carte de coopération intercommunale et constitution de "territoires de projet"**

**43. En tant qu'élu ou agent d'une communauté de communes, comment réagiriez-vous à un agrandissement de votre géographie communautaire? Une seule réponse.**

- C'est un plus indéniable pour nos territoires, cela aurait du être fait depuis longtemps
- C'était déjà difficile de collaborer avant, nous allons au devant d'importantes difficultés C'est
- une évolution nécessaire mais elle nécessitera d'importants efforts de coordination Cela est
- impossible
- Autres

Si "autre", précisez :

**44. Selon vous, quels impacts la révision (en cours) des cartes de coopération intercommunale pourrait avoir, notamment pour ce qui concerne les " territoires de projets"? Une seule réponse.**

- Aucun, les regroupements prévus n'atteindront pas la " taille critique " requise pour que la conception / mise en œuvre d'un projet de territoire soit pertinente
- Faibles, seule une minorité de communautés de communes atteindront la " taille critique " suite à la révision des cartes de coopération intercommunale
- Forts, il est probable qu'une majorité de communautés de communes atteigne une taille suffisante pour justifier de la mise en place d'un projet de territoire
- Autre

Si "autre", précisez :

**45. Selon vous, les communautés de communes actuelles, plutôt orientées sur des compétences de " gestion ", seraient-elles un outil adapté pour mettre en œuvre un projet de territoire intégrant un champ d'intervention plus large? Une seule réponse.**

- Tout à fait, malgré des objectifs différents, les cultures, outils et compétences sont proches
- Oui, mais cela nécessitera une évolution culturelle et une mise à jour des compétences et métiers
- Non, compétences de gestion et projets de territoire sont deux mondes trop différents, cette éventualité demandera la constitution d'un nouveau pôle de compétences bien distinct
- Non, il y a incompatibilité totale, ce n'est pas envisageable
- Autres

Si "autres", précisez :

46. Si nécessaire, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :

## V. Approches d'échelons géographiques " supérieurs " et réponses aux besoins locaux

47. Quelle est selon vous l'importance de l'apport des Conseils Généraux en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans chacun des domaines proposé? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).

	0	1	2	3	4	5
Aide à la conception de projet de territoires cohérents et pertinents	<input type="checkbox"/>					
Financement de l'ingénierie du territoire (postes et études)	<input type="checkbox"/>					
Cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire	<input type="checkbox"/>					
Financement d'équipements structurants (hors contrat de territoire)	<input type="checkbox"/>					
Aide à la mobilisation de financements européens	<input type="checkbox"/>					
Conseil au montage de projets et à la réponse critères d'éligibilité	<input type="checkbox"/>					
Apport sur la collaboration urbain-rural	<input type="checkbox"/>					

Autre(s), précisez :

48. Quelle est selon vous l'importance de l'apport des Conseils Régionaux en matière d'aménagement du territoire en milieu rural dans chacun des domaines proposé? Notez chaque item sur une échelle de 0 à 5 (5 étant la meilleure note).

	0	1	2	3	4	5
Aide à la conception de projet de territoires cohérents et pertinents	<input type="checkbox"/>					
Financement de l'ingénierie du territoire (postes et études)	<input type="checkbox"/>					
Cofinancement des opérations inscrites dans le projet / contrat de territoire	<input type="checkbox"/>					
Financement d'équipements structurants (hors contrat de territoire)	<input type="checkbox"/>					
Aide à la mobilisation de financements européens	<input type="checkbox"/>					
Conseil au montage de projets et à la réponse critères d'éligibilité	<input type="checkbox"/>					
Apport sur la collaboration urbain-rural	<input type="checkbox"/>					

49. Si vous avez connaissance de ce type de démarches, quels sont, selon vous, les apports des schémas et organisations de type " Massif " au développement des territoires ruraux? Plusieurs réponses possibles.

- Ils jouent le rôle d'observatoire macro territorial et aident à la connaissance des interactions entre territoires ruraux
- Ils permettent d'identifier, défricher et approfondir des enjeux de développement rural émergents à une échelle macro territoriale
- Ils permettent de soutenir le financement de projets expérimentaux sur des enjeux pertinents à l'échelle macro territoriale
- Ils permettent de soutenir le financement d'infrastructures stratégiques (TIC, ...)
- Ils permettent d'éclairer les décisions / projets locaux sur la base d'observations / expérimentation
- Leur utilité en termes d'appui / éclairage des décisions locales est faible car insuffisamment opérationnelle
- Ils fonctionnent à une échelle géographique trop large pour constituer un appui pertinent
- Vous n'y voyez aucune plus value
- Autres

Si "autres", précisez :

**50. D'une manière générale comment les territoires ruraux parviennent-ils à traduire, dans les projets de territoires, les impulsions de l'État sur de nouvelles priorités (TIC, santé, cohésion sociale ...) ? Une seule réponse.**

- Très facilement, les impulsions nationales sont très rapidement reprises dans les projets de territoire
- Très difficilement, les impulsions nationales sont parfois en décalages avec les attentes locales
- Facilement mais un temps d'adaptation est nécessaire et un décalage persiste entre impulsions nationales et applications locales
- Autres
- Difficilement, les impulsions nationales n'étant pas toujours accompagnées des moyens nécessaires

Si "autres", précisez :

**51. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

## VI. Bonnes pratiques et dysfonctionnements en matière de projet de territoire

**52. Des dysfonctionnements peuvent-ils être observés dans la gouvernance de votre territoire de projet?**

- Oui  Non

**53. Si oui, quels sont-ils ?**

**54. D'après vous, quelles sont les bonnes pratiques qui permettent d'élaborer et mettre en œuvre des projets de territoire de qualité (pertinents, durables, ouverts sur l'innovation et capables d'anticiper les changements à venir)?**

	+	++	+++
Réalisation d'un diagnostic territorial comportant un volet prospectif	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intégration d'une phase de concertation / consultation des forces vives	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Partenariat amont et de qualité avec les grands partenaires (État, Région, Département, UE)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Intégration de la dimension développement durable dans l'ensemble des orientations Conception d'une grille de critères d'éligibilité des projets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Conception d'une grille de maturité des projets	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestion des RH cohérente avec les besoins correspondant aux opérations prévues	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Constitution d'une équipe projet pour la mise en œuvre de chaque opération	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mobilisation forte et suivi régulier de l'avancement des dossiers avec le partenariat	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adossement de la stratégie à un dispositif de suivi / évaluation des actions	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Si "autre(s)", précisez :

**55. Quelles sont les bonnes pratiques qui permettent la conception et la mise en œuvre de projets de territoire ouverts aux initiatives des espaces territoriaux de coopération situés à proximité ?**

	+	++	+++
Prise en compte lors de la définition de la stratégie, des stratégies préexistantes dans les territoires voisins	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Consultation des principales parties prenantes des projets de territoire voisins	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Recherche des points de synergies potentiels pouvant permettre le montage de projets communs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Consultation des territoires voisins sur les projets en cours de définition pouvant faire l'objet d'une coopération inter-territoriale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Invitation régulière des principales parties prenantes des projets de territoire voisins aux instances de pilotage du projet de territoire	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mise en place d'un réseau des territoires à l'échelle régionale voire interrégionale	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Autre(s)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Si "autre(s), précisez

**56. Si vous le souhaitez, vous pouvez donner des précisions / commentaires sur les points les plus marquants de votre réponse aux questions précédentes :**

**MERCI POUR VOTRE PARTICIPATION.**



## ANNEXE N° 4 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES

### A. INTERVIEWS AU PLAN NATIONAL

Catégorie d'acteur	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé	Date de l'entretien
Services centraux des ministères	DATAR - Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale		M. Crèze	25/11
			Mme Clermont Brouillet	
			Mme C. Larmagnac	
	Ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire	Directeur du Service de la forêt, de la ruralité et du cheval	M. Ernhardt	14/11
			M. Moreau	
			M. Falcon	
Associations d'élus	Fédération des parcs naturels régionaux	Directeur	M. Pierre Weick	27/09
	ADCF	Secrétaire général	M. Christophe Bernard	2/11
	ARF	Conseiller aux affaires européennes, à l'agriculture et à l'aménagement du territoire	M. Pascal Gruselle	
		Commission aménagement du territoire	M. Pascal Guittare	
	APFP	Directeur	M. Gwenaël Doré	2/11
ADF	Député	M. Yves Krattinger	15/11	
Autres	ETD	Chargé de mission	M. Gilles Rey Giraud	28/09
		Directrice	Mme Delphine Vincent	

## B. INTERVIEWS AU PLAN LOCAL

Catégorie d'acteur	Organisme	Titre de l'interviewé	Nom de l'interviewé	Date de l'entretien
<b>Pays du Diois</b>				
Collectivités locales / Territoires de projets (élus et/ou techniciens)	Pays Diois	Président	M. Alain Matheron	21 sept 2011
	Pays Diois	Responsable technique	M. Olivier Fortin	21 sept 2011
	Pays Diois	Président du conseil de développement	M. Claude Veyret	20 sept 2011
		Directeur de l'espace social à Die	M. Alain Cantarutti	21 sept 2011
	Partenaire local (EPCI ou commune)	Vice-président de communauté de communes	M. Michel Vartanian	21 sept 2011
	Représentant de l'État	Sous-préfet	M. Michel Sibilleau	21 sept 2011
	Conseil général	Conseiller général	M. Gérard Szostak	20 sept 2011
<b>Pays des Crêtes pré-ardennaises</b>				
Collectivités locales / Territoires de projets (élus et/ou techniciens)	Pays des Crêtes pré-ardennaises	Président	M. Robert Bocquillon	16/09
	Pays des Crêtes pré-ardennaises	Directeur	M. François Squevin	15/09
	Conseil de développement	Présidente	M. B. Braibant	15/09
	Association Eco Territoire	Président	M. JM Oudart	15/09
Services de l'État	Sous-préfecture de Rethel	Sous-préfet	M. Éric Zabouraeff	16/09
Assemblée nationale	Ardennes (1ère)	Députée	Mme Bérange Poletti	13/09
Conseil général	Conseil général des Ardennes	Vice-président	M. Noël Bourgeois	
<b>Pays de Ploërmel Cœur de Bretagne</b>				
	Pays de Ploërmel Cœur de Bretagne	Président	M. Joseph Seveno	21/09
	Pays de Ploërmel Cœur de	Directeur	M. Emmanuel Martin	21/09

	Bretagne		Président		M. Jean-Pierre Ingrand	21/09
	Conseil de développement		Directrice		Mme Fabienne Savatier	21/09
	Communauté de communes de Ploërmel		Présidente		Mme Béatrice Le Marre	
	Communauté de communes de Guer		Président		M. Jean Luc Bleher	
	Préfecture du Morbihan		Secrétaire général		M. Stéphane Daguin	20/09
	Conseil général du Morbihan		Vice-président		M. Michel Pichard	
<b>Pays Pyrénées Méditerranée</b>						
Collectivités locales / Territoires de projets	Pays Pyrénées Méditerranée / Saint André		Président / Maire		M. Francis Manent	6 sept 2011
	Pays Pyrénées Méditerranée		Responsable technique		Mme Céline Jimenez	7 sept 2011
	Pays Pyrénées Méditerranée		Chargé de mission Leader		M. Pierre Lemen	7 sept 2011
	Conseil général		Vice-président		M. Pierre Aylagas	6 sept 2011
	Acteur privé		Membre du bureau		M. Jean Luc Pujol	1 sept 2011
	Communauté de communes Albères côte Vermeille		Chef de projet		Mme Sylvia Pena	6 sept 2011
	Communauté de communes Albères côte Vermeille		DGS		M. Henri Estève	6 sept 2011
	Représentant de l'État		Sous-préfet		M. Antoine André	12 août 2011
	Représentant de l'État		Député		Mme Jacqueline Irlès	7 sept 2011
<b>Pays de Saint-Omer</b>						
Collectivités locales / Territoires de Projets (élus et/ou techniciens)	Pays de Saint-Omer		Président		M. Joël Duquenoey	07/09/2011
	Agence d'urbanisme		Directeur		M. Franck Merelle	14/09/2011
	Syndicat mixte Lys Audomarois		Président		M. André Bonnier	8/09/2011
	Communauté de communes d'aire sur la lys		Président		M. Jean-Claude Dissaux	

	Communauté de communes de Fauquembergues	Président	M. Alain Mequignon	7/9
	Communauté de communes de la Morinie	Président	M. René Allouchery	8/9
	Communauté de communes du pays de Lumbres	Président	M. Gilbert Chiquet	
Conseil régional	Conseil régional du Nord Pas-De-Calais	Conseillère régionale	M. Dominique Rembotte	7/9
Services de l'État	Arrondissement de Saint-Omer	Sous-préfète	Mme Chantal Manguin Dufraisse	8/9
Assemblée nationale	8ème circonscription du Pas de Calais	Député	M. Michel Lefait	
	<b>Pays du Vendômois</b>			
Collectivités locales / Territoires de projets (élus et/ou techniciens)	Pays du Vendômois	Présidente du pays	Mme Isabelle Maincion	29 sept. 11
	Pays du Vendômois	Vice-président (aussi pres. du CG, Ministre de la Ville)	M. Maurice Leroy	annulé (report sur entretien Mme I. Maincion)
	Pays du Vendômois	Agent de développement / Chargée de mission / Référent Réseau Régional Leader +	Mme Sylvie Maino / Mme Adeline Asserin / M. Etienne Anginot	20 sept. 11
	Pays du Vendômois	Présidente du conseil de développement	Mme Jacqueline Dumas	22 sept. 11
	Communauté du pays de Vendôme	Présidente (Maire de Vendôme) / DGS	Mme Catherine Lockhart	28 sept. 11
Collectivités territoriales	Communauté du Vendômois Rural	Président / Directeur général des services	M. Louis Fisseau / M. Laurent Pineda	28 sept. 11
	Conseil général du Loir et Cher (41)	DGA Développement économique et aménagement du territoire	M. Éric Barthez	29 sept. 11
	Conseil régional du Centre	Directrice du Service aménagement du territoire	Mme Fabienne Dupuis et Mme Nathalie Artiges-Mauroury	29 sept. 11
Services de l'État	Direction départementale des territoires (DDT) du Loir-et-Cher	Chef de service aménagement et connaissance des territoires	M. Irénée Joassard	28 sept. 11

Assemblée nationale	Assemblée nationale	Député de la 3 <sup>e</sup> circonscription du Loir-et-Cher	M. Pascal Brindeau	28 sept. 11
Chambres consulaires	Chambre d'agriculture	Chef de pôle Territoires - Environnement	Mme Hélène Biraud	27 sept. 11
Autres structures	Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE)	Directeur CAUE / Interlocuteur pays	M. Emmanuel Brochard	26 sept. 11
	Observatoire de l'économie et des territoires de Loir-et-Cher	Directeur de l'Observatoire / Interlocuteur pays	M. Lionel Henri	