



**HAL**  
open science

## Facteurs de localisation et gouvernance des Pôles d'Excellence Rurale. Rapport final

Danièle Capt, Francis Aubert, Marielle Berriet-Sollicec, Denis Lépiciier, Laurent  
Barbut, Anne Desgrée

### ► To cite this version:

Danièle Capt, Francis Aubert, Marielle Berriet-Sollicec, Denis Lépiciier, Laurent Barbut, et al.. Facteurs de localisation et gouvernance des Pôles d'Excellence Rurale. Rapport final. [Rapport de recherche] /. 2009. hal-02819216

**HAL Id: hal-02819216**

**<https://hal.inrae.fr/hal-02819216>**

Submitted on 6 Jun 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



## Programme de recherche évaluative sur les « Pôles d'Excellence rurale »

# Facteurs de localisation et gouvernance des Pôles d'Excellence Rurale

## Rapport final

**CESAER, UMR INRA - AgroSup Dijon (ENESAD)  
en collaboration avec EPICES**

**7 mai 2009**



**Centre d'Économie et de Sociologie appliquées  
à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux**



**Évaluer les Politiques et Innover  
pour les Citoyens et les Espaces**





## Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires (DIACT)

8 rue de Penthièvre  
75800 Paris Cedex 08  
Tél : 01 40 65 12 34  
Fax : 01 43 06 99 01

### Programme de recherche évaluative sur les « Pôles d'Excellence rurale »

# Facteurs de localisation et gouvernance des Pôles d'Excellence Rurale

## Rapport final – 7 mai 2009

Convention du 30 novembre 2007  
DIACT – AgroSup Dijon (ENESAD)

Danièle CAPT, *Professeur, responsable de la recherche (Cesaer)*  
Francis AUBERT, *Professeur (Cesaer)*  
Marielle BERRIET-SOLLIEC, *Professeur (Cesaer)*  
Denis LEPICIER, *Ingénieur d'Études (Cesaer)*  
Laurent BARBUT, *Directeur d'études (Epices)*  
Anne DESGREE, *Chef de projets (Epices)*



Centre d'Économie et de Sociologie appliquées  
à l'Agriculture et aux Espaces Ruraux  
26 bd du Dr Petitjean  
BP 87999 21079 Dijon Cedex  
Tel : 03 80 77 25 80 (25 70)



Évaluer les Politiques et Innover  
pour les Citoyens et les Espaces  
8 rue Legouvé  
75010 PARIS  
Tel : 01 42 00 86 60



# SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>1. PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE</b>	<b>3</b>
<b>1.1. Problématique</b>	<b>3</b>
<i>1.1.1. Évolution de la géographie économique et politique des pôles</i>	<i>3</i>
<i>1.1.2. Évolution de l'action publique locale et place de la politique des pôles dans les politiques territoriales</i>	<i>6</i>
<b>1.2. Méthodologie</b>	<b>8</b>
<i>1.2.1. Caractéristiques des projets de PER et caractéristiques des territoires</i>	<i>8</i>
<i>1.2.2. Analyse des projets valorisant des bio-ressources et de l'articulation du dispositif PER avec les politiques territoriales locales</i>	<i>9</i>
<b>2. FACTEURS DE LOCALISATION DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Données générales sur les PER</b>	<b>13</b>
<i>2.1.1. Présentation générale</i>	<i>13</i>
<i>2.1.2. Les thématiques des PER</i>	<i>14</i>
<b>2.2. Une mise en œuvre du dispositif PER centrée sur les territoires ruraux fragiles mais peu différenciée selon les thématiques</b>	<b>15</b>
<i>2.2.1. Hypothèses de travail, sélection des variables et choix méthodologiques</i>	<i>16</i>
<i>2.2.2. Une mise en oeuvre du dispositif centrée sur les territoires ruraux fragiles</i>	<i>20</i>
<i>2.2.3. Un choix de thématique des PER faiblement lié aux caractéristiques structurelles des territoires</i>	<i>25</i>
<b>2.3. Effet régional/départemental dans la sélection des projets</b>	<b>27</b>
<i>2.3.1. Distribution spatiale des PER : des effets structurels et institutionnels</i>	<i>27</i>
<i>2.3.2. Un portage institutionnel des PER orienté par la politique territoriale des régions ?</i>	<i>29</i>
<b>Conclusion</b>	<b>31</b>
<b>3. PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET ORGANISATION DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE : LE CAS DES BIO-RESSOURCES</b>	<b>33</b>
<b>3.1. Les PER Bio-ressources : diverses activités économiques</b>	<b>33</b>
<b>3.2. Des Pôles d'Excellence Rurale de dimensions variables</b>	<b>34</b>
<b>3.3. Des projets centrés sur l'offre, mais avec une attention commune aux débouchés</b>	<b>40</b>
<i>Des projets centrés sur l'offre...</i>	<i>40</i>
<i>... mais avec une attention commune aux débouchés</i>	<i>41</i>
<b>3.4. Les PER confortent le plus souvent un projet économique préexistant et la coopération locale entre acteurs publics et acteurs privés</b>	<b>42</b>

3.5. Des PER d'ambitions différentes selon la structure porteuse	43
Conclusion	45
<b>4. PLACE DU DISPOSITIF PER DANS LES POLITIQUES RÉGIONALES ET GOUVERNANCE LOCALE</b>	<b>47</b>
4.1. Analyse du contexte des politiques territoriales dans lequel s'inscrit l'appel à projets PER	47
4.1.1. <i>Une redéfinition des rôles</i>	47
4.1.2. <i>Une évolution des modes d'action</i>	50
4.1.3. <i>Des tensions créées par ces évolutions à moyens constants</i>	52
4.2. Articulation et cohérence du dispositif PER avec les politiques régionales dans les trois régions étudiées (articulation État – Région – Département)	53
4.2.1. <i>Une influence des acteurs régionaux et départementaux sur le choix des structures porteuses de PER</i>	53
4.2.2. <i>Une cohérence inachevée des PER avec les priorités régionales et départementales</i>	56
4.3. Analyse de la gouvernance locale dans les PER étudiés	58
4.3.1. <i>Une articulation avec d'autres politiques territoriales nettement plus importantes dans les PER portés par des Pays ou des PNR</i>	58
4.3.2. <i>Et permettant souvent de financer des ressources d'animation nécessaires à la réalisation des projets PER</i>	61
4.3.3. <i>Un affaiblissement des Pays ?</i>	62
<b>5. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS</b>	<b>65</b>
5.1. Synthèse des résultats	65
5.1.1. <i>Des pôles d'excellence rurale davantage localisés dans les territoires ruraux fragiles</i>	65
5.1.2. <i>Une influence des facteurs socio-politiques sur la répartition spatiale des PER et la gouvernance régionale</i>	65
5.1.3. <i>Des caractéristiques territoriales peu différenciées selon les thématiques des PER</i>	66
5.1.4. <i>Un effet structurant du dispositif PER sur les projets de développement économique dans le domaine des bio-ressources</i>	67
5.1.5. <i>Des projets d'ambitions différentes selon la structure porteuse</i>	69
5.2. Enseignements et conclusion	70
5.2.1. <i>Activer les ressorts de la croissance locale</i>	70
5.2.2. <i>Raisonner les structures et les modalités de la gouvernance territoriale</i>	72
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>77</b>

## ANNEXES

<b>Annexe 1</b>	<b>Liste des régions, départements et PER étudiés &amp; liste des acteurs enquêtés</b>	<b>79</b>
<b>Annexe 2-1</b>	<b>Localisation des PER par rapport aux Zones de Revitalisation Rurale</b>	<b>81</b>
<b>Annexe 2-2</b>	<b>Détail des projets par thématique</b>	<b>82</b>
<b>Annexe 2-3</b>	<b>Liste des variables explicatives de l'implication des territoires dans le dispositif PER</b>	<b>83</b>
<b>Annexe 2-4</b>	<b>Statistiques descriptives des variables explicatives</b>	<b>85</b>
<b>Annexe 2-5</b>	<b>Résultats complémentaires des logit multinomiaux</b>	<b>86</b>
<b>Annexe 2-6</b>	<b>Structures porteuses des PER par région et par département</b>	<b>87</b>
<b>Annexe 3-1</b>	<b>Caractéristiques des quatre PER bio-ressources étudiés de manière approfondie</b>	<b>89</b>
<b>Annexe 3-2</b>	<b>Caractéristiques des projets économiques du PER porté par le Pays Centre Ouest-Bretagne</b>	<b>91</b>
<b>Annexe 3-3</b>	<b>Caractéristiques des projets économiques du PER porté par le Pays Centre Bretagne</b>	<b>93</b>
<b>Annexe 3-4</b>	<b>Caractéristiques des projets économiques du PER porté par les pays Graylois et Vesoul Val de Saône (Franche-Comté)</b>	<b>94</b>



## TABLEAUX, CARTES, GRAPHES

<b>Tableau 2-1</b>	<b>Les thématiques des PER</b>	<b>14</b>
<b>Tableau 2-2</b>	<b>Types de ressources, d'accès au marché et d'organisation des acteurs selon le domaine d'activité des pôles d'excellence rurale</b>	<b>16</b>
<b>Tableau 2-3</b>	<b>Résultats des tests de Fisher</b>	<b>21</b>
<b>Tableau 2-4</b>	<b>Résultats du logit binomial expliquant l'engagement des EPCI dans un ou plusieurs PER (par rapport au groupe d'EPCI n'en bénéficiant pas, ici en référence)</b>	<b>24</b>
<b>Tableau 2-5</b>	<b>Résultats du logit multinomial expliquant l'appartenance des EPCI à l'une des thématiques des PER (référence : thématique A)</b>	<b>25</b>
<b>Tableau 2-6</b>	<b>Répartition régionale des dossiers labellisés</b>	<b>29</b>
<b>Tableau 2-7</b>	<b>Structures porteuses des PER selon les régions</b>	<b>30</b>
<b>Tableau 3-1</b>	<b>Répartition du nombre de PER bio-ressources en France et dans les régions étudiées selon le type d'activité économique</b>	<b>34</b>
<b>Tableau 3-2</b>	<b>Répartition des PER (nombre et %) selon le type de structure porteuse</b>	<b>34</b>
<b>Tableau 3-3</b>	<b>Répartition des PER bio-ressources selon le nombre d'opérations prévues</b>	<b>35</b>
<b>Tableau 3-4</b>	<b>Répartition des PER selon le nombre d'opérations retenues en fonction de la structure porteuse</b>	<b>35</b>
<b>Tableau 3-5</b>	<b>Répartition du nombre de maîtres d'ouvrage selon leur statut (acteurs publics, entreprises, autres acteurs privés) dans les projets de PER Bio-ressources en France</b>	<b>42</b>
<b>Carte c2-1</b>	<b>Thématiques des PER (structures porteuses hors Conseils Généraux)</b>	<b>15</b>
<b>Carte c2-2</b>	<b>Thématiques des PER portées par les Conseils Généraux</b>	<b>15</b>
<b>Carte c2-3</b>	<b>Localisation et nombre de PER (hors portage Conseils Généraux)</b>	<b>28</b>
<b>Carte c2-4</b>	<b>Localisation des PER portés par des Conseils Généraux</b>	<b>28</b>
<b>Carte c3</b>	<b>Localisation des PER dans les régions étudiées</b>	<b>36</b>
<b>Graphe d'objectifs simplifié de l'opération bois-énergie du PER du Centre-Ouest Bretagne</b>		<b>37</b>
<b>Graphe d'objectifs simplifié de l'opération chanvre construction du PER de Haute-Saône</b>		<b>38</b>
<b>Graphe d'objectifs simplifié des dispositifs dans lesquels s'intègrent les opérations des PER Bio-ressources</b>		<b>39</b>

# INTRODUCTION

Ce rapport constitue une contribution au programme de recherche évaluative sur les Pôles d'Excellence Rurale lancé par la DIACT en janvier 2007, un programme qui comprend plusieurs axes de recherche et questions évaluatives partant des hypothèses sur lesquelles est fondée le dispositif des PER. Les grandes lignes de ce dispositif seront présentées pour préciser l'objet de ce rapport, fruit de la collaboration du CESAER de Dijon avec le Cabinet EPICES de Paris.

Au cours de la décennie passée, la politique française d'aménagement du territoire paraît marquer un tournant en passant d'une conception de l'intervention publique relevant de préoccupations d'équité et d'une logique d'intervention redistributive pour compenser les handicaps de territoires défavorisés ou en situation particulière, à une conception davantage allocative, non dénuée de préoccupations d'efficacité, se concrétisant dans des dispositifs visant à améliorer la compétitivité des entreprises et des territoires. Ainsi, alors qu'auparavant l'intervention publique cherchait à infléchir la géographie économique jugée trop concentrée et inégalitaire, le dispositif des pôles de compétitivité, qui se met en place en 2005, se fonde au contraire sur l'idée que le regroupement d'entreprises et de centres de recherche d'un même secteur sur un territoire donné permet d'augmenter leur productivité et leur compétitivité. Il vise ainsi à encourager la spécialisation, la coopération entre acteurs et le regroupement d'activités sur des territoires où l'atteinte d'une « masse critique » permet de renforcer la compétitivité du tissu économique dans un contexte de forte concurrence internationale.

Présenté comme le versant « rural » du dispositif Pôles de compétitivité, le dispositif Pôles d'Excellence Rurale considère que « *les territoires ruraux constituent des réservoirs de croissance et d'excellence au niveau national* » et affiche une ambition comparable fondée sur l'hypothèse que « *tous les territoires, les plus petits, les moins denses et les moins dotés soient-ils pour la compétitivité internationale, disposent de ressources propres qu'il convient de valoriser du point de vue économique ou résidentiel. Cette valorisation génère de la valeur ajoutée et des emplois* » (DIACT, 2007). Partant des transformations socio-économiques des espaces ruraux, ce dispositif cible quatre types de « *services spécifiques que les espaces ruraux sont à même de rendre aujourd'hui* » : deux d'entre eux relèvent de l'économie « productive » et visent l'« *excellence pour la valorisation et la gestion des bio-ressources* » et l'« *excellence technologique pour des productions industrielles, artisanales et de services localisées* », tandis que les deux autres portent sur l'économie « résidentielle » et concernent l'« *excellence pour la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques* » et l'« *excellence pour l'offre de services et l'accueil de nouvelles populations* ».

Ces deux politiques présentent comme caractéristique commune de s'insérer dans un ensemble relativement dense de dispositifs d'intervention et de développement local. D'une part, dans le cadre de la décentralisation de l'action publique, les collectivités locales ont vu s'élargir leurs prérogatives et compétences dans différents domaines (développement économique, aménagement du territoire...). D'autre part, l'Union européenne et les États ont donné mission à des entités comme les Pays, GAL, PNR en France, d'élaborer des projets de territoire s'inscrivant dans une trajectoire de développement construite avec les acteurs locaux. Ces dispositifs reposent sur i) l'affirmation de la nécessité de l'autonomie et de l'initiative pour définir les voies de développement les plus adaptées et les plus efficaces pour les territoires, ii) l'objectif d'une démarche participative censée mobiliser l'ensemble des acteurs des territoires autour d'un projet commun, iii) la mise en avant des ressources locales, des facteurs spécifiques au milieu, comme principal levier économique du développement local. L'appel à projets pour le dispositif des pôles de compétitivité met ainsi en avant l'idée que la compétitivité est « *d'autant plus efficace quand ses acteurs sont regroupés dans des entités développant des synergies de proximité* » tandis que celui pour les PER met l'accent sur la « *conduite multipartenariale de projet* », le « *partenariat public-privé* », dont les intercommunalités, les pays, les PNR ou encore les GAL sont considérés comme les garants et, à ce titre, ciblés comme structures porteuses des projets.

Prenant en compte ces éléments de contexte dans lequel s'inscrit le dispositif des PER, le présent rapport privilégie deux plans d'analyse et de questionnement.

Le premier plan d'analyse est économique. Il part des intentions du dispositif PER pour en cerner les fondements économiques et les effets possibles. Le rapport part ainsi d'une interrogation sur les effets de la double incitation de cette politique, qui vise à la fois à activer les ressorts de la croissance liés aux atouts des espaces ruraux –s'inscrivant ainsi dans une visée d'efficacité– tout en ciblant les ZRR comme zones éligibles aux aides, accordant ainsi de l'importance aux considérations d'équité. Qu'en a-t-il été localement dans la sélection des projets par les acteurs locaux ? L'objet de l'analyse est de savoir si les territoires des PER se différencient des autres territoires du point de vue de leur dynamique socio-économique, d'une part, et du point de vue de leurs avantages comparatifs selon le type de service qu'ils ont pour projet de développer, d'autre part. Ce plan d'analyse vise également à mettre en lumière les mécanismes économiques en jeu dans les projets de développement économique portés par les PER afin d'apprécier la pertinence du dispositif PER.

Le second plan d'analyse est socio-politique. Il porte sur la manière dont les PER interviennent dans les recompositions institutionnelles liées au renforcement des formes de territorialisation des politiques, avec la régionalisation des appareils d'État et la prise en compte des territoires. L'analyse vise à identifier la place des projets de PER dans les projets de développement du territoire des structures porteuses et l'articulation des PER avec les autres formes de coopération territoriale. Elle a également pour objet de cerner dans quelle mesure les institutions régionales et départementales ont eu une influence sur la sélection de projets, sur la mise en cohérence dans le temps et dans l'espace du dispositif PER avec leurs politiques de développement territorial.

Plusieurs méthodes ont été combinées pour traiter ces deux plans de questionnement et leur articulation. Tout d'abord, afin d'appréhender les liens entre projets de PER et caractéristiques des territoires, c'est une analyse quantitative réalisée à l'échelle nationale qui a été retenue, en mobilisant la base de données constituée par la DIACT. Puis, pour analyser les projets économiques portés par les PER, leur place dans les projets de développement des structures porteuses, la gouvernance du dispositif conduite par les acteurs locaux et la place de la mesure PER dans les politiques régionales et départementales, ce sont des investigations à l'échelle régionale et locale qui ont été privilégiées, en ciblant plusieurs régions (enquêtes auprès des acteurs institutionnels) et en procédant dans ces régions à des études de cas de PER portant principalement sur la valorisation des bio-ressources.

Le rapport est organisé en quatre parties principales :

1. Problématique et méthodologie
2. Des projets de PER influencés par les caractéristiques socio-économiques des territoires ?
3. Projets de développement économique et organisation des PER
4. Place du dispositif PER dans les politiques régionales et départementales et gouvernance locale

Une dernière partie porte sur les principaux enseignements dégagés du travail réalisé en les plaçant dans une perspective de développement territorial et d'intervention publique.

# 1. PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

## 1.1. Problématique

### 1.1.1. *Évolution de la géographie économique et politique des pôles*

Les arguments économiques fondant la politique des PER paraissent quelque peu différents de ceux mis en avant dans la politique des pôles de compétitivité. Celle-ci se réfère aux mécanismes économiques au cœur de la théorie des pôles de croissance (rôle d'entraînement d'unités « motrices » selon Perroux) et de la théorie des clusters qui met en avant l'importance des économies d'agglomération liées aux interdépendances entre activités localisées sur un même territoire (Duranton *et al.*, 2004, 2008), alors que la politique des PER s'adapte à un espace moins polarisé. « *L'idée de compétitivité a été transformée par celle de compétence, puis celle d'excellence* » (DIACT, 2007). L'objectif d'atteinte d'une masse critique et d'une visibilité internationale laisse la place, dans ce cas, à l'objectif de contribuer à l'ancrage des activités dans le tissu économique local. En effet, les espaces ruraux sont clairement en marge des mécanismes centraux de la polarisation et les ressorts de leur développement mettent en jeu des mécanismes économiques qu'il importe de rappeler pour appréhender les liens entre les projets de PER et les caractéristiques des territoires dans lesquels ils s'inscrivent.

#### **Les transformations des espaces ruraux**

Au sein du territoire national, on peut définir la catégorie « rurale » par des critères morphologiques (densité, emplois regroupés, etc.) ou fonctionnels (relations d'échange, liens sociaux, etc.). Si une telle définition demeure très relative<sup>1</sup>, à la fois dans le temps et dans l'espace, le sous-ensemble ainsi délimité présente un certain nombre de points communs liés à la faible densité de ménages et d'entreprises ainsi que par l'insertion dans un système hiérarchisé de relations fonctionnelles. En termes de développement régional, on peut s'attendre à ce que les économies concernées ne bénéficient pas d'externalités d'agglomération et que leurs choix soient assez fortement contraints par des déterminants exogènes. En revanche, il s'agit de zones non encombrées, où certains facteurs liés à l'espace sont relativement abondants, et qui sont marquées par des activités et des formes d'organisation sociale traditionnelles.

Au-delà de leurs traits communs maintenant bien connus, les espaces ruraux sont le siège d'évolutions différenciées, globalement au bénéfice des aires qui disposent de ressources bien spécifiées ou de celles qui sont à proximité des plus grands regroupements urbains (Aubert *et al.*, 2006a). Dans quelle mesure ces différenciations internes (performances de développement, dynamiques de population et d'accès aux services, dynamiques d'activité, action publique locale) ont-elles été prises en compte dans la sélection des projets de PER ? C'est une des premières questions sur laquelle se penche ce rapport.

Par ailleurs, compte tenu de l'ambition affichée de valoriser les domaines d'excellence des espaces ruraux, les acteurs locaux ont-ils élaborés des projets de développement en rapport avec les caractéristiques de leur territoire de ce point de vue ? Ces enjeux de développement des territoires ruraux, auxquels le dispositif PER tente de répondre, peuvent être posés selon trois dimensions complémentaires : les ressources disponibles, l'accès au marché et les formes d'organisation.

---

<sup>1</sup> Voir les difficultés de l'OCDE pour construire une nomenclature unique.

## Trois dimensions des enjeux de développement des territoires ruraux

### ***La disponibilité de ressources fixes***

Dans une économie globale caractérisée par une mobilité croissante des facteurs et des marchandises, le fait de détenir des ressources fixes<sup>1</sup> constitue un avantage d'autant plus décisif que ces ressources peuvent être singulières. Elles sont d'abord liées au foncier, un facteur relativement abondant et bon marché en conditions rurales ordinaires, mais qui peut aussi porter des propriétés distinctives, liées au terroir ou aux aménités naturelles et paysagères par exemple, qui en modifient la fréquence et la valeur. Dans ce cas, c'est la singularité de la ressource qui est primordiale en permettant soit une production efficace d'un bien ou service générique, soit la production d'un bien ou service différencié, moins exposé à la concurrence. Enfin, le facteur travail peut également constituer, en partie, une ressource fixe en raison de la faible mobilité des travailleurs d'une part, et de caractéristiques spécifiques du marché du travail (qualification, stabilité de l'emploi) d'autre part.

Les activités sensibles à l'influence des ressources fixes tendent à être dispersées : ce sont principalement les activités de production agricole et forestière et les activités récréatives. Du côté de l'agriculture, l'évolution de la localisation de ce type d'activités dépend des biens produits selon leur destination (alimentation humaine, usages non alimentaires) et leur caractère générique ou différencié (Capt *et al.*, 2000). Dans les années récentes, le renchérissement du coût des énergies fossiles et les impératifs de protection de l'environnement tendent à renforcer la rentabilité, souvent grâce à des soutiens publics conséquents, de nouvelles activités et de services produits par les agriculteurs et forestiers à partir des ressources des espaces ruraux (production d'énergie, services environnementaux, etc.). Quant au développement des fonctions récréatives et des activités qui y sont liées dans les espaces ruraux, il dépend de la qualité des aménités, très inégale selon les territoires, de l'accessibilité, sensible à l'évolution du coût de transport des personnes, et de la croissance de la demande, sensible aux variations de revenu et de temps libre des ménages. Ainsi, une forte différenciation du potentiel de développement est-elle contenue dans l'hétérogénéité des dotations en aménités, de l'accessibilité (proximité de gare, d'échangeur autoroutier, d'aéroports) et de l'équipement résidentiel des territoires ruraux.

### ***L'accès au marché***

Par construction, le marché final n'est pas majoritairement localisé dans le rural. Les forces d'agglomération des activités tendent à associer la population dans un mouvement cumulatif de renforcement des centres et de dévitalisation des périphéries. Toutefois, les dynamiques résidentielles contemporaines font apparaître une disjonction croissante entre pôles d'emplois et localisation des ménages –en notant que les choix résidentiels sont sensibles à la géographie des aménités. De plus, les déplacements pour séjours temporaires de type récréatif modifient la carte de la consommation finale des ménages au profit des lieux d'accueil dont font partie la plupart des zones rurales.

Le développement de l'économie résidentielle<sup>2</sup> devient ainsi un enjeu pour de nombreux espaces ruraux, à la fois pour mettre l'offre d'équipements et de services (publics et privés) au niveau de la population présente, mais aussi pour affermir la capacité d'accueil de la zone et préparer ainsi son attractivité future. On connaît la relation qui unit la fréquence des équipements et services résidentiels à la taille des communes avec des effets de seuil qui permettent de définir des gammes cohérentes et des aires de marché correspondantes ; la prise en compte de la fréquentation touristique et récréative apporte une explication complémentaire aux variations spatiales de répartition des services résidentiels. De plus, les formes d'intervention publique

---

<sup>1</sup> On entend par « ressource fixe » tout facteur de production localisé dont la valorisation nécessite la présence du producteur ou du consommateur sur place, ce qui signifie qu'il n'est ni facilement transportable ni étroitement substituable.

<sup>2</sup> L'« économie résidentielle » regroupe l'ensemble des activités dont les outputs sont destinés aux ménages sur une aire de marché donnée ; c'est le lieu où sont consommés les biens et services par les ménages qui prévaut, que ces ménages soient résidents permanents ou temporaires, que les revenus qu'ils y consacrent soient d'origine locale ou non.

contribuent à déterminer la distribution des services publics mais aussi des services privés, par les actions de développement engagées au niveau des collectivités locales (Aubert *et al.*, 2008).

Dès lors que l'on sort de l'économie résidentielle, l'aire de marché n'est pas réduite à la zone d'implantation des activités : la position spatiale et les coûts de transport sont alors décisifs. Ainsi, pour la production de la plupart des biens de consommation de masse, c'est l'arbitrage entre économies d'échelle et coûts de transport qui définit la localisation de l'établissement. Dans le cas des biens intermédiaires, c'est la géographie des entreprises d'aval, le plus souvent concentrées et à proximité du marché final (agglomérations urbaines) qui prévaut.

### ***L'organisation territoriale***

On peut parler d'organisation territoriale lorsque se développent des situations de coopération liées à l'inscription au sein d'un territoire donné des agents et des activités, donnant lieu à engagement dans des dispositifs et actions communes permettant d'atteindre des niveaux d'objectifs supérieurs à ceux qui seraient obtenus de manière individuelle. A l'échelle d'un territoire, deux plans d'organisation peuvent être distingués selon qu'ils relèvent de l'organisation « industrielle », correspondant aux relations entre agents économiques ou de l'organisation « institutionnelle » lorsque les acteurs concernés se réfèrent à une légitimité politique.

Pour ce qui concerne l'organisation économique (industrielle, artisanale), le contexte rural de faible densité et de faible variété des activités semble plus favorable à l'établissement de relations de type horizontal entre entreprises qui utilisent des inputs communs pour produire une même marchandise qu'à des relations verticales entre des établissements participant aux séquences successives de production d'un bien donné –les cas de « districts industriels » sont peu fréquents en France. On peut alors supposer que les opportunités de coopération sont plus centrées sur les facteurs de production et sur les outputs que sur les systèmes inter-industriels proprement dits. Dans ce cas, les externalités spatiales qui peuvent être espérées reposent sur le regroupement d'activités semblables sur le même site, et non sur des effets d'entraînement entre secteurs complémentaires. Cependant, le renforcement de la division spatiale des activités entre zones urbaines concentrant les fonctions stratégiques supérieures et les zones rurales disposant de certains avantages comparatifs pour la localisation d'importantes unités de production industrielle, favorise l'existence de relations inter-industrielles verticales autour de pôles de croissance ruraux souvent spécialisés.

L'organisation institutionnelle est productrice de territoire au sens géographique du terme, en délimitant des périmètres d'action légitimes et pertinents pour la production de biens et services publics locaux (intercommunalité) et pour promouvoir les anticipations collectives dans le cadre de démarches de projets de territoire (Pays, Parc, etc.). Le système français d'organisation territoriale est complexe (multiples niveaux d'intervention) et les dispositifs de développement local sont rarement pérennes. Toutefois, les formes de concertation et de mobilisation mises en place, ainsi que les compétences techniques et politiques mises en jeu permettent une certaine capitalisation des expériences passées et un apprentissage institutionnel à partir duquel les procédures suivantes sont mieux maîtrisées.

En privilégiant l'investissement, le dispositif PER ne contribue pas *a priori* directement au développement de formes d'organisation nouvelles. En revanche, on peut faire l'hypothèse que les formes d'organisation industrielle et institutionnelle existantes conditionnent dans une large mesure la nature du projet labellisé. Par ailleurs, l'articulation des deux plans d'organisation territoriale demeure un enjeu du développement, spécialement dans le cas des espaces ruraux, où l'observation tend à accréditer l'idée de la prédominance d'une forme ou de l'autre (Aubert *et al.*, 2001). Alors que les dispositifs de développement des territoires ruraux peinent à faire progresser l'articulation entre ces deux plans d'organisation territoriale, on peut supposer qu'en favorisant le partenariat entre acteurs publics et privés, les PER sont porteurs d'une plus grande efficacité en la matière.

### **1.1.2. Évolution de l'action publique locale et place de la politique des pôles dans les politiques territoriales**

Si l'analyse des mécanismes économiques qui sous-tendent la constitution des pôles de développement est importante pour comprendre et interpréter l'existence et la mise en place des PER, un second regard reposant sur une analyse politique des processus en cours apparaît complémentaire pour appréhender le dispositif PER dans ses multiples dimensions. Plus précisément, la seconde perspective retenue dans cette étude relève d'une approche relevant de l'institutionnalisme historique, c'est-à-dire qu'elle utilise l'analyse des institutions comme reflet d'une configuration dynamique particulière dans laquelle interagissent les rapports sociaux, les acteurs, les référentiels et les dispositifs politiques. En l'occurrence, les institutions ne sont pas un déterminant privilégié et résultent d'un dispositif d'acteurs, de structures économiques et sociales en interaction. Cette approche n'est réellement efficace que dans une démarche comparative par laquelle on peut déterminer des analogies et des convergences entre institutions et organisations situées dans des contextes différents (en l'occurrence, nous comparons ici des régions différentes) qui définissent des configurations particulières. Ce second angle d'analyse retenu pour analyser les PER repose sur une grille de lecture qui comporte trois entrées principales.

#### **Une mise en perspective historique**

Les analyses menées s'attachent en premier lieu à resituer le dispositif PER dans un mouvement plus englobant de renforcement des formes de territorialisation des politiques. Ce mouvement est un des traits marquants des économies et sociétés occidentales contemporaines (Jones, 1998). En Europe, en particulier, deux tendances communes s'observent dans les pays de l'Union européenne. La première est la régionalisation des appareils d'État. Sous des formes diverses, marquées par les contextes politiques et constitutionnels, la décentralisation française, la dévolution britannique, le mouvement des autonomies espagnoles, la régionalisation italienne, le fédéralisme allemand ou belge etc. élargissent les compétences et les moyens institutionnels et financiers des régions. Le second mouvement est la prise en compte des territoires, et notamment des « territoires de projet ». Ainsi, depuis les années 80, le recours au « projet » constitue une des façons d'afficher une modernisation des interventions publiques et de permettre un renforcement de leur efficacité, tout en contribuant à la compétitivité des zones aidées. S'appuyant sur des analyses économiques qui pointent, d'une part, le caractère relativement inefficace des politiques redistributives reposant sur les zonages et, d'autre part, les excès des politiques d'aides directes (Sapir, 2003), les démarches de projet apparaissent comme un moyen de cibler les efforts budgétaires sur des groupes d'acteurs susceptibles d'utiliser de façon efficiente ces fonds publics tout en générant, par leurs actions, des effets d'entraînement sur le tissu productif local. Ainsi, les territoires de projet apparaissent comme de nouvelles cibles de l'intervention publique que ce soit pour les politiques européennes, nationales ou infra-nationales.

Ce recours à des dispositifs institutionnels reposant sur des territoires de projets s'appuie sur des logiques de développement territorial misant sur la capacité d'un système social localisé à maintenir un tissu économique et social sur son territoire, et à protéger ses ressources naturelles (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006). L'État français participe de ce mouvement des politiques de projet avec la mise en place de différents dispositifs aux contours certes très différents (« systèmes locaux de production » de la DATAR dès 1999, « pôles de compétitivité » et « pôles d'Excellence Rurale » de la DIACT en 2005, « pays » ...) sur des périmètres ciblés selon les objectifs visés.

Dans ce contexte, l'interrogation porte sur les fondements socio-économiques et politiques des objectifs des PER mais aussi sur l'articulation de ces dispositifs avec les logiques de développement qui pré-existent à l'échelle des territoires.

#### **Les leviers d'intervention**

Ces recompositions territoriales qui se font jour en France, autour du renforcement de l'intercommunalité, de la mise en place des pays ou des pôles de développement, s'inscrivent dans un cadre plus général de transformation des modalités d'intervention de l'État et d'un

changement dans la définition des instruments de l'action publique (Moquay, 2009). Des transformations induites s'établissent ainsi entre les recompositions institutionnelles et les modalités privilégiées de mise en œuvre des nouvelles politiques en faveur des territoires. Ces changements concourent à la définition de nouvelles priorités stratégiques et d'axes renouvelés de l'intervention publique. Une des principales traductions opérationnelles est la différenciation des interventions en fonction du contexte et, du moins en principe, des besoins, appréciés sur une base territoriale.

La seconde entrée retenue pour étudier la politique des PER est donc l'analyse des leviers de l'intervention publique qui sous-tend les PER étudiés. On entend par « leviers de l'intervention » les mécanismes socio-économiques mis en jeu délibérément ou non par l'action collective ou publique. Cette analyse des leviers renvoie à une théorie d'action implicite ou explicite, la théorie d'action étant définie comme un ensemble d'hypothèses formulées sur les causes du problème à résoudre et sur les effets attendus et non attendus des actions mises en place.

Il s'agit d'identifier, d'analyser et d'évaluer les leviers socio-économiques qui peuvent être mobilisés pour valoriser les facteurs et lever les freins de développement dans les espaces ruraux, des leviers qui sont en particulier activés par les mesures de la politique communautaire de développement rural relatives à la diversification des activités économiques et la qualité de vie dans les espaces ruraux.

Partant de l'identification des trois dimensions en jeu dans le dispositif des PER (voir partie 1.1 : valorisation des ressources localisées sur le territoire, accessibilité des espaces ruraux, organisation des acteurs publics et privés sur le territoire), les leviers d'intervention peuvent relever de différentes « familles », chacune correspondant à une logique économique différente (Cf. encadré).

**Encadré**  
**Principaux leviers d'intervention mis en œuvre dans les politiques territoriales**

Agir sur les capitaux des entrepreneurs (capital humain et capital financier)  
Agir sur la qualification de la main-d'œuvre locale (compétences, mobilisation)  
Agir sur l'organisation des acteurs (verticale et horizontale)  
Agir sur les biens et services pour la population et les entreprises (publics et privés)  
Agir sur les conditions de l'offre : aversion au risque de l'entrepreneur (fonds de garantie, assurance, information), imperfection de l'information (connaissance du marché, concurrence, coûts de production, etc.)  
Agir sur la demande de biens intermédiaires (relations interindustrielles) et finaux

## Les formes de gouvernance

La territorialisation des politiques ne correspond pas seulement à une modification de l'échelle d'intervention et à une adaptation de l'action menée aux caractéristiques des espaces concernés. Elle met également en jeu une diversification des interlocuteurs en présence (Berriet-Sollicet *et al.*, 2006). En troisième lieu, l'approche s'attache donc à identifier la nature, le rôle, l'évolution des institutions observées à travers la façon dont elles se construisent par l'interaction des acteurs socio-politiques, dans des processus qui associent coordination, débats, conflits et compromis. Ainsi, un partenariat entre acteurs peut difficilement être donné comme une norme inamovible ; mais il devient révélateur à travers les phases (création, coordination des compétences, agenda, conflits, compromis, etc.) par lesquelles il s'édifie.

La gouvernance décrit ces nouvelles formes d'action publique élaborées sur le mode du partenariat et de la négociation entre l'État, les collectivités territoriales, les secteurs marchand et associatif, les groupes d'intérêts et les populations elles-mêmes. La gouvernance peut traduire une certaine difficulté de l'État à apparaître comme le principal détenteur de la légitimité, capable à lui



seul d'imposer ou tout au moins de façonner une conception particulière de l'action publique (Moquay, 2009). Comme l'énonce Le Galès (1995, p. 59), « l'État reste un acteur important mais il s'est banalisé, il est devenu un acteur parmi d'autres ou plutôt différents segments de l'État sont devenus des acteurs parmi d'autres dans le processus d'élaboration et de mise en place des politiques ». Les capacités d'initiative locale sont désormais plus fortes qu'à l'époque où prévalait le système préfectoral de l'État républicain tel qu'il a pu être décrit par les politologues jusqu'au années 80. Existente désormais des relations de coopération, d'échange et de coordination entre acteurs institutionnels, économiques et sociaux qui se constituent dans le cadre d'un système local d'action publique (Douillet, 2003).

La mise en application de la politique des PER a été confiée aux préfets de département. L'analyse vise à cerner la recombinaison des formes de coopération/alliances et conflits à laquelle elle donne lieu. Pour ce faire, l'approche a recours à l'analyse des compromis institutionnalisés. Il s'agit notamment de repérer les groupes sociaux en action et les micro-territoires autour desquels se nouent des « micro-compromis ». L'analyse consiste donc i) à mettre en forme la façon dont les niveaux multiples de gouvernance s'interpénètrent, et ii) à se demander quelle est l'échelle de mise en cohérence des dispositifs institutionnels orientant le développement et fédérant ces micro-territoires.

## **1.2. Méthodologie**

### ***1.2.1. Caractéristiques des projets de PER et caractéristiques des territoires***

#### **Constitution d'une base de données sur les PER**

Une base de données exhaustive des PER a été constituée à partir de l'exploitation des documents relatifs à chaque PER et accessibles via le site intranet de la DIACT. Une liste de critères a été définie (i) sur la base de l'information nécessaire pour mener à bien l'analyse (ii) en fonction de l'information disponible dans les dossiers et enfin (iii) en tenant compte d'une contrainte de temps passé sur chaque dossier (1 heure en moyenne par dossier). Cinq dimensions d'analyse ont été retenues pour construire la batterie d'indicateurs suivants :

#### ***Le territoire***

On a cherché à distinguer le territoire du porteur de projet et le territoire d'impact du projet. Mais le contenu des dossiers ne permettait pas de cerner ce dernier pour nombre d'entre eux. Nous nous sommes donc tenus au *territoire du porteur de projet* appréhendé par sa composition communale :

- pour les Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les Pays, les Parcs naturels régionaux (PNR), ont été mobilisés les fichiers de l'Observatoire des territoires de la DIACT ;
- pour les autres périmètres (Groupes d'action locale - GAL, association), la composition communale a été définie à partir des éléments fournis dans les dossiers.

#### ***La thématique***

Le classement en quatre thématiques des projets a été retenu tout en introduisant des critères complémentaires pour mieux discerner la diversité interne à certaines thématiques. Ainsi, pour

- la thématique « Valorisation et gestion des bio-ressources », le type de bio-ressource a été précisé : origine agricole ou forestière des matières premières, valorisées dans des productions énergétiques ou non énergétiques ;
- pour la thématique « Offre de service et accueil de nouvelles populations », ont été distingués le secteur concerné (santé, emploi/formation, etc.), le type de public (jeunes, retraités...) et la nature (publique ou privée) du service ;

- quant à la thématique « Excellence technologique pour des productions industrielles et artisanales », ont été spécifiés le type de secteur et le caractère artisanal ou industriel de la production.

Enfin, la thématique des projets telle qu'elle a été déclarée dans la candidature a pu être modifiée pour mieux tenir compte du contenu effectif du projet.

### **La configuration des acteurs économiques**

- Degré de concentration spatiale des activités (site unique ou multi site)
- Nombre d'acteurs économiques concernés par le projet (publics, privés, associatifs)

### **Le plan d'action**

- Nombre de maîtres d'ouvrage par catégorie
- Nombre d'opérations (actions)

### **Les leviers d'action** (cf. liste figurant dans l'encadré p. 7)

Finalement, cette base de données est constituée d'une table caractérisant les 377 projets de PER étudiés du point de vue de l'ensemble des variables ci-dessus. Une seconde table détaille la composition communale des structures porteuses des PER.

## **Analyse de la base de données PER**

La base de données a été exploitée selon deux objectifs complémentaires :

- caractériser les PER (tableaux, cartographie)
- tester le lien entre caractéristiques des PER et caractéristiques des territoires dans lesquels ils s'inscrivent, en ayant recours à des traitements statistiques fondés sur l'appariement de cette base avec une autre base de données du CESAER sur les caractéristiques des territoires.

## **1.2.2. Analyse des projets valorisant des bio-ressources et de l'articulation du dispositif PER avec les politiques territoriales locales**

### **Choix des régions et départements**

Le **choix des régions d'étude** a été effectué sur la base des résultats d'une première exploitation de la base de données des PER selon *deux critères principaux* :

- Le nombre de PER relevant de la thématique sur laquelle nous avons choisi de concentrer nos investigations : la « Valorisation et gestion des bio-ressources ». Plusieurs raisons ont conduit à ce choix. Tout d'abord, il s'agit d'une thématique encore relativement nouvelle tant du point de vue des projets économiques que des politiques d'accompagnement et d'incitation. Ensuite, la nature économique de ces projets centrés sur la valorisation des ressources des territoires est au cœur des objectifs de la politique des PER. Enfin, cette thématique est peu analysée par les autres équipes. En outre, le fait de se focaliser sur une thématique facilite les comparaisons interrégionales entre projets de nature comparable et est plus riche d'enseignements sur la base d'études de cas ;
- Le mode d'articulation des projets PER avec les formes d'organisation territoriale préexistantes. Trois configurations principales ont été recherchées :
  - le porteur du projet PER est un Pays ;
  - le porteur du projet est un EPCI, mais le PER est articulé avec le Pays dans le périmètre duquel se situe l'EPCI ;
  - le porteur de projet est un EPCI et le projet de PER n'est pas articulé avec un Pays.

Un 3<sup>ème</sup> critère d'une autre nature a finalement été pris en compte, conduisant à choisir des régions ne faisant pas l'objet de travaux des autres équipes de recherche, c'est-à-dire parmi les

régions suivantes : Bourgogne, Franche-Comté, Alsace, Lorraine, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Aquitaine, Limousin.

Sur la base de ces critères, ont été retenues 3 régions principales :

- **Basse-Normandie** : cette région a une prédominance forte de PER portés par des Pays et la thématique bio-ressource y est bien représentée avec 5 projets. La prédominance forte de PER portés par des Pays est encore plus marquée en Haute-Normandie, mais celle-ci a l'inconvénient de ne compter que 6 projets bio-ressources, c'est pourquoi la Basse-Normandie a finalement été retenue ;
- **Bretagne** : la prédominance de projets portés par des EPCI, dans une région où les pays occupent une place importante dans l'organisation de l'action publique locale, fait de la Bretagne un cas intéressant à étudier. Bien que la thématique des bio-ressources concerne un nombre limité de PER dans cette région, nous l'avons retenue car les enjeux liés à cette thématique y sont néanmoins importants, notamment du point de vue agricole ;
- **Bourgogne** : dans cette région, le portage des PER est partagé entre EPCI et Pays avec une dominante pour les seconds. Les études approfondies de PER ont été élargies à la thématique « Valorisation des ressources naturelles, culturelles et touristiques » : Ferme du Hameau et filière Bois-énergie à la Roche en Brénil dans le Pays Auxois Morvan Côte-d'Or, Tourisme fluvial dans le Val de Saône.

Outre ces 3 régions, nous avons intégré la **Franche-Comté**, de manière à valoriser une étude en cours sur un PER bio-ressource, portant sur la filière « Chanvre » en Haute-Saône. D'une manière générale, le portage des PER dans cette région est partagé entre EPCI et Pays.

Dans chaque région ainsi choisie, nous avons retenu 2 à 3 départements afin d'analyser l'articulation des PER avec les politiques des Conseils Généraux. Ces départements ont été choisis de manière à couvrir les situations les plus différenciées en termes de politiques territoriales départementales.

## Entretiens dans les régions et départements

Les entretiens ont été réalisés avec (cf. annexe 1) :

- des représentants des Conseils régionaux : Bretagne, Basse-Normandie, Bourgogne, Franche-Comté ;
- des représentants de l'État au niveau régional : SGAR Bretagne, Basse-Normandie, Bourgogne ;
- des représentants de l'État au niveau départemental : Préfectures de département ;
- des représentants des Conseils Généraux.

## Thèmes des entretiens

Contexte et historique des politiques de développement territorial et de la structuration des territoires au niveau régional

- Identification et justification de la (des) politique(s) territoriale(s) du Conseil Régional en 2006 et prévue(s) pour la période 2007-2013 : volet territorial du CPER, programmes européens (dont Leader), politique des petites villes, SRADT, PNR, bassins versants, etc. Principales inflexions depuis 1994 (contrat de plan État-Région 94-99),
- Identification et justification de la (des) politique(s) de développement territorial de l'État en région en 2006 et prévue(s) pour la période 2007-2013: CPER, programmes européens (dont Leader), organisation des services de l'État et des services publics (PASER), dont organisation intercommunale. Principales inflexions depuis 1994,
- Identification et justification de la (des) politique(s) de développement territorial des Conseils Généraux en 2006 et prévue(s) pour la période 2007-2013 : CPER, programmes européens (dont Leader), politique d'aménagement rural, etc. Principales inflexions depuis 1994.

- Gestion de l'articulation entre les politiques territoriales des différents niveaux sur les périodes 2000-2006 et 2007-2013 (négociation préalable avec compromis, négociation sans compromis, etc.),
- Place des appels à projet dans les modalités de mise en œuvre des politiques territoriales.

### **Coopération régionale pour la mise en œuvre des PER**

- Niveau de coordination de l'État-Région et Départements dans le cadrage financier du dispositif PER (anticipation d'affectation d'enveloppe financière pour les PER)
- Prise en compte des exigences des Régions et Départements dans la sélection des projets PER (territoires éligibles, priorités régionales)
- Perception qu'ont les collectivités territoriales de la pertinence et de l'efficacité du dispositif PER (initiative État, appels d'offre, gestion départementale), ainsi que leur marge de manœuvre relative à leur implication ou non dans ce dispositif.

### **Cohérence des politiques territoriales au sein des PER**

- Adéquation des objectifs des PER avec les priorités régionales et départementales : examen succinct de tous les PER régionaux, analyse plus approfondie sur l'échantillon de PER étudié dans chaque région (analyse des co-financements) : les projets PER recouvrent-ils des projets de développement financés dans les dispositifs actuels ou les PER font-ils émerger de nouveaux besoins de financement ?
- Articulation des PER avec les politiques territoriales locales : Pays, Leader, PNR, EPCI. Les projets PER se superposent-ils aux procédures existantes ou les complètent-ils en termes de contenu, de périmètre pertinent d'action ?

### **Analyse des facteurs d'émergence des projets PER**

- De quel accompagnement ont bénéficié les porteurs de projets de PER par l'État, Régions et Départements ?
- Quels facteurs conditionnent la capacité de réponse des porteurs de projet ? Antériorité de constitution du territoire et des démarches de développement sur le territoire (habitude de coopération entre acteurs publics et privés), capacité d'ingénierie du porteur de projet, etc.

### **Étude de cas de PER**

Après analyse préalable du contenu des dossiers présentant les projets de PER relevant de la thématique « Valorisation et gestion des bio-ressources » dans les régions retenues, un échantillon de PER a été retenu sur la base de la diversité des projets du point de vue des caractéristiques des activités économiques concernées, du nombre d'actions et du type de structure porteuse (Pays et Communauté de communes). Quatre études de cas approfondies ont été réalisées –3 en région Bretagne, 1 en région Franche-Comté– auxquelles ont été ajoutées quelques études de cas plus succinctes sur cette thématique en Basse-Normandie.

Deux autres études de cas approfondies ont été menées en Bourgogne sur des projets relevant de la thématique « Valorisation des ressources naturelles, culturelles et touristiques » afin d'examiner s'il y a des points communs ou/et des spécificités dans la conduite des projets en fonction de la thématique et afin d'évaluer la portée plus générale de notre analyse sur le domaine des bio-ressources. Au bout du compte, huit études de cas de PER ont été réalisées, la plupart de manière approfondie.

Dans les PER enquêtés de manière approfondie, des entretiens ont été conduits avec tous les types d'acteurs impliqués dans le projet (entre 7 et 12 par PER, cf. annexe 1) : chargés de mission et élus des structures porteuses, acteurs publics, entreprises privées, chambres consulaires, autres acteurs privés (associations, fédérations professionnelles...), principalement des maîtres d'ouvrage.

## ***Trame d'entretien***

**Contexte historique d'émergence et facteurs d'évolution des activités économiques retenues dans le projet de PER** (Existence d'une dynamique locale antérieure à l'élaboration du projet de PER ?)

- Date d'émergence et création des activités
- Identification des acteurs impliqués (acteurs privés, acteurs publics, autres acteurs)
- Caractéristiques technico-économiques de ces activités : facteurs de production mobilisés, aires d'approvisionnement, technologies de transformation, caractéristiques des outputs, aires de marché, types d'acheteurs, etc.
- Modes de coopération entre acteurs privés, entre acteurs privés et acteurs publics
- Identification des principales évolutions de ces activités et de leurs facteurs explicatifs.

## **Élaboration du projet de PER**

- Acteur(s) initiateur(s) du projet de PER
- Élargissement ou non du nombre d'acteurs impliqués dans le projet
- Critères de sélection des activités retenues dans le projet ; débats auxquels a éventuellement donné lieu cette sélection, de la part de quels acteurs
- Choix du périmètre du territoire : arguments avancés pour le choix de la structure porteuse et débats.

## **Articulation entre le dispositif PER et les autres politiques territoriales**

- Identification des acteurs institutionnels ayant soutenu le projet
- Identification des types de soutien (financier, aide à l'organisation, technique...)
- Rôle de chaque acteur dans la gestion du projet
- Cohérence entre les actions du projet et les financements du PER
- Degré d'intégration du projet dans la stratégie du territoire
- Cohérence entre les objectifs du projet et ceux des autres politiques territoriales.

## **Actions retenues dans le projet de PER**

- Explicitation des leviers d'action mobilisés par les structures porteuses : enjeux et objectifs de chaque action, destinataires des actions
- Actions acceptées et non acceptées par la DIACT ;
- Priorité ou non dans la réalisation des actions
- Partenariat entre acteurs locaux, en particulier partenariat Public-Privé : identification des maîtres d'ouvrage pour les différentes actions
- Sources de financement de chaque action.

## 2. FACTEURS DE LOCALISATION DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE

Cette partie se focalise sur l'analyse des relations que l'on peut observer entre, d'une part, la distribution territoriale des PER et le choix des objectifs poursuivis par les porteurs de projets et, d'autre part, les caractéristiques spatiales, socio-économiques et organisationnelles des territoires éligibles au dispositif des PER. Cette partie se caractérise par une démarche exclusivement quantitative et par l'échelle d'analyse nationale et régionale : elle vise à mettre en évidence une première série de facteurs déterminant la mise en œuvre de la politique en privilégiant le plan d'analyse économique, mais en mobilisant également quelques indicateurs socio-politiques et organisationnels. Après une présentation succincte des pôles d'excellence rurale labellisés (2.1.), sont présentés les résultats des analyses statistiques se focalisant sur les déterminants structurels de l'adoption du dispositif PER et du choix de la thématique retenue (2.2.). La dernière section s'intéresse à la géographie régionale de la mise en œuvre du dispositif (2.3.). Elle ébauche quelques facteurs explicatifs des différenciations régionales observées, renvoyant aux parties suivantes l'analyse fine des choix stratégiques régionaux.

### 2.1. Données générales sur les PER

#### 2.1.1. Présentation générale

Au total, 379 Pôles d'excellence rurale ont été labellisés en France (dont 8 PER dans les DOM). La définition volontairement très ouverte des structures porteuses dans l'appel à projet conduit à observer une certaine diversité sur ce plan. Cependant, deux grands profils de porteurs émergent. Le premier profil, qui concerne la moitié des PER, correspond presque exclusivement à des EPCI à fiscalité propre (auxquels s'ajoutent quelques syndicats intercommunaux) renvoyant ainsi à des structures communément identifiées comme des structures de gestion publique locale. Le second profil correspond principalement à des Pays et des PNR (et plus accessoirement à des associations et GAL) qui caractérisent des structures de projet. Les conseils généraux sont une troisième catégorie de porteurs de projets, bien qu'ils le soient de façon relativement marginale.

En termes de localisation, les PER sont de fait concentrés dans les espaces ruraux, dans la mesure où le dispositif n'était pas éligible aux territoires inclus dans des aires urbaines de plus de 30 000 habitants et visait de façon préférentielle les zones de revitalisation rurale (ZRR). Près de 6 structures porteuses des PER sur 10 (63 %) sont localisées entièrement ou partiellement en ZRR<sup>1</sup>. L'effet de dimension du territoire et d'homogénéité conduit logiquement les EPCI porteurs de projets à être plus fréquemment hors ZRR (41 % d'entre eux) et lorsqu'ils sont localisés en ZRR (59 %), c'est pour une proportion très importante de leur territoire (plus 80 % des communes) et de leur population (également plus de 80 %). Les territoires des Pays et PNR, *a fortiori* des Conseils généraux, porteurs de projets sont plus rarement hors ZRR (respectivement 16 %, 10 % et aucun dans le dernier cas) et, lorsqu'ils sont en ZRR, c'est pour une faible proportion de leur territoire, notamment pour les Pays (64 % des communes en ZRR) et les GAL (38 %). Le choix de la thématique du projet ne semble pas fortement lié au classement du territoire en ZRR. On peut toutefois noter que les projets centrés sur l'offre de services et d'accueil de nouvelles populations se distinguent des autres en étant plus souvent localisés en zone de revitalisation rurale. La répartition régionale des projets labellisés est relativement homogène sur le territoire national, malgré quelques variations régionales ; elles sont étudiées dans la dernière section de cette partie (cf. 2.3.)

Avec un engagement financier de l'État de 233 millions d'euros prévus dans les maquettes initiales pour la durée du programme (2007-2009), complété par des financements des collectivités locales,

---

<sup>1</sup> L'annexe 2.1 précise la localisation des PER par rapport aux zones de revitalisation rurale.

c'est au total plus d'un milliard d'euros d'investissement qui est injecté dans les espaces ruraux et le dispositif avait l'ambition de générer 35 000 emplois dont 13 000 emplois directs.

## 2.1.2. Les thématiques des PER

La thématique relative à la promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques est de loin la plus mobilisatrice (39 %, cf. tableau 2-1) et couvre une grande variété de projets. Vient ensuite la thématique visant la valorisation et la gestion des bio-ressources qui représente près du quart des projets labellisés. Dans ce domaine, il s'agit pour l'essentiel de projets de production énergétique (cf. détails en annexe 2-2). La valorisation énergétique du bois est l'activité la plus fréquente, à laquelle est parfois associée des projets de valorisation plus classique du bois. Les autres projets valorisent principalement des produits ou sous-produits agricoles (effluents d'élevage, chanvre, céréales et oléoprotéagineux) et plus secondairement d'autres ressources (déchets verts ou boues de station d'épuration, ressources du sol, soleil et air).

**Tableau 2-1**  
**Les thématiques des PER**

Thématiques	Ensemble des PER*		Financement PER total		Financement moyen par projet PER
	N	%	K€	%	K€
A : Promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques	146	39	92 080	39	631
B : Valorisation et gestion des bio-ressources	84	23	55 321	24	659
C : Offres de services et accueil de nouvelles populations	51	14	30 896	13	606
D : Technologie pour des productions industrielles, artisanales et de services localisés	66	17	37 3822	16	566
M : Mixte	28	7	17 702	8	632
Total	375	100	233 3811	100	622

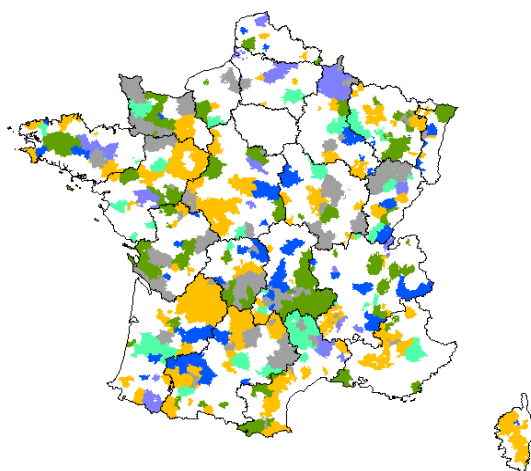
\* prenant en compte des modifications de thématique de certains dossiers par le CESAER sur la base de l'analyse des dossiers individuels

Source : CESAER d'après DIACT.

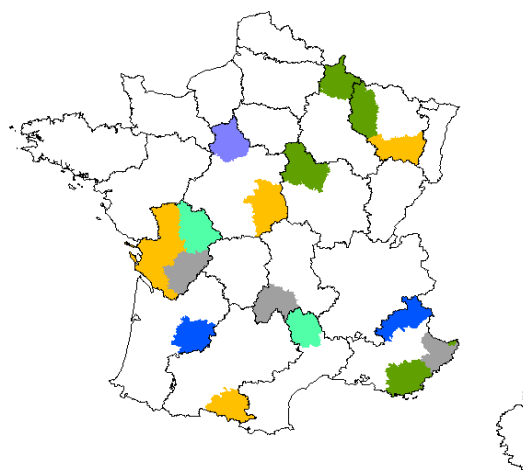
On peut s'étonner du faible nombre de projets labellisés sur la thématique relative au développement de l'offre de services et de l'accueil de nouvelles populations (51 projets sur 375) au regard de l'acuité de cet enjeu dans le contexte actuel de repeuplement des campagnes et de tensions sur le maintien des services. Ces projets traitent généralement de front plusieurs types de services, publics et privés, en direction des jeunes, des personnes âgées, des personnes en difficulté (cf. annexe 2-2). Quant aux projets centrés sur des objectifs de développement technologique dans les secteurs industriels, de l'artisanat et des services, ils sont à peine plus nombreux (moins d'un cas sur cinq). Ils concernent le développement d'activités industrielles et artisanales rurales (jouets, céramique, pierre, bâtiment textile, métallurgie, agroalimentaire, etc.) isolées ou au sein de micro-filières locales. Très peu de projets émanent de sites industriels et artisanaux importants ou labellisés « SPL » (système productif localisé). Enfin, une trentaine de projets combinent plusieurs thématiques.

On n'observe pas de logique régionale forte dans la localisation des thématiques (cf. cartes c2-1 et c2-2), mais au contraire une distribution relativement homogène des thématiques sur l'ensemble du territoire.

**Carte c2-1**  
**Thématiques des PER**  
**(structures porteuses hors Conseils Généraux)**



**Carte c2-2**  
**Thématiques des PER portées**  
**par les Conseils Généraux**



**Thématiques des PER**

- Valorisation richesses naturelles, culturelles et touristiques
- Bio-ressources
- Services et accueil nouvelles populations
- Technologie
- Projet mixte
- Plusieurs projets de thématiques différentes

Source : IGN99, CESAER.

## 2.2. Une mise en œuvre du dispositif PER centrée sur les territoires ruraux fragiles mais peu différenciée selon les thématiques

Le dispositif des pôles d'excellence rurale apporte une nouvelle vision de l'intervention publique en faveur des espaces ruraux qui allie d'une part la valorisation des potentialités et des domaines d'excellence des territoires ruraux et d'autre part un impératif d'équité territoriale en ciblant les espaces ruraux en difficulté (Alvergne, De Roo, 2008). Le choix de la démarche d'appel à projet associé à cette palette large d'objectifs laisse le dispositif ouvert à une grande partie des territoires, y compris en prenant en considération le ciblage sur les zones de revitalisation rurale. On peut dès lors se demander si le ciblage de la politique sur les espaces ruraux avec une incitation financière majorée pour les projets conduits en zones de revitalisation rurale (50 % au lieu de 33 %) a favorisé la mobilisation des territoires dans ces zones. De plus, compte tenu de l'ambition affichée de valoriser les domaines d'excellence des espaces ruraux, on s'attend à ce que les acteurs locaux mettent en avant des projets de développement en rapport avec les caractéristiques des territoires dans lesquels ils vivent. En affichant 4 thématiques prioritaires, le législateur incite les territoires à diversifier les stratégies de développement en prenant appui notamment sur leurs avantages comparatifs.

Cette section vise ainsi à éclairer, à partir d'une approche quantitative statistique, les liens que l'on peut établir entre les caractéristiques des territoires et les facteurs d'adoption du dispositif par les acteurs locaux. Sur le plan méthodologique, cet objectif est traité en deux étapes. Une première étape (2.2.2.) examine si les territoires engagés dans un PER se différencient de ceux qui ne bénéficient pas du dispositif, autrement dit si le panel des thématiques proposé a plutôt mobilisé les territoires ruraux fragiles. La seconde étape (2.2.3.) teste l'hypothèse d'une adéquation entre les choix de la thématique des PER et les caractéristiques territoriales auxquelles on peut s'attendre. La réponse à ces questions d'un point de vue statistique suppose de sélectionner un ensemble de variables se référant aux hypothèses issues du cadre d'analyse des enjeux de développement des territoires ruraux, présenté en première partie. Aussi, cette section débute par



la présentation des hypothèses de travail, suivie de la justification des variables de travail retenues et des choix méthodologiques opérés (2.2.1.).

### **2.2.1. Hypothèses de travail, sélection des variables et choix méthodologiques**

La question des déterminants de la mise en œuvre du dispositif PER renvoie directement aux deux plans d'analyse retenus dans cette recherche : celui des caractéristiques spatiales et socio-économiques permet de poser les enjeux (forces et faiblesses) de développement des territoires et d'appréhender l'adéquation de ces enjeux avec les finalités et objectifs visés par le dispositif PER ; celui de l'organisation institutionnelle et socio-politique permet de s'interroger sur les capacités des territoires à investir ce dispositif (d'un point de vue stratégique, financier, et d'ingénierie).

#### **Hypothèses de travail et facteurs explicatifs de l'implication des territoires dans le dispositif PER et le choix de la thématique**

La double finalité du dispositif PER –redistributive en ce qu'elle cible des espaces fragiles et allocative par sa perspective de valorisation d'avantages comparatifs des territoires– rend plus difficile l'identification d'hypothèses relatives à la première étape d'analyse centrée sur les déterminants globaux de l'implication des territoires dans le dispositif PER. Ce constat justifie de retenir un large champ de facteurs explicatifs couvrant les différentes dimensions des enjeux de développement des espaces ruraux : position des territoires dans l'armature urbaine ; dynamiques de population, d'activités et d'emploi ; action publique locale ; environnement.

Les enjeux de développement des territoires ruraux, auxquels le dispositif PER tente de répondre en ciblant quatre « *types de services spécifiques que les espaces ruraux sont à même de rendre aujourd'hui* », renvoient à des mécanismes économiques qui diffèrent selon le type de service considéré. Il s'agit donc pour la seconde étape d'analyse de focaliser la sélection des variables sur les facteurs susceptibles d'avoir influencé plus ou moins fortement le choix de la thématique. Cette sélection a été raisonnée en référence aux trois dimensions mises en avant dans le cadre d'analyse présenté en première partie (1.1.) : la disponibilité de ressources fixes, l'accès au marché et les formes d'organisation territoriale (industrielle/artisanale ; institutionnelle). Ces trois dimensions d'analyse permettent de poser des hypothèses relatives aux liens potentiels entre thématiques des PER et caractéristiques socio-économiques des territoires (cf. tableau 2-2) et d'opérer le choix de variables pertinentes.

**Tableau 2-2  
Types de ressources, d'accès au marché et d'organisation des acteurs  
selon le domaine d'activité des pôles d'excellence rurale**

Domaines d'activité des PER		Type de ressources	Type de marché visé	Formes d'organisation des acteurs
Économie « productive »	Produits à base de bio-ressources	Agro-ressources (ressources fixes) variables selon destination et caractères du produit (banal ou différencié)	Marché local ou/et national, voire international selon destination et caractères du produit	Organisation artisanale/industrielle
	Autres produits industriels et artisanaux	Travail et savoir-faire (ressources fixes)	Marché national, international	Organisation artisanale/industrielle
Économie « résidentielle »	Services touristiques	Aménités (ressources fixes) et infrastructures publiques	Marché local : population locale (permanente) et extérieure (temporaire)	Organisation artisanale/industrielle et organisation institutionnelle
	Services à la population	Travail (ressources mobiles) et infrastructures publiques	Marché local : population locale	Organisation institutionnelle

Pour les activités relevant d'une **logique d'économie « productive »**, on formule l'hypothèse que la dépendance à la dotation en ressources fixes des espaces varie selon la nature de l'activité et selon sa destination. Concernant les projets centrés sur la valorisation de bio-ressources (thématique B), et compte tenu de la priorité accordée aux projets s'inscrivant « *dans une vision exigeante en matière environnementale, de développement des énergies renouvelables, de valorisation non alimentaire des productions agricoles (...) de valorisation de ressources issues du bois* », on s'attend à ce que la production de bio-carburants ou de matériaux efficaces du point de vue énergétique (chanvre par exemple) soit plutôt liée aux régions de grandes cultures, celle de bio-gaz à partir d'effluents d'élevage aux régions d'élevage ; enfin la production d'énergie à base de ressources forestières aux régions boisées, etc. Selon les acteurs économiques parties prenantes et leur organisation (artisanale/industrielle), le marché peut être principalement local ou alors national, voire international. En revanche, pour les projets industriels et artisanaux visés dans la thématique D (excellence technologique), ce sont surtout la qualification de la main d'œuvre et l'existence de savoir-faire locaux inscrits dans des organisations de type système productif localisé qui devraient influencer la localisation des projets et peu le marché local, cette dynamique économique dépendant principalement de marchés extérieurs au territoire.

Pour les activités s'inscrivant dans une **logique d'économie résidentielle**, le lien au territoire diffère selon qu'il s'agit des services touristiques ou des services à la population. Les occurrences de projets de développement touristique (thématique A) varient en fonction de la dotation en aménités, qui est très hétérogène dans l'espace et détermine la possibilité de capter les revenus d'une population extérieure à la zone, en plus de celle résidant de manière permanente au sein du territoire. Dans ce cas, la dynamique économique à l'œuvre dépend des types d'acteurs concernés et de la complémentarité de leurs activités (organisation artisanale/industrielle), mais aussi de l'implication des acteurs publics locaux (organisation institutionnelle) au travers des transferts publics nécessaires à la réalisation des infrastructures touristiques et de services de proximité. En revanche, la localisation des projets relatifs aux services à la population (thématique C) ne dépend pas directement de la dotation en ressources fixes des espaces, mais elle en dépend indirectement au travers des choix résidentiels qui sont sensibles aux aménités. Outre le cas des territoires touristiques évoqué ci-dessus, le développement des services à la population est susceptible de concerner deux types de profils de territoire. Un premier profil pourrait correspondre à des territoires en forte croissance démographique liée au desserrement des pôles urbains, croissance démographique supérieure à la capacité locale d'investissement pour la mise à niveau des services et équipements. Le second profil correspondrait *a contrario* aux territoires ruraux les plus enclavés contraints à développer de nouveaux modes de production des services de proximité à même de présenter une alternative au recentrage complet sur les pôles ruraux.

La formulation de ces hypothèses de travail a permis de sélectionner un jeu d'indicateurs pertinents pour chacune des deux étapes d'analyse statistique. Pour la première étape, cinq groupes d'indicateurs ont été retenus pour caractériser les territoires en cohérence avec les enjeux de développement des territoires ruraux. Les trois premiers groupes (caractéristiques spatiales, dynamiques de population, dynamiques des activités et de l'emploi) relèvent explicitement du plan d'analyse économique, le quatrième (action publique locale) relève du plan d'analyse socio-politique. Le dernier groupe, relatif à l'environnement, est plus transversal. Pour la seconde étape relative aux déterminants du choix de la thématique dans les territoires labellisés, les indicateurs retenus sont pour partie communs avec ceux de la première étape et pour partie spécifiquement construits afin d'appréhender les différenciations entre thématiques<sup>1</sup>.

Les cinq groupes d'indicateurs sont les suivants (cf. annexe 2-3 pour la liste détaillée des indicateurs)

#### **a) Les caractéristiques spatiales**

Il s'agit ici de situer les territoires dans l'armature urbaine et dans leurs interrelations par rapport au centre d'emplois en mobilisant le zonage en aires urbaines et en aires d'emplois de l'espace rural (ZAUER) de l'INSEE. Est également pris en compte la taille du pôle du territoire de la structure

---

<sup>1</sup> Le choix de certaines variables résulte d'arbitrages destinés à limiter la colinéarité entre les variables explicatives.

porteuse du PER ainsi que l'accessibilité des territoires en terme de distance (en temps) aux petites villes et aux agglomérations. Les indicateurs spécifiques à la deuxième étape d'analyse portent sur les ressources fixes mobilisées et la nature du marché visé.

### ***b) Dynamiques de population***

Il importe ici d'examiner les facteurs d'attractivité du territoire. Sont pris en compte l'évolution démographique des territoires, l'origine de ces évolutions tant en interne (bilan naturel) que liées aux migrations résidentielles (arrivée de nouveaux résidents entre 1999 et 2006 dans le territoire ou départs d'habitants). La présence des populations non permanentes sur le territoire est pour partie prise en compte à travers la fréquentation touristique observée à partir de la capacité d'accueil en hébergements touristiques marchands (hôtels, gîtes, campings) et non marchands (résidences secondaires). D'autres variables permettent d'appréhender les implications économiques liées à la dynamique de population (taille du marché, emplois dans l'économie résidentielle). Enfin, l'accessibilité aux services de la population (facteur d'attractivité des territoires) est prise en compte à travers un score de services établi à l'échelle des bassins de vie de l'INSEE (INSEE, 2003). Ce score, produit pour quatre types de services (services marchands, services administrés, éducation, santé), caractérise la situation de chaque bassin de vie en fonction du nombre de services présents sur le territoire et de l'importance de la population à desservir.

### ***c) Dynamique des activités et de l'emploi***

Cette composante caractérise l'activité et l'emploi d'un point de vue structurel (densité d'emplois, répartition sectorielle des emplois, taille des entreprises). Elle intègre des éléments de dynamique sectorielle de l'emploi salarié (entre 1999 et 2005), ainsi que la situation des marchés locaux du travail (taux de chômage et évolution du nombre de chômeurs). Les indicateurs spécifiques à la deuxième étape de l'analyse concernent essentiellement le type de ressources territoriales présentes et/ou mobilisés par les activités économiques (indicateurs d'occupation du sol à partir des données photographiques Corine Land Cover : surface forestière, surface agricole) car les formes d'organisation des acteurs (organisation industrielle/artisanale ; organisation institutionnelle), dont l'importance a été soulignée dans les hypothèses, n'ont pu être appréhendées que par un seul indicateur, relevant de l'action publique locale (cf. ci-après);

### ***d) Action publique locale***

L'action publique locale n'est que partiellement appréhendée, faute de données localisées suffisantes. Les seuls indicateurs disponibles portent, d'une part, sur le degré d'organisation des communes dans le cadre de structures intercommunales plus ou moins intégrées fiscalement (statut juridique de l'établissement public de coopération intercommunale), d'autre part, sur la capacité financière de ces collectivités locales appréhendée par l'importance de la base fiscale liée à l'activité économique (base de la taxe professionnelle) et de l'effort qu'elles consentent à faire en matière fiscale (taux d'imposition conditionnant leurs recettes fiscales).

### ***e) Environnement***

La dimension environnementale a été introduite afin de prendre en compte la durabilité des trajectoires de développement, mais elle n'a pu l'être que très partiellement, faute là aussi de données localisées suffisantes. Sont ainsi prises en considération l'importance du capital naturel présent dans le territoire à travers la proportion de sa superficie concernée par des zonages d'inventaires environnementaux (ZNIEFF, ZPS) et la caractérisation de certaines pressions sur l'environnement (en l'occurrence, l'eau, en mobilisant les zones vulnérables).

L'examen des statistiques descriptives et des tests de corrélation entre variables ont contribué à stabiliser le choix des variables. Les valeurs basses et hautes de certaines variables ont été bornées pour l'analyse économétrique lorsque les valeurs minimales (maximales) étaient trop éloignées du premier centile (99<sup>ème</sup> centile) afin de réduire les perturbations statistiques provoquées par les valeurs exceptionnelles. Les statistiques de l'ensemble des variables sont présentées en annexe 2-4.

## Choix méthodologiques

### *Unité territoriale d'analyse*

Les établissements publics de coopération territoriale ont été retenus comme unité territoriale d'observation pour l'analyse. Cette échelle d'analyse présente l'intérêt d'être un niveau territorial infra-départemental qui, d'une part, permet une prise en compte fine des caractéristiques socio-économiques des territoires tout en levant certaines contraintes de disponibilité ou de fiabilité des données statistiques à l'échelle communale, et qui, d'autre part, est cohérente avec les attendus du dispositif (les EPCI sont directement porteurs de projets ou le sont dans le cadre d'une fédération d'EPCI comme les Pays, PNR, GAL). Sont pris en compte dans l'analyse : i) comme EPCI porteurs d'un ou plusieurs projets PER, l'ensemble des EPCI dont plus de 75 % de la population est localisée dans des périmètres de structures porteuses de PER, ii) comme EPCI n'étant pas porteurs de projet PER, les autres EPCI, en excluant les plus grandes agglomérations non éligibles au dispositif (communautés urbaines et communautés d'agglomération de ville de plus de 50 000 habitants).

### *Méthodes statistiques retenues*

#### **Pour la première étape d'analyse : déterminants de l'implication des territoires dans le dispositif des PER**

Méthodologiquement, il s'agit d'examiner dans quelle mesure les territoires porteurs d'un PER se distinguent de ceux qui n'y sont pas engagés. Une série de tests de student est ainsi effectuée sur un jeu de variables reflétant les principales caractéristiques structurelles des territoires. Elle est complétée par la construction d'un modèle logit binomial avec pour variable expliquée, une variable binomiale d'appartenance ou pas de l'EPCI à un PER et comme variables explicatives une sélection de variables examinées dans la phase précédente<sup>1</sup> (établies de manière à couvrir les 5 dimensions de diagnostic territorial exposé plus haut en limitant les autocorrélations entre variables explicatives).

Au total, 2 077 EPCI ont été pris en compte dans l'analyse, dont 1 126 EPCI porteurs de projets PER et 951 EPCI non bénéficiaires.

#### **Pour la seconde étape d'analyse : déterminants du choix de la thématique dans les territoires labellisés**

Sur le plan méthodologique, il s'agit de tester empiriquement la relation que l'on peut observer entre les enjeux économiques attachés à chacune des thématiques et les caractéristiques socio-économiques des territoires sur lesquels elles sont mises en œuvre. On mobilise pour cela un modèle économétrique de type logit multinomial avec comme variable dépendante la thématique retenue sur chaque territoire labellisé dans le dispositif de pôle d'excellence rurale et comme variables explicatives, un jeu d'indicateurs traduisant les différentes dimensions de la grille d'analyse exposée précédemment.

Seuls les EPCI porteurs d'un ou plusieurs PER sont ici retenus. Une sélection complémentaire a été opérée afin de favoriser l'identification de différenciations structurelles des territoires selon la thématique retenue. Ainsi, les EPCI concernés par un ou plusieurs PER porté par un Conseil Général, dont le périmètre d'impact réel est diffus, ont été exclus, de même les EPCI concernés par des PER « mixtes » (combinant plusieurs thématiques) ou par plusieurs PER relevant de thématiques différentes n'ont pas été pris en compte. Au final 1297 EPCI (sur 1716) sont retenus pour l'analyse. Ils sont répartis comme suit :

- thématique A - Promotion des richesses naturelles, culturelles et touristiques : 674 EPCI
- thématique B - Valorisation et gestion des bio-ressources : 461 EPCI
- thématique C - Offre de services et accueil de nouvelles populations : 309 EPCI
- thématique D - Excellence Technologique pour les productions industrielles, artisanales et de services localisés : 272 EPCI

---

<sup>1</sup> Il s'agit des variables notées par un astérisque dans l'annexe 2-3.

La variable d'intérêt du modèle à construire est une variable discrète à plusieurs modalités non ordonnées, à savoir les 4 thématiques de PER. Le caractère discret et non ordonné de la variable à expliquer rend impossible l'usage d'un modèle de régression classique par les moindres carrés ordinaires et conduit à mobiliser une méthode de logit multinomial que l'on peut exprimer comme suit :

$$\text{Prob}(Y_i = j) = \frac{e^{b_j x_i}}{\sum_{k=1}^J e^{b_k x_i}} \quad \text{où } j = 1, 2, J$$

$Y_i$  est une variable indiquant la thématique PER mise en œuvre sur le territoire d'impact  $i$ ,

$j$  est la thématique retenue sur le territoire  $i$  dans un ensemble de choix possibles  $J$  (4 thématiques),  $x_i$  les variables socio-économiques du territoire  $i$  qui affectent le choix de la thématique, et  $\beta_j$  le paramètre à estimer. L'estimation du modèle logit multinomial utilise la méthode du maximum de vraisemblance.

Le modèle estime un paramètre pour chaque variable explicative et pour chaque modalité de la variable d'intérêt (l'une d'entre elles servant de référence) et indique la probabilité de l'hypothèse d'égalité de chaque caractéristique socio-économique pour chaque groupe.

### **2.2.2. Une mise en oeuvre du dispositif centrée sur les territoires ruraux fragiles**

Cette section présente les résultats de la première étape d'analyse qui examine si les territoires engagés dans un PER se différencient de ceux qui n'ont pas répondu à l'appel à projet ou n'ont pas été labellisés. Pour l'interprétation des résultats de cette étape, il importe de souligner que l'analyse a porté sur les seuls PER labellisés et non sur l'ensemble des projets déposés (379 projets labellisés sur plus de 700 projets déposés) : les facteurs pris en compte pour la sélection des projets labellisés ne sont pas connus, on en observe seulement les résultats. On ne sait donc pas dans quel sens a joué cette sélection par rapport à l'observation du lien entre PER et caractéristiques des territoires. Sur cette base, une première série de tests statistiques dont les résultats sont présentés dans le tableau suivant, examine cette question à partir du jeu de variables retenu (tableau 2-3).

**Tableau 2-3**  
**Résultats des tests de Fisher**

Variables	EPCI sans PER (1) (moyenne)	EPCI avec PER (2) (moyenne)	Valeur du test t (3)	Pr >  t
PU	0,07	0,06	0,91	0.3652
Peri	0,48	0,25	14,07***	<.0001
edr	0,45	0,69	-13,39***	<.0001
HC_U200K*	67,85	86,07	-10,54***	<.0001
HC_U100K*	54,71	68,98	-9,13***	<.0001
HC_U50K	38,82	50,53	-13,14***	<.0001
Txnav	0,55	0,46	12,48***	<.0001
POPMUNICIP06*	12193	8908,5	7,43***	<.0001
tvar9906	0,99	0,7	7,49***	<.0001
tvar9099	0,45	0,12	10,68***	<.0001
tnat9099	0,04	-0,2	11,95***	<.0001
tmig9099	0,42	0,32	3,36***	0.0008
Rnet03 (M€)*	101,00	68,50	8,4***	<.0001
sc_4serv*	12,56	12,86	-2,37**	0.0179
denselt99	0,28	0,31	-5,32***	<.0001
txEabv	0,12	0,15	-8,88***	<.0001
txEibv	0,33	0,3	6,93***	<.0001
txErbv	0,55	0,55	0,81	0.4163
tvar9905emploisal*	1,3	1,07	1,43	0.1541
tvar9905IAA*	-0,6	-1,22	1,06	0.2909
tvar9905IndustServ*	-0,19	-0,68	1,09	0.2767
tvar9905serv_pers*	1,6	1,53	0,31	0.7574
tvar9905serv_adm*	2,5	2,17	0,7	0.4831
tx05_9sal	32,04	34,63	-3,19***	0.0014
tx05_50sal	33,42	31,1	2,36**	0.0182
txchom99	10,8	11,03	-1,51	0.1312
evodefm9907*	-25,49	-29,21	4,48***	<.0001
zrr2006	0,28	0,54	-12,46***	<.0001
caplit0405hab06tot*	55,36	77,65	-4,36***	<.0001
caplit05hab06march	10,23	12,78	-2,33*	0.0198
TPU	0,45	0,39	2,55*	0.0107
TX4	0,55	0,61	-2,55*	0.0107
BASES_BRUTES_DE_TP*	14700000	9590000	6,29***	<.0001
ef3taxes03	1,08	1,12	-3,29***	0.0010
txzn_zp	22,54	24,61	-1,88*	0.0606
zv	0,4	0,36	1,78*	0.0748
N	951	1126		

Méthode Pooled – H0=égalité des variances

(1) Hors unités urbaines de plus de 50 000 habitants

(2) Hors communes et EPCI concernés uniquement par un PER porté par un Conseil Général

(3) Valeur du Ttest et probabilité issues de la méthode Pooled basée sur une hypothèse d'égalité des variances. Les résultats de la méthode Satterthwaite basée sur une hypothèse d'inégalité des variances, également testée, sont convergents.

Les \*astérisques précisent la probabilité de rejet de l'hypothèse H0 d'égalité des moyennes ; \*\*\* probabilité supérieure à 99 %, \*\* probabilité de 95 à 99 %, \* probabilité de 90 à 95 %, aucune = probabilité inférieure à 90 %.

\* Valeurs minimales et maximales bornées respectivement au 1er et au 99<sup>ème</sup> centile pour supprimer les effets des valeurs extrêmes.

*Sources : Traitement CESAER à partir de données INSEE, DGCL, Ministère du tourisme, DIACT (observatoire des territoires), Unedic, IFEN-MEDD-MAP-CNASEA*

Les résultats de ces tests montrent la différenciation sensible des caractéristiques des territoires bénéficiaires du dispositif PER par rapport à ceux qui n'en ont pas bénéficié : 26 variables sur 35 sont significativement différentes avec une probabilité supérieure à 95 %. Cinq types d'enseignements peuvent être dégagés de cette analyse des facteurs conditionnant l'implication des territoires dans un ou plusieurs PER.

### **Des caractéristiques rurales clairement affirmées**

Le premier constat est la confirmation du caractère rural des EPCI engagés dans un PER. Ils sont très majoritairement localisés dans l'espace à dominante rurale (69 % de leur population en

moyenne, contre 45 % pour les EPCI potentiellement éligibles mais non bénéficiaires). Les périmètres concernés n'excluent pas les pôles urbains qui peuvent les structurer, mais ceux-ci sont de faible taille et ne regroupent qu'une faible proportion de la population ; de plus, l'espace périurbain autour de ces bourgs et petites villes est nettement moins étendu (25 % de la population en zone périurbaine en moyenne contre 48 % dans les autres EPCI). La plus faible densité de population des EPCI bénéficiaires des PER qui découle de cette position spatiale explique leur plus faible taille en population.

La position spatiale périphérique aux agglomérations se constate aussi dans leur relatif enclavement. Les EPCI bénéficiaires d'un PER sont plus éloignés des pôles urbains, qu'il s'agisse des plus grosses agglomérations (86 mn en moyenne des pôles urbains de plus de 200 000 habitants, contre 67 mn pour les autres EPCI), et sont également nettement plus éloignés des petites villes et villes moyennes (50 mn des pôles urbains de plus de 50 000 habitants contre 38 mn pour les autres). Enfin, la localisation des EPCI bénéficiaires des PER en ZRR (en moyenne, 54 % de la population des EPCI bénéficiaires sont localisés en ZRR, contre 28 % pour les autres) confirme l'inscription de la politique des PER dans les zones rurales caractérisées par une relative fragilité de la dynamique de population ou de population active et par une orientation du tissu économique encore fortement dépendant de l'emploi agricole local.

Les territoires des PER sont donc clairement en dehors de l'influence des villes et ne peuvent prétendre, sur le plan économique, valoriser les forces d'agglomération, sur lesquelles la politique des pôles de compétitivité est construite.

### **Des territoires globalement moins attractifs mais disposant d'atouts en matière d'accessibilité aux services et d'accueil de population non résidente**

La fragilité des territoires bénéficiaires des PER est particulièrement perceptible au niveau de la dynamique de population : le taux de variation annuelle de population y est significativement plus faible que dans les autres territoires. Il faut toutefois noter que les EPCI engagés dans les PER ne sont pas à l'écart du regain d'attractivité des espaces ruraux, puisqu'ils sont en croissance de population depuis 1990 avec une accélération très nette dans la période 2000-2006 (0,7 % de croissance de population par an, contre 0,12 % au cours de la période 1990-1999). Ce sont les migrations résidentielles qui expliquent l'accroissement de la population des EPCI bénéficiaires de PER, compensant le bilan naturel négatif des EPCI de la grande majorité de ces territoires.

*A contrario* la plus faible densité de population et la croissance plus modérée de la population de ces territoires, limite la tension sur le niveau d'équipement et les services auxquels la population a accès dans le bassin de vie. Ramené à la population à desservir, le nombre d'équipements et services dans les secteurs marchands, administrés ou publics (éducation, santé), est en moyenne supérieur dans les territoires bénéficiaires des PER. Le score de service calculé selon la méthodologie de l'INSEE est de 12,8 sur 16 dans les territoires bénéficiaires, un score très légèrement, mais significativement supérieur à celui des autres territoires (12,5 dans les autres). Cet indicateur, calculé à l'échelle des bassins de vie, ne prend cependant pas en considération la distance aux équipements.

Le renforcement de la dynamique démographique positive des territoires des PER confirme l'existence de « réserves de croissance » de développement local dans les territoires ruraux. La valorisation touristique de cet afflux de population sur les territoires par les PER apparaît évidemment pertinente, tout comme celle relative aux services à la population pour lesquels l'enjeu est souvent le maintien de la gamme des services et son adaptation aux besoins des populations fréquentant le territoire et des populations résidentes (notamment personnes âgées).

### **Une dynamique des activités et de l'emploi peu différente de celle des territoires non bénéficiaires**

Sur le plan des activités économiques, ce sont les caractéristiques structurelles des activités qui présentent quelques spécificités dans les territoires bénéficiaires des PER, alors que la comparaison des dynamiques d'évolutions de l'emploi –qui présentent de fortes variabilités entre

territoires– ne permettent pas de conclure sur des spécificités significatives. Le caractère rural plus marqué des territoires impliqués dans le dispositif des PER conduit logiquement à une représentation légèrement mais significativement supérieure des secteurs agricoles et agroalimentaires (en moyenne 15 %, soit +3 % d'emplois en plus), au détriment de l'emploi dans les secteurs de l'industrie, qui occupe toutefois, le double d'emplois de ceux offerts par les secteurs agri-alimentaires. Les secteurs du tertiaire principalement tournés vers la demande des ménages fournissent quant à eux une base très importante des économies locales de ces deux groupes de territoire (55 % de l'emploi total dans chaque groupe). En visant aussi bien les activités de production que les activités tertiaires, le dispositif PER laisse ainsi largement ouverte les possibilités de valorisation économique des territoires. Toutefois, le dispositif PER n'intervient pas dans des « déserts » d'emplois, puisque la densité d'emplois par habitant (en emploi total en 1999) est en moyenne supérieure à celle des EPCI hors PER généralement plus peuplés et plus résidentiels. La structure des établissements est davantage marquée par les plus petites entreprises, mais sans que l'écart avec les autres EPCI soit très important.

Les dynamiques d'emplois salariés entre 1999 et 2005 ne se distinguent pas significativement, compte tenu de la forte variabilité entre EPCI. Dans tous les cas, les EPCI bénéficiaires de PER, comme les autres EPCI, connaissent une croissance d'un peu plus d'un pour cent par an sur la période, les emplois dans l'industrie et les services s'y rattachant étant en diminution et ceux du tertiaire, particulièrement ceux des services administrés, en augmentation (de plus de 2 % par an). Ces évolutions interviennent dans des marchés locaux de l'emploi marqués par des taux de chômage peu différenciés (autour de 11 % en 1999 d'après l'INSEE) entre les deux groupes de territoires. En revanche, les EPCI bénéficiaires des PER ont davantage profité de l'assainissement du marché du travail local, avec une baisse de près de 4 % supplémentaires du nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois entre 1999 et 2007.

Ces constats confirment l'existence dans les territoires d'éléments structurels favorables au développement. La valorisation économique des ressources fixes semble pouvoir s'appuyer sur des structures productives agricoles et forestières encore bien présentes. Les bases d'une valorisation des aménités naturelles par les activités tertiaires semblent posées. La plus grande distance aux pôles urbains, la plus faible densité de population et la présence plus fortement marquée des espaces naturels (couvrant près du quart des territoires des EPCI bénéficiaires des PER) constitue des atouts favorables à l'attractivité résidentielle et récréative, sous condition toutefois de l'accessibilité. La dotation nettement plus forte en capacité d'accueil touristique (notamment non marchand) dans les territoires bénéficiaires de PER atteste du potentiel de développement touristique dont la mobilisation dépend entre autres des capacités de coordination des acteurs économiques, de coopération et d'organisation entre les acteurs publics.

### **Une organisation publique locale moins intégrée, mais volontariste**

Les économies d'agglomération constituent l'un des atouts essentiels des territoires urbains et par voie de conséquence, l'une des faiblesses ou l'un des handicaps des territoires ruraux (faible densité et variété d'entreprises, coût d'accès à l'information plus important, etc.). Le présent exercice quantitatif ne permet pas facilement d'appréhender les coopérations entre acteurs économiques et focalise l'attention sur le rôle potentiel des acteurs publics locaux. Dans le paysage français d'éparpillement des niveaux institutionnels et des compétences, la capacité d'action des collectivités locales dépend à la fois de leur capacité d'organisation et de leur capacité financière. Sur le premier plan, le choix du régime juridique de fiscalité additionnelle, significativement plus fréquent pour les EPCI bénéficiaires de PER (6 cas sur 10 contre un peu plus d'un cas sur 5 pour les EPCI hors PER), peut être interprété comme une réticence plus forte à une gestion intégrée de la fiscalité locale. La capacité financière de ces EPCI bénéficiaires de PER combine quant à elle à la fois une plus faible assiette de la taxe professionnelle, cohérente avec la plus faible dimension de ces EPCI, et un effort fiscal (c'est-à-dire l'intensité de taxation des bases fiscales) sur les 3 autres taxes locales légèrement mais significativement plus fort que les EPCI non bénéficiaires de PER.

Ainsi, bien que le degré de coopération locale des communes au sein des EPCI apparaisse moins intégré et donc moins favorable à la conception de projets de développement locaux ambitieux et



cohérents, il ne semble pas empêcher une politique volontariste permettant des investissements publics locaux et notamment des co-financements d'investissements dans le cadre des PER.

En définitive, de nombreuses dimensions du diagnostic des territoires différencient ceux qui bénéficient de PER des autres. Toutefois, les valeurs prises par un certain nombre d'entre elles sont conditionnées par les valeurs prises par d'autres ; le caractère rural des territoires bénéficiaires se traduit en effet par des caractéristiques particulières sur plusieurs dimensions du diagnostic. Par cette méthode, il est ainsi difficile de déceler la contribution propre de chaque variable explicative à l'appartenance des EPCI au groupe des bénéficiaires de PER ou à celui des non bénéficiaires. Le tableau 2-4 présente les résultats du logit binomial qui propose un modèle explicatif des facteurs influençant l'appartenance des EPCI à l'un ou l'autre des groupes, en identifiant la contribution de chaque variable toutes choses égales par ailleurs.

**Tableau 2-4**  
**Résultats du logit binomial expliquant l'engagement des EPCI dans un ou plusieurs PER**  
**(par rapport au groupe d'EPCI n'en bénéficiant pas, ici en référence)**

Variables	Paramètres (1)	Ecart-types	Probabilités Pr >  t
Intercept	-0.6330	0.4605	0.1692
popmunicip06_x10000	-0.1332	0.1066	0.2113
Peri	-0.8563***	0.1644	<.0001
Pr	0.1157	0.2370	0.6255
hc_u50k_x100	1.6304***	0.3202	<.0001
hc_u200k_x100	0.6796***	0.1616	<.0001
tvar9906	-0.0529	0.0639	0.4080
sc_4serv_x10	-0.1169	0.1788	0.5132
tvar9905emploisal	-0.0279	0.0179	0.1187
txEibv	-0.4389	0.6170	0.4769
tx05_9sal	-0.006491*	0.003512	0.0646
caplit0405hab06tot_x1	-0.1984***	0.0645	0.0021
zrr2006	0.4954***	0.1308	0.0002
bases_brutes_de_tp_1M	-0.009220	0.007000	0.1878
ef3taxes03	0.5083**	0.2000	0.0110
txzn_zp_x100	0.2103	0.2149	0.3278
Log Likelihood	2077	Conditional index : 28.95	
Maximum Absolute Gradient	1.43032E-6		
AIC	2550		
Schwarz Criterion	2640		

(1) Les \*astérisques précisent la probabilité de rejet de l'hypothèse H0 d'égalité des moyennes ; \*\*\* probabilité supérieure à 99 %, \*\* probabilité de 95 à 99 %, \* probabilité de 90 à 95 %, aucune = probabilité inférieure à 90 %.

Le caractère rural marqué des territoires bénéficiaires des PER est logiquement confirmé par cette analyse. La proportion de population des territoires en zone périurbaine contribue négativement à l'espérance d'appartenir au groupe des territoires bénéficiaires. Le rôle de la distance aux pôles urbains est également nettement confirmé. L'accentuation de la distance aux pôles, qu'il s'agisse des grandes agglomérations ou des petites villes, est associée à une plus forte probabilité de portage des projets PER. En revanche, à position spatiale et distance égales aux pôles, la taille du territoire ne semble pas avoir d'influence majeure. Enfin, la relation positive forte entre une localisation en ZRR d'un territoire donné et son engagement dans un PER confirme l'orientation rurale de ce groupe de territoires. Lorsque l'on neutralise l'orientation rurale des territoires bénéficiaires, les indicateurs de dynamique de population et d'accès aux services ne contribuent plus significativement à expliquer l'appartenance à l'un ou l'autre des groupes. Ce résultat confirme que les territoires bénéficiaires des PER n'ont pas des profils de grande fragilité, mais correspondent plutôt à des profils « moyens ».

La même interprétation peut être faite pour le profil des activités économiques : celui-ci ne contribue pas spécifiquement à expliquer l'implication des EPCI dans des PER. La structure des établissements (taille) fait toutefois exception, mais de façon peu significative. La contribution de l'indicateur relatif à la capacité d'accueil est par contre plus surprenante. Alors qu'analysée individuellement, une forte dotation du territoire en capacité d'accueil augmentait la probabilité du

territoire de porter un PER, le résultat s'inverse lorsque l'on raisonne à caractéristiques constantes. Ce résultat semble pouvoir s'expliquer par l'existence de territoires aux caractéristiques fortement rurales et fortement dotés en capacité d'accueil et qui n'émargent pas au dispositif PER. Ce peut être le cas de zones rurales très touristiques pour lesquelles les acteurs locaux ou les instructeurs du dispositif n'ont pas jugé utile ou opportun la mise en place de PER. Enfin, il semble que le volontarisme des acteurs publics locaux en matière de capacité d'investissement local soit significativement plus fort dans les territoires bénéficiaires. Ceci est cohérent avec l'observation des conditions de mise en oeuvre du dispositif PER qui a le plus souvent nécessité d'importantes contributions financières des collectivités dans les plans de financement des projets PER.

### 2.2.3. Un choix de thématique des PER faiblement lié aux caractéristiques structurelles des territoires

La section précédente a fait le constat de nombreuses spécificités des territoires bénéficiaires du dispositif des PER, il s'agit ici de s'interroger sur les différenciations entre territoires bénéficiaires des PER selon la thématique activée. On observe ainsi à partir d'un jeu de variables quantitatives, les liens entre thématiques (objectif visé) et caractéristiques des territoires concernés (enjeux et diagnostic).

Cette section présente les résultats de l'analyse économétrique à partir des estimations regroupées dans le tableau pour chaque variable explicative par groupes d'EPCI concernés par chacune des thématiques. Le tableau 2-5 présente les résultats de chaque thématique en référence à la thématique A, les résultats complémentaires prenant en compte les autres thématiques en référence sont présentés en annexe 2-5.

**Tableau 2-5**  
**Résultats du logit multinomial expliquant l'appartenance des EPCI**  
**à l'une des thématiques des PER (référence : thématique A)**

Variables explicatives	Thématiques retenues dans le territoire d'impact						
	A	B		C		D	
	Ref.	Paramètres (1)	Probabilités Pr >  t	Paramètres	Probabilités Pr >  t	Paramètres	Probabilités Pr >  t
N	527	323		261		186	
Intercept		-0,12	0,7902	-2,25***	<,0001	-2,39***	<,0001
pop06pole_10K		0,17	0,4431	0,08	0,7604	0,12	0,6900
txpop06_Peri		0,29	0,2895	0,78***	0,0073	0,13	0,7330
txpop06_pr		-0,43	0,2207	-0,35	0,3626	0,09	0,8244
hc_u50k_x100		0,42	0,3765	2,19***	<,0001	2,65***	<,0001
hc_u200k_x100		-1,63***	<,0001	-0,13	0,6085	-0,95***	0,0025
tvar9905emploisal		-0,01	0,8607	-0,02	0,5992	0,06	0,1637
txsalind05		-0,35	0,6064	-0,07	0,9232	-0,17	0,8409
tx05_50sal		0	0,7077	0,01*	0,0904	0	0,5580
txpop06_zrr06		-0,11	0,5717	0,06	0,7962	0,33	0,2096
txforet		-0,25	0,5649	-0,44	0,3376	-0,94*	0,0698
txsauotex		1,06***	<,0001	1,32***	<,0001	1,3***	<,0001
tvar9906		0,04	0,7191	0,09	0,4401	-0,07	0,5669
potfishab2003		0,55	0,3319	-0,93	0,1433	1,04*	0,0744
txpopcomarchun05		-0,15	0,7396	-0,04	0,9339	0,54	0,3172
SC_NCONC		0,06	0,5224	-0,04	0,6818	-0,05	0,6978
caplit0405hab06tot_x1		-0,1	0,4314	0,16	0,2126	-0,12	0,4317
txzn_zp_x100		1,04***	0,0025	0,19	0,6167	-0,56	0,2244
Log Likelihood		-1572					
Maximum Absolute Gradient		0.0005544		Conditional index : 21,9			
AIC		3253		Conditional index : 21,9			
Schwarz Criterion		3532					

(1) l'estimateur est suivi le cas échéant d'astérisques précisant le degré de significativité de l'hypothèse H0 d'égalité des paramètres. Ils se lisent comme suit : \* H0 rejetée selon une probabilité de plus de 90 % ; \*\* de plus de 95 % ; \*\*\* de plus de 99 %.

## **L'influence des facteurs de structuration spatiale et d'occupation du sol**

Parmi l'ensemble des variables explicatives retenues, certaines paraissent orienter le choix de la thématique. Premièrement, la taille du territoire ou du pôle des EPCI différencie peu les types de projet. En revanche, le degré d'accessibilité aux pôles urbains les différencie plus nettement. Ainsi, les projets touristiques concernent des territoires plus éloignés des plus grandes agglomérations que ceux des thématiques relatives aux bio-ressources et aux projets technologiques, et tendent à se localiser davantage à proximité de villes petites et moyennes que les thématiques de services aux personnes et de développement technologique. Si la position périphérique des territoires engagés dans des projets de bio-ressources ou de développement des services peut trouver une certaine logique, celle des projets technologiques est plus surprenante : ces derniers concernent ainsi des territoires de plus faible dimension géographique, et moins polarisés que les territoires des projets de bio-ressources ou de tourisme. Le degré de dépendance des territoires aux pôles urbains du point de vue du marché du travail influe de façon nettement moins sensible que la distance aux pôles urbains. La localisation périurbaine caractérise ainsi plus fréquemment les territoires des projets centrés sur les services aux personnes, alors que les projets touristiques sont plus ruraux.

Deuxièmement, concernant l'occupation du sol, c'est l'orientation technico-économique de l'usage de la surface agricole utile qui caractérise les territoires engagés dans des projets touristiques, dans le sens d'une moindre place des orientations céréalières et d'élevage tandis que la couverture forestière influe peu. De même, ce sont moins les ressources forestières que la compatibilité des orientations technico-économiques des exploitations agricoles (grandes cultures, oléoprotéagineux, élevages) avec la production d'énergie (agro-carburants, méthanisation) et la dotation du territoire en espaces naturels remarquables (Znieff) qui caractérisent la localisation des projets de développement des bio-ressources.

Enfin, d'autres facteurs semblent différencier marginalement la localisation des projets. Les tissus d'entreprises où prédominent des établissements de petite taille tend à caractériser, bien que peu significativement, les territoires engagés dans le développement des services, contrairement à ceux des projets technologiques. Le dernier facteur présentant tient à l'importance des bases fiscales du territoire. On constate la présence de bases fiscales plus importantes dans les territoires concernés par des projets de développement technologique, ce qui laisse supposer l'existence d'entreprises et de bases de taxes professionnelles plus denses. Ces bases fiscales permettent de faire l'hypothèse d'une plus forte marge de manœuvre financière des collectivités locales pour accompagner le développement économique local.

### **Des logiques territoriales peu différenciées**

Les résultats du modèle logit multinomial montrent une différenciation plus marquée des territoires engagés dans des projets de développement touristique par rapport aux autres groupes de territoires, en particulier ceux qui concernent les bio-ressources et le développement des services aux personnes. Bien que l'ensemble soit ainsi relativement peu différencié, il se dégage toutefois de ces résultats une interprétation plausible des logiques territoriales à l'œuvre selon la thématique des projets.

Les **projets de valorisation touristique** sont nombreux et hétérogènes. Ces projets correspondent à des territoires aux caractéristiques rurales bien marquées, moins proches des territoires périurbains que dans le cas de la thématique bio-ressources. Ils sont en général mieux reliés au réseau de petites villes que les projets de développement des services. L'hypothèse d'une forte dotation initiale en ressources à valoriser dans l'économie touristique n'est pas confirmée. En effet, ces territoires ne disposent pas d'une capacité d'accueil significativement différente. Ce résultat renforce le constat souvent dressé de la mobilisation du tourisme comme support de stratégie générique de développement indépendamment des atouts que peut mettre en jeu le territoire pour servir cette stratégie.

Alors que l'on pouvait envisager la localisation des **projets de développement des bio-ressources** dans les zones disposant de fortes ressources en bois (6 projets sur 10 concernent la production d'énergie à partir du bois), c'est plus souvent dans les régions agricoles de grandes cultures et/ou d'élevage qu'on les trouve. Ces résultats ne permettent pas de conclure sur les facteurs favorisant ce type de projet. La proximité d'une ressource abondante n'est pas une condition nécessaire, du moins pour les projets mis en œuvre dans le cadre des PER. De même, à ce stade de développement des filières bio-ressources, l'accès au marché des consommateurs finaux ne constitue pas une contrainte majeure. L'hypothèse d'effets de marché est alors à considérer, en supposant que la présence d'une demande potentielle (chauffage d'équipements publics, construction de logements, etc.) servirait plus sûrement la réalisation des projets que la disponibilité des bio-ressources, finalement assez ubiquitaires.

Les territoires ayant labellisé des **projets** dans le domaine **des services à la population** se différencient des deux groupes précédents par leur localisation plus en marge des petites villes (de plus de 50 000 habitants) et plus souvent que pour les autres thématiques, dans les aires périurbaines d'influence des plus grands pôles urbains. Une telle disposition renvoie à la logique de l'économie résidentielle qui suit de près les évolutions de la demande locale en fonction des mouvements démographiques, sans toutefois que ce critère ne se différencie significativement entre groupes de territoires. En revanche, la structuration spatiale de l'offre de services aux personnes, très sensible à la distribution des infrastructures et aux regroupements de population, est moins clairement identifiable dans cette analyse quantitative. Elle peut être interprétée comme un manque de prise en considération, dans ces PER, de la nécessité d'ancrer ces projets sur des bourgs ou petites villes bien imbriqués dans la hiérarchie urbaine donnant accès à une gamme complète de services.

Enfin, les sites qui promeuvent des **projets technologiques** (économie productive) se démarquent des précédents par l'existence d'un tissu industriel qui n'apparaît pas tant dans des caractéristiques spécifiques que par son impact sur la base fiscale locale. Le niveau d'analyse développé ici ne permet pas d'apprécier la correspondance entre les orientations productives de la zone et les perspectives de développement des projets soutenus dans le cadre des PER. On peut toutefois supposer qu'une telle démarche conforte la tradition productive de territoires peu tentés par les perspectives de l'économie résidentielle. Reste que la faible dimension des territoires et des pôles auxquels se rattachent les projets force à s'interroger sur les réels effets d'entraînement sur le développement des territoires concernés.

## **2.3. Effet régional/départemental dans la sélection des projets**

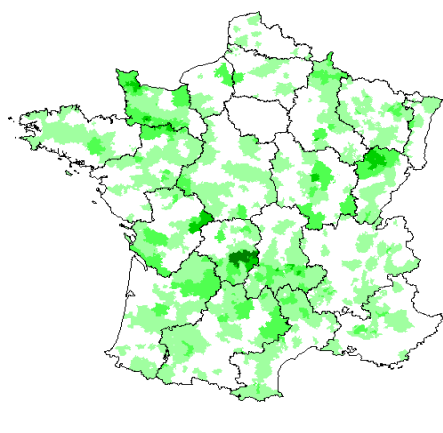
Comme en attestent les résultats de la section précédente, les facteurs socio-économiques n'expliquent que très partiellement la localisation des PER et les objectifs qu'ils visent dans les territoires où ils sont mobilisés. Comme dans toute politique publique, de nombreux autres facteurs interviennent tels que l'expérience des territoires en matière de conduite de politique publique et/ou le contexte institutionnel et politique aux niveaux local, départemental et régional. Cette section apporte un éclairage national de la répartition spatiale des projets PER et vise à identifier des différenciations régionales dans l'intensité et de certaines modalités observables de mise en œuvre du dispositif des PER.

### ***2.3.1. Distribution spatiale des PER : des effets structurels et institutionnels***

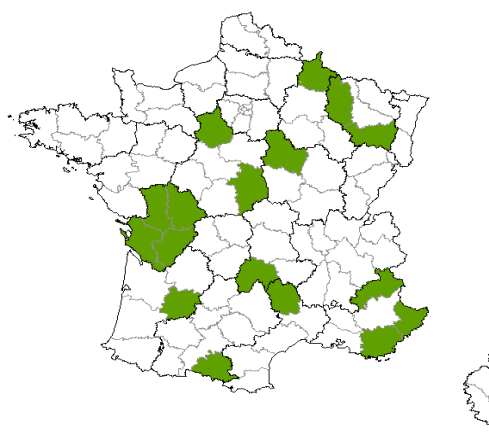
La répartition nationale des PER labellisés est relativement homogène (cf. carte c2-3 et c2-4) à l'exception de la région Ile de France. Elle couvre toutes les régions y compris les 4 départements d'Outre-Mer. Les régions de Rhône-Alpes et de Midi-Pyrénées sont les premières bénéficiaires du dispositif avec plus de 30 projets labellisés (cf. tableau 2-6). Une grande majorité de régions comptent entre 14 et 24 projets labellisés.

La gestion départementalisée du dispositif a probablement favorisé une couverture de l'ensemble des départements (hors Ile de France) avec en moyenne un peu plus de 4 PER par département.

**Carte c2-3**  
**Localisation et nombre de PER<sup>1</sup>**  
**(hors portage Conseils Généraux)**



**Carte c2-4**  
**Localisation des PER portés**  
**par des Conseils Généraux**



**Nombre de projets PER**  
**par commune (hors CG)**



Source : IGN99, CESAER.

La répartition régionale est en partie liée à la taille des régions, notamment au nombre de départements qui la composent. Ainsi, les 2 régions comptant le plus de PER labellisés sont aussi celles qui comptent le plus de départements. De même, les 3 régions (outre les DOM) qui ont labellisés moins de 10 PER (Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Corse) ne regroupent que 2 départements. Cependant le nombre de PER par département varie sensiblement selon les régions, de 6 en Poitou-Charentes à 2 en Corse et dans les DOM. Certains départements ont manifestement eu une politique très active pour la mise en œuvre de ce dispositif (Corrèze, Cantal, Meurthe-et-Moselle, Lozère) avec 8 projets. À l'opposé, plusieurs départements ne comptent qu'un ou deux projets (Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud, Haute-Corse, Vaucluse, Vendée, Eure-et-Loir, Var, Aude, Tarn-et-Garonne). Cet effet départemental, qui en première analyse va dans le sens d'une forte implication des départements ruraux et d'une moindre implication des départements plus urbains, s'accompagne dans certains cas d'un effet régional, comme par exemple en régions Poitou Charente, Limousin, Auvergne et Basse-Normandie qui concentrent un grand nombre de PER.

<sup>1</sup> Observé au niveau de la commune selon la ou les structures porteuses de PER est rattachée la commune

**Tableau 2-6**  
**Répartition régionale des dossiers labellisés**

	Nombre de PER			Nombre PER par département	Nombre de PER pour 100 000 habitants		PIB/hab en K€	
	Régions	Vagues			Régions			
		1	2			Total		
1	Rhône-Alpes	16	18	34	4,2	Limousin	2,07	23
2	Midi-Pyrénées	13	18	31	3,9	Auvergne	1,65	24
3	Poitou-Charentes	11	13	24	6	Corse	1,44	23
4	Languedoc	11	12	23	4,6	Champagne-Ardenne	1,42	26
5	Aquitaine	11	11	22	4,4	Poitou-Charentes	1,4	24
6	Auvergne	12	10	22	5,5	Franche-Comté	1,31	24
7	Lorraine	12	8	20	5	Midi-Pyrénées	1,13	26
8	Centre	9	11	20	3,3	Bourgogne	1,11	25
9	Pays de la Loire	7	12	19	3,8	Basse-Normandie	0,97	23
10	Champagne-Ardenne	8	11	19	4,7	Languedoc	0,91	23
11	PACA	11	7	18	3	Lorraine	0,86	23
12	Bretagne	8	10	18	4,5	Centre	0,8	25
13	Bourgogne	8	10	18	4,5	Aquitaine	0,71	26
14	Limousin	6	9	15	5	Bretagne	0,58	25
15	Franche-Comté	6	9	15	3,5	Rhône-Alpes	0,57	29
16	Basse-Normandie	8	6	14	4,6	Pays de la Loire	0,55	26
17	Picardie	3	7	10	3,3	Alsace	0,55	27
18	Alsace	5	5	10	5	Picardie	0,53	22
19	DOM	4	4	8	2	DOM	0,44	15
20	Nord Pas de Calais	3	4	7	3,5	PACA	0,38	27
21	Hte Normandie	2	4	6	3	Hte Normandie	0,33	26
22	Corse	2	2	4	2	Nord Pas de Calais	0,17	23
	Total Résultat	176	201	377		Total Résultat	0,6	
	Total Métropole	172	197	369		Total métropole	0,6	29

Source : calcul CESAER d'après données DIACT.

L'examen de la répartition régionale des PER en fonction de la densité de population confirme l'orientation rurale du dispositif : la densité de PER par habitant dans des régions rurales (Limousin, Auvergne) est 3 à 4 fois supérieure à celle observée dans les grandes régions plus urbaines et peuplées (PACA, Rhône-Alpes), mais aussi celle de plus petites régions fortement urbanisées (Alsace, Haute Normandie, Nord-Pas-de-Calais). La confrontation de ce classement des régions selon la densité de PER par habitant avec la richesse régionale (PIB par habitant en 2006) n'atteste pas d'une corrélation flagrante entre intensité de mise en oeuvre du dispositif PER et faible niveau de richesse régionale. On constate cependant que les régions les plus investies dans le dispositif correspondent à celles qui ont un PIB par habitant plus faible (Limousin, Auvergne, Corse, Poitou-Charentes, Franche-Comté). *A contrario*, les régions à plus fort PIB par habitant, notamment du fait du poids de leurs agglomérations, enregistrent une densité de PER moins importantes (Rhône-Alpes, PACA). Ceci n'empêche pas certaines régions plus riches, bien que marquées par un caractère rural fort, de mobiliser largement le dispositif PER (Midi-Pyrénées, Champagne-Ardenne) et à l'opposé, des régions à faible PIB par habitant, de peu la mobiliser (Picardie, DOM). Cet examen met en lumière l'existence d'une dimension institutionnelle départementale et régionale significative dans la conduite de ce dispositif. La forte déconcentration de sa mise en oeuvre au niveau des préfets et le degré d'implication des collectivités territoriales départementales et régionales expliquent vraisemblablement la relative variété des configurations régionales.

### **2.3.2. Un portage institutionnel des PER orienté par la politique territoriale des régions ?**

L'appel à projet ne donnait pas d'orientation précise sur le type de portage institutionnel souhaité pour les PER, laissant les porteurs de projets apprécier le choix de l'échelle territoriale et de la structure porteuse la plus pertinente. Sur l'ensemble des projets PER labellisés, la moitié d'entre

eux est portée par un EPCI (à fiscalité propre ou non), un peu plus d'un tiers par un Pays ou un PNR (ces derniers ne représentant que 21 cas contre 116 pour les pays) et le reste par d'autres types de structures porteuses, notamment des Conseils Généraux ou des associations (cf. tableau 2-7).

**Tableau 2-7**  
**Structures porteuses des PER selon les régions**

	Structures porteuses en % des PER labellisés				Financement des collectivités territoriales dans le CPER 2007-2013 % total CPER	Population dans les Pays % pop régionale
	Pays PNR	EPCI	Autres	Total		
Picardie	10	60	30	100	50	87
Alsace	10	80	10	100	61	71
DOM	13	63	25	100	52	9
Rhône-Alpes	15	85	0	100	62	21
Lorraine	20	70	10	100	50	47
Poitou-Charentes	21	54	25	100	43	62
Corse	25	25	50	100	49	7
Languedoc-Roussillon	26	57	17	100	62	43
Auvergne	27	55	18	100	40	73
Bretagne	28	50	22	100	45	100
PACA	28	44	28	100	50	14
Aquitaine	32	50	18	100	52	75
Champagne-Ardenne	32	58	11	100	50	82
Nord Pas de Calais	43	57	0	100	71	35
Limousin	47	47	7	100	40	99
Franche-Comté	53	40	7	100	57	83
Midi-Pyrénées	55	39	6	100	53	64
Bourgogne	56	33	11	100	56	53
Pays de la Loire	63	37	0	100	51	60
Centre Val-de-Loire	65	25	10	100	52	76
Hte Normandie	67	33	0	100	64	58
Basse-Normandie	71	29	0	100	50	99
Total	36	51	12	100	57	54 (1)

(1) hors Ile de France

Source : DIACT, observatoire des territoires.

Les situations régionales sont fortement contrastées du point de vue du portage des projets entre une dominante de PER portés par des Pays (versus EPCI) au détriment d'un portage par des EPCI (versus Pays-PNR). Trois groupes de régions se dégagent : les régions dans lesquelles le portage des PER est essentiellement assuré par les EPCI (Picardie, Alsace, DOM et Rhône-Alpes), les régions dans lesquelles les deux types de structures porteuses se côtoient (Aquitaine, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Limousin) et les régions dans lesquelles le portage des PER est clairement orienté sur les Pays et PNR (Pays de la Loire, Centre, Haute Normandie et Basse Normandie). Le taux de couverture régionale en Pays conditionne logiquement la position des régions dans ces 3 groupes, celles fortement orientées vers le portage des PER par les pays et PNR disposant d'une forte structuration de leur territoire. Cependant, cette dernière caractéristique ne se traduit pas nécessairement par l'implication forte des Pays et PNR dans le dispositif des PER, comme on peut l'observer en Picardie, en Bretagne ou en Champagne-Ardenne.

Les autres types de portage sont nettement moins présents dans les régions où le portage par les Pays est important. En revanche, ils le sont davantage dans les régions moins fortement couvertes par des pays, ce qui laisse supposer que dans ces régions (DOM, Corse, PACA), le recours à ces autres formes de portage compense en partie le déficit de structuration des territoires de projets en mesure de porter des PER.

L'influence des acteurs départementaux sur le choix des structures porteuses au sein d'un même contexte régional apparaît également assez clairement (cf. annexe 2-6). Les choix de structures

porteuses se différencient radicalement entre départements dans certaines régions telles que la Bourgogne, le Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées ou les Pays de la Loire, alors qu'ils sont très homogènes dans d'autres (Rhône-Alpes, Poitou-Charentes, Lorraine, Haute Normandie, Alsace). Les études régionales (cf. 4) devraient montrer si les préfetures de région et surtout de département, mais également les collectivités territoriales (conseils régionaux et généraux), ont influencé les choix locaux dans le sens d'une mise en cohérence des projets présentés au titre des PER avec les politiques territoriales existantes.

Le degré d'implication financière des collectivités territoriales dans les contrats de projet État-Région, comme indicateur de leur engagement dans le développement régional, ne permet pas d'éclairer les positions des conseils régionaux et généraux par rapport au dispositif PER. Les modalités de choix des structures porteuses des projets PER sont plus complexes. Elles associent des facteurs liés à la nature du projet, et notamment à sa nature économique (cf. partie 3) et des facteurs plus institutionnels renvoyant à la position adoptée par les collectivités territoriales (cf. partie 4) dans la mise en œuvre du dispositif PER.

## Conclusion

Cette seconde partie avait pour objet de répondre à une interrogation sur les effets territoriaux de la double incitation du dispositif PER, à savoir, activer les ressorts de la croissance liés aux atouts des espaces ruraux, dans une visée d'efficacité, tout en ciblant les ZRR comme zones éligibles prioritairement aux aides, dans une logique relevant de considérations d'équité. L'analyse quantitative menée sur l'ensemble des PER débouche sur les principaux résultats suivants.

Premièrement, conformément à l'une des incitations du dispositif PER, les territoires porteurs de projets PER présentent un caractère rural fortement marqué et, pour une partie d'entre eux, portent l'empreinte des handicaps des zones rurales les plus périphériques, tels que l'enclavement, la fragilité du tissu économique peu diversifié, la disparition des services marchands et publics de proximité. Toutefois, ils disposent d'atouts susceptibles d'être valorisés :

- s'ils bénéficient moins fortement des dynamiques contemporaines de repeuplement des zones rurales, ils connaissent en moyenne une croissance de population qui s'est accentuée au cours de la période récente ;
- leur héritage en matière d'équipement et de service leur permet de disposer aujourd'hui d'une gamme relativement bonne, si on les compare notamment aux zones périurbaines ;
- si la structure économique de ces territoires présente certains handicaps, les ressources fixes dont ils sont dotés, notamment les aménités naturelles, sont susceptibles d'être valorisées ;
- enfin, les territoires ruraux disposent aujourd'hui d'acteurs publics mieux organisés, et de marges de manœuvre accrues pour intervenir dans le développement de leur territoire.

Deuxièmement, il ne ressort pas de liens prégnants entre la thématique (domaine d'activité) des PER et les caractéristiques structurelles des territoires concernés. Ainsi,

- pour les PER valorisant des ressources culturelles et touristiques, l'hypothèse d'une forte dotation en ressources touristiques à valoriser n'est pas confirmée ;
- la thématique des bio-ressources a indéniablement connu un succès, mais le développement des initiatives dans ce domaine semble peu lié à la disponibilité en ressources, notamment forestières ;
- les projets orientés sur l'accueil de nouvelles populations et de services aux personnes interviennent plus fréquemment que les autres en zone périurbaine, où les besoins sont effectivement généralement importants ;
- quant aux projets technologiques, ils se différencient clairement des pôles de compétitivité par leur dimension et par leur localisation dans des territoires très en marge des agglomérations, mais les caractéristiques très peu différenciées de ces territoires conduisent à s'interroger sur la pérennité de ces projets et/ou sur leurs réels effets d'entraînement sur l'économie locale.



Troisièmement, l'examen de la répartition régionale et départementale des PER suggère que le contexte et l'histoire des politiques territoriales, et/ou l'action des services de l'État aux échelons déconcentrés et des collectivités territoriales ont eu une influence sur la mise en oeuvre de cette politique.

Globalement, l'analyse quantitative n'a pas mis en évidence de déterminismes structurels importants susceptibles d'expliquer entièrement la localisation des PER et le choix des thématiques retenues sur les territoires engagés dans la politique. Toutefois, la relative faiblesse de ces résultats ne permet pas de conclure, à ce stade d'analyse, sur la portée du dispositif PER au regard des objectifs visés car la méthode mobilisée pour répondre aux questions posées présente des limites, tenant notamment à la finesse des indicateurs retenus. En effet, la nécessaire analyse à un niveau spatial fin (celui de l'EPCI) limite la disponibilité d'indicateurs précis (sur les secteurs d'activités par exemple) et certaines dimensions sont difficiles à appréhender quantitativement comme l'organisation des acteurs, ou l'inscription d'un projet dans une trajectoire de développement.

Les limites (anticipées) de cette méthode avaient conduit à prévoir un approfondissement de l'analyse dans deux directions, objet des deux parties suivantes :

- la première direction situe le statut des projets déposés au regard des trajectoires de développement local et analyse finement les projets de développement économique dans le cadre du dispositif PER pour en apprécier la portée au regard des objectifs visés ;
- la seconde, complémentaire et articulée à la précédente, a pour objet de cerner dans quelle mesure les institutions régionales et départementales ont eu une influence sur la sélection des projets et sur la mise en cohérence dans le temps et l'espace du dispositif PER avec leurs politiques de développement territorial.

### **3. PROJETS DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET ORGANISATION DES PÔLES D'EXCELLENCE RURALE : LE CAS DES BIO-RESSOURCES**

Le dispositif PER vient en appui à des projets qui présentent un caractère structurant dans le tissu économique local et qui s'inscrivent dans un dispositif de développement territorial. Il ne s'agit pas nécessairement de projets emblématiques des avantages comparatifs des espaces concernés, comme le montre la partie 2 de ce travail, en raison de leur positionnement dans des stratégies locales déjà largement engagées et épaulées par des interventions publiques de différents niveaux et de différentes générations. En revanche, ils doivent regrouper des opérations qui comportent une réelle dimension économique, appréciée au cours de l'instruction du dossier PER, et dont la signification est donnée par le projet de territoire porté par une structure de développement local. Une telle association d'une rationalité micro-économique et d'une démarche collective de mobilisation ne va pas de soi ; elle met en jeu divers ingrédients propres au territoire, à ses acteurs et à sa dynamique de développement dans des combinaisons qui prennent également en compte des contraintes exogènes de filière et de marché.

C'est la raison pour laquelle le choix a été fait de focaliser l'analyse sur une catégorie de PER, ceux valorisant les bio-ressources, en réalisant des études de cas dans différentes régions (Bretagne, Basse-Normandie, Franche-Comté) et en cherchant à dégager la portée plus générale de l'analyse ainsi conduite. L'analyse développée dans cette partie commence par cerner la diversité des activités économiques faisant partie du domaine des bio-ressources (3.1.). Elle porte ensuite sur la caractérisation des différents projets économiques du point de vue de leurs dimensions et de leurs logiques d'intervention (3.2.), sur l'identification des mécanismes économiques en jeu (3.3.), sur la question de la coopération entre acteurs locaux, en particulier le partenariat public-privé (3.4.), enfin sur la question de la pertinence des structures porteuses au regard des enjeux de développement économique (3.5.).

#### **3.1. Les PER Bio-ressources : diverses activités économiques**

Dans l'appel à projets PER, les services attendus des espaces ruraux dans le domaine des bio-ressources concernent l'inscription des dynamiques économiques dans une « *vision exigeante en matière environnementale, de développement des énergies renouvelables* » et un ensemble large d'activités économiques allant de la « *valorisation non alimentaire des productions agricoles au renforcement des filières de qualité sur le plan agroalimentaire et à la pluriactivité* ».

Dans les faits, peu de PER labellisés « bio-ressources » portent sur des filières agroalimentaires, probablement du fait que ces filières relèvent d'autres dispositifs d'intervention publique, notamment sectorielle. La très grande majorité de ces PER portent sur des produits consacrés aux énergies renouvelables ou à l'efficacité énergétique, et valorisent des ressources variées dans le cadre de différentes filières. En effet, les caractéristiques technico-économiques de ces activités diffèrent en termes de maîtrise technique (techniques stabilisées ou techniques en cours d'expérimentation), de types d'acteurs (industriels ou/et artisans), de performances environnementales et économiques, ainsi que d'ampleur des débouchés, selon qu'il s'agit d'énergie renouvelable provenant du bois, de la géothermie, du solaire thermique, d'éoliennes, de bio-gaz (méthanisation à la ferme), de l'incinération des déchets ménagers ou verts, etc., ou de bio-carburants, ou encore de matériaux d'isolation, etc. (ADEME, 2007, 2008 ; Féménias *et al.*, 2008)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Un récent état des lieux des filières portant sur les énergies renouvelables, leurs perspectives et les obstacles à leur développement sont présentés dans le rapport, consacré au plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale, issu du comité opérationnel (COMOP n°10) réuni sur ce sujet dans le cadre du Grenelle de l'Environnement (MEEDDAT, 2009).

Cette diversité d'activités économiques et de filières se retrouve parmi les 84 PER classés au niveau national dans la thématique « bio-ressources » (cf. tableau 3-1).

**Tableau 3-1**  
**Répartition du nombre de PER bio-ressources en France**  
**et dans les régions étudiées selon le type d'activité économique**

PER Bio-ressources	Nombre de PER et %	Nombre et % de projets selon le type d'activité économique			
		Production d'énergie à partir du bois (forêt)	Autre exploitation du bois (forêt)	Production d'énergie à partir de produits agricoles	Production d'énergie à partir de produits non agricoles
France entière*	84 100	50 60 %	18 21 %	30 35 %	17 20 %
Région Bretagne	3 sur 18	2		4	
Région Basse-Normandie	5 sur 14			3	2
Région Bourgogne	5 sur 18	2		2	1
Région Franche-Comté	5 sur 15	2	3	1	

\* Le total des % est supérieur à 100 car un PER classé en bio-ressources peut porter plusieurs projets économiques différents

*Source : base de données PER CESAER.*

Sans surprise, le bois-énergie constituant la première énergie renouvelable en France, la valorisation énergétique du bois est l'activité la plus répandue parmi les projets labellisés (6 cas sur 10). La production d'énergie ou de matériaux efficaces sur le plan énergétique à partir de produits agricoles est également fréquente puisqu'elle concerne près d'un PER sur 3 : elle a pour origine des céréales ou oléagineux dans la moitié des cas (17 cas sur 30), des effluents d'élevage (7 cas), du bois de haies, de vignes ou d'arbres fruitiers (7 cas), du chanvre ou du lin (3 cas), des coquilles/coquillages (1 cas) et de la luzerne (1 cas). Quant à la production d'énergie à partir de produits non agricoles, elle est moins fréquente (un cinquième des PER) : elle porte sur la valorisation de déchets verts de diverses provenances (hors agriculture) ou de boues de station d'épuration (9 cas sur 17) et sur la valorisation des ressources du sol ou du soleil (géothermie et solaire) (6 cas sur 17).

### 3.2. Des Pôles d'Excellence Rurale de dimensions variables

Alors que les PER sont dans leur ensemble davantage portés par des EPCI que par des Pays (cf. 2.4.), les PER Bio-ressources le sont autant par des Pays que par des EPCI (tableau 3-2). On reviendra sur ce constat en conclusion de cette partie 3 en se demandant si cette différence est liée à la pertinence des différentes structures porteuses au regard des enjeux de développement économique dans ce domaine.

**Tableau 3-2**  
**Répartition des PER (nombre et %) selon le type de structure porteuse**

Structures porteuses	Conseil général	PNR	Pays	EPCI	GAL	Association	Syndicat intercomm.	Total
Ensemble des PER	25 7 %	20 5 %	121 32 %	164 44 %	3 1 %	14 4 %	27 7 %	375 100 %
PER bio-ressources	7 8 %	7 8 %	33 40 %	34 41 %	- -	2 2 %	1 1 %	84 100 %

Appréciables à l'échelle des structures porteuses, les dimensions des projets sont nettement différentes. Ces différences se lisent d'abord dans le nombre d'opérations<sup>1</sup> prévues par PER : ainsi, peu de projets ont retenu une seule opération, un tiers des projets en ont prévu au plus 5, tandis que près d'un tiers en ont envisagé plus de 10 (tableau 3-3). Des différences tout à fait comparables sont observées en termes de nombre de maîtres d'ouvrage par PER à ceci près toutefois que les PER reposant sur un seul maître d'ouvrage ont un poids non négligeable (17 % de l'ensemble). Bien que la définition de ce qu'est une opération n'ait pas été totalement homogène entre les PER, on peut considérer que ce biais ne met pas en cause le constat d'une différence marquée du nombre d'opérations prévues selon la structure porteuse (tableau 3-4) : ce sont les PNR et les Pays qui prévoient le plus grand nombre d'opérations (plus des deux tiers en ont au moins 6), distanciant les projets des EPCI dont près de la moitié en ont présenté au plus 5. Il est étonnant qu'il en aille de même pour les PER portés par un Conseil général.

**Tableau 3-3**  
**Répartition des PER bio-ressources selon le nombre d'opérations prévues**

Nombre d'actions	1	2 à 5	6 à 10	> 10	Ensemble
Ensemble PER bio-ressources	6 7 %	29 35 %	24 29 %	24 29 %	84 100 %
PER étudiés	1	2	2	1	4

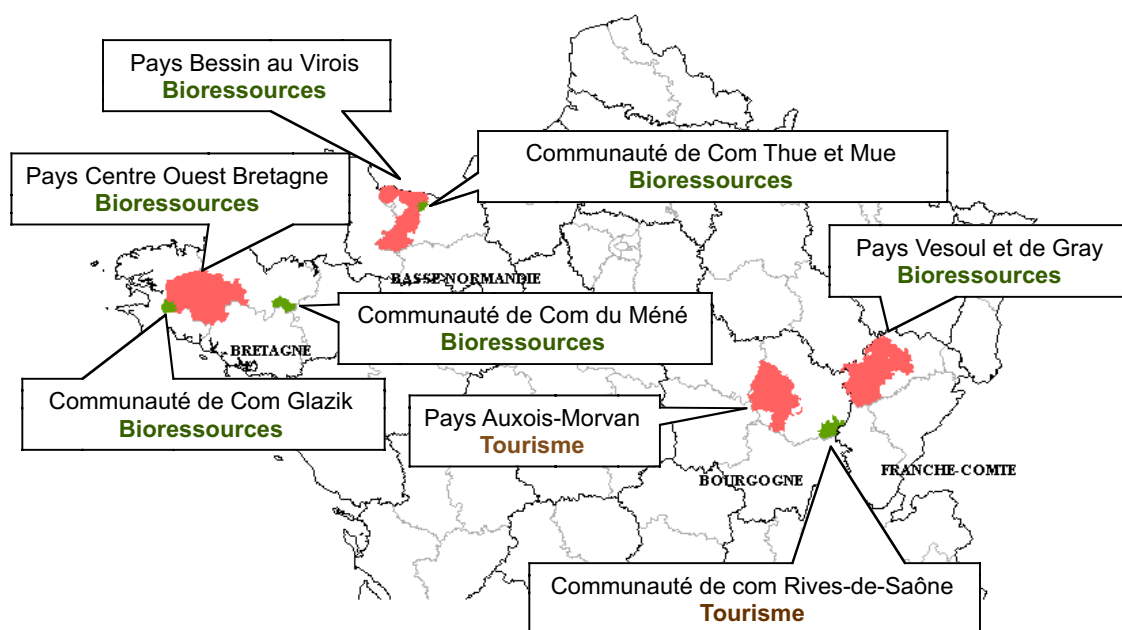
**Tableau 3-4**  
**Répartition des PER selon le nombre d'opérations retenues en fonction de la structure porteuse**

Structures porteuses	Conseil général	PNR	Pays	EPCI	Total %	Total <i>nombr</i>
Répartition (%) selon le nombre d'opérations prévues						
1	0	14	9	6	7	6
2 à 5	<b>57</b>	14	<b>21</b>	<b>48</b>	35	29
6 à 10	<b>29</b>	14	<b>42</b>	<b>21</b>	29	24
> 10	14	<b>57</b>	27	24	29	24
Total PER (%)	100	100	100	100	100	
Total PER (nombre)	7	7	33	34		84

Les études de cas de PER bio-ressources menées dans plusieurs régions (cf. carte c3) permettent d'aller au-delà de ces premiers constats et d'approfondir l'analyse des dimensions des projets dans ce domaine.

<sup>1</sup> La définition de ce qu'est une opération dans l'appel d'offre ayant été laissée à l'appréciation des structures porteuses, cette notion n'est pas totalement homogène entre PER et entraîne un biais dans les comparaisons, un biais qu'il faut garder à l'esprit. On peut toutefois associer une opération à une maîtrise d'ouvrage, bien que la correspondance ne soit pas stricte.

**Carte c3**  
**Localisation des PER dans les régions étudiées <sup>1</sup>**



Dans les régions retenues (cf. 2.2.1.), le choix de 6 PER (dont quatre ont été étudiés de manière approfondie) a été réalisé de façon à refléter la diversité des situations du point de vue des structures porteuses et des caractéristiques économiques des projets.

Parmi ces six PER, quatre sont portés par des Pays (2 en Bretagne, 1 en Franche-Comté, et 1 en Basse-Normandie) et deux par des EPCI (Bretagne et Basse-Normandie). Dans le cas du PER Centre Bretagne, l'incitation départementale au portage des projets par les Pays (cf. partie 4) a conduit à réunir dans un même PER deux types d'activités très différentes, que l'intitulé du projet d'ensemble « *De l'amélioration de l'offre de soins... à la production de bio-carburants* » reflète clairement. Dans les faits, le volet bio-ressources du projet a été conçu à l'échelle de la Communauté de communes du Mené et est porté par elle.

Les structures porteuses se caractérisent par d'importantes différences de périmètre géographique et de population (cf. annexe 3-1), allant de quelques communes (EPCI du Pays Glazik) à 189 communes (Pays Graylois et Vesoul Val de Saône) et de 10 000 habitants (EPCI du Pays Glazik) à plus de 100 000 habitants (Pays Centre Ouest Bretagne). Comme pour l'ensemble des PER bio-ressources, les projets portés par les Pays sont de plus grande dimension que ceux des intercommunalités :

- le PER du Pays COB en Bretagne et le PER des Pays Graylois et Vesoul Val de Saône associés en Franche-Comté portent respectivement sur 9 actions et 9 maîtres d'ouvrage pour le premier, sur 29 actions et 15 maîtres d'ouvrage pour le second ;
- en revanche, le projet Bio-ressources porté par la Communauté de communes du Mené (GAL du Pays Centre Bretagne), comprend 4 actions et 4 maîtres d'ouvrage tandis que le PER de la Communauté de communes du Pays Glazik ne comporte qu'une seule action (cas peu répandu dans l'ensemble des PER Bio-ressources) et n'implique qu'un seul maître d'ouvrage. Le PER porté par la Communauté de communes Entre Thue et Mue comporte pour sa part trois actions et deux maîtres d'ouvrage.

<sup>1</sup> Outre la localisation des 6 PER bio-ressources étudiés, figurent également la localisation des 2 PER étudiés dans le domaine de la valorisation des ressources naturelles, culturelles et touristiques dont il sera question dans la partie 4.

Un PER peut porter plusieurs projets économiques différents : les six PER étudiés totalisent ainsi 10 projets économiques différents :

- 3/10 ont pour objet la production d'énergie à partir de bois ;
- 5/10 sont consacrés à la production d'énergie ou de matériaux économisant l'énergie à partir de produits agricoles : méthanisation à la ferme à partir d'effluents d'élevage (1 cas) ; production de carburant à partir d'huile de colza ou tournesol (2 cas) ; production de matériaux d'éco-construction à base de chanvre (2 cas)
- un cas a pour objet la production d'énergie à partir d'une ressource non agricole, en l'occurrence la mobilisation de la chaleur dégagée par un aérocondensateur utilisé dans une usine d'incinération des ordures ménagères en vue de son utilisation dans un réseau de chaleur destiné à chauffer des serres maraîchères ;
- enfin, un cas porte sur la valorisation locale de la culture du colza dans l'alimentation des vaches laitières dont le lait est destiné à la fabrication d'un produit AOC.

À l'échelle de ces projets économiques, les différences de dimension sont moins importantes (cf. annexes 3-2 à 3-4). À l'exception du projet de la filière chanvre en Haute Saône, les projets (soit 9 sur 10) comportent tous entre 1 à 4 actions et 1 à 4 maîtres d'ouvrage.

### Une finalité, des objectifs généraux et des leviers d'intervention communs

Bien que le champ d'observation soit restreint aux projets de valorisation des bio-ressources, une grande diversité d'opérations subsiste en termes techniques et économiques. Qu'il s'agisse de la production de matière première organique (qui peut être prélevée sur le croît régulier d'un couvert végétal, produite dans le cadre d'un assolement agricole ou sous-produit d'un procédé de fabrication) ou de la mise en marché des marchandises issues de l'opération en question (qui peut être circonscrite à une seule exploitation agricole, aux bâtiments publics de l'intercommunalité ou correspondre à un marché régional), les différentes phases et dimensions du projet empruntent à des registres d'action divers qui donnent lieu à autant d'accompagnements publics adaptés. L'examen rapide de composantes des projets COB et Haute-Saône permet de dresser la carte de cette variété avant de replacer l'ensemble dans une grille commune.

L'opération bois-énergie du PER du Pays Centre-Ouest Bretagne (les deux autres concernent la méthanisation et la production de chanvre bio) est fondée sur des actions anciennes de valorisation de connexes de scierie récemment renforcées par l'exploitation de la ressource bocagère et de rémanents de coupes forestières, et relayées par l'installation de réseaux de chaleur dans les collectivités et chez les particuliers. Pour mettre en place un dispositif pérenne et cohérent, il est nécessaire de stabiliser le volume de production et de gérer la qualité du produit en investissant dans les moyens de production aux différents stades de la filière. On peut en schématiser la logique par le graphe d'objectifs suivant :

**Graphe d'objectifs simplifié de l'opération bois-énergie du PER du Centre-Ouest Bretagne**

Objectifs	Leviers	Actions
Organiser l'offre de bois énergie	Aide à l'investissement de capacité de production	Création d'une plate-forme de stockage de proximité Achat de broyeur Achat de camion benne et de manuscopique
Développer la demande en bois énergie	Aide à la communication	Contribution au pôle d'accueil développement durable

Dans le cas du PER « Chanvre, colza et tournesol : de la culture à la valorisation » du Pays Graylois et du Pays Vesoul Val de Saône, la partie consacrée au chanvre vise à conforter l'ensemble de la filière avec une attention particulière à la valorisation locale de sous-produits (la chènevotte) dans l'éco-construction. Cette option, qui recouvre une dimension territoriale importante en associant la production locale de la plante à son usage dans les bâtiments locaux,

s'inscrit en complément aux objectifs de base qui concernent les performances technico-économiques des opérateurs de la filière.

#### Graphique d'objectifs simplifié de l'opération chanvre construction du PER de Haute-Saône

Objectifs	Leviers	Actions
Développer l'offre d'éco-construction	Aide à l'investissement de capacité de transformation	Usine de fabrication de briques de chanvre Étude de marché et formation des artisans
Développer la demande d'éco-construction	Aide à la communication à destination des particuliers, des professionnels du bâtiment et des acteurs publics	Outils de communication-promotion Rénovation et construction exemplaires de bâtiments avec isolation chanvre

Toutes les opérations étudiées sont construites sur ce type de modèle, centré sur des investissements. C'est en rapport avec la nature des aides accordées dans le cadre du dispositif PER, qui concernent les acquisitions immobilières et la construction, les investissements matériels et des investissements immatériels comme certaines dépenses directement rattachées aux immobilisations en question (études préalables, formations d'accompagnement). Cette logique de l'aide aux réalisations matérielles s'applique à chaque opération considérée individuellement, mais également à des opérations plus transversales sur lesquelles converge le PER. Dans le cas des bio-ressources, ce type de réalisation est placé sur le registre de la démonstration et de la communication, pour donner à connaître les possibilités ouvertes concrètement en termes d'isolation de bâtiment ou de système de chauffage dans une perspective de développement durable. Chaque opération constitutive du PER est à replacer dans son contexte général avec la présence d'actions connexes, réalisées antérieurement ou parallèlement à la démarche PER. Elles en complètent les divers plans techniques et économiques pour composer un ensemble relativement cohérent, construit le plus souvent dans la durée. Ainsi, l'opération méthanisation du PER du COB, cherchant à créer les conditions de création d'une filière en partant de quelques initiatives éparses, cherche-t-elle à mettre au point des procédés adaptés aux exploitations locales, simplifiés pour être réalisables par des entreprises locales et aisément reproductibles. L'opération huile de colza carburant, inscrite dans le PER du pays Centre-Bretagne, tente également de créer une filière courte valorisant l'huile de colza produite par les adhérents d'une CUMA en carburant agricole. Il n'y a pas, dans ce dernier cas, de contraintes techniques de production, mais des problèmes de niveau et de régularité de l'approvisionnement comme des débouchés, aussi des actions sont-elles nécessaires en parallèle aux équipements pour favoriser et stabiliser l'organisation collective des agriculteurs.

Si l'on prend en compte l'ensemble de ces composantes des projets qui sont aidés par le dispositif PER, on peut en présenter les traits communs sur les différents plans qui forment un dispositif d'action publique : les finalités comme composante du projet de développement, les objectifs pour spécifier les données technico-économiques propres au contexte local et les leviers comme points d'activation des mécanismes en jeu sur lesquels seront concentrés les moyens de l'intervention publique.

La **finalité** commune à ces projets est d'inscrire le territoire dans une trajectoire de développement durable, avec une composante principale pour ce qui concerne la valorisation des bio-ressources : l'amélioration de l'autonomie énergétique de l'espace considéré.

Ces projets ont quasiment tous pour **objectifs généraux communs** (i) d'assurer une mobilisation durable des ressources organiques locales (ii) de concevoir et réaliser des unités de production adaptées au contexte et (iii) d'articuler potentiel de production et besoins locaux.

Par construction, la politique des PER active un levier principal qui consiste à jouer sur le coût de l'opération ; il est toutefois à compléter par d'autres leviers qui sont mis en place antérieurement ou en parallèle dans le cadre plus large des dispositifs de développement territorial :

- le premier type de levier concerne les aides au capital productif : il consiste à abaisser le coût de l'investissement (coût d'accès au capital, coût financier direct, coût de prise en charge du risque) ;
- le deuxième type de levier consiste à favoriser la production de connaissances et la diffusion de l'information, l'innovation et la mise au point de procédés, le développement de compétences et la formation des acteurs locaux ;
- enfin, un troisième type de levier agit sur l'organisation des acteurs locaux en favorisant la mise en contact des opérateurs, la baisse du coût de coordination, la confiance et la stabilité des relations.

**Graphe d'objectifs simplifié des dispositifs  
dans lesquels s'intègrent les opérations des PER Bio-ressources**

Finalité	Objectifs	Leviers et exemples d'aides
Améliorer le degré d'autonomie énergétique du territoire	Assurer une mobilisation durable des ressources organiques locales	<i>Investissement</i> aides à l'investissement matériel (production, récolte, stockage) <i>Information, innovation, formation</i> aides à la recherche d'informations techniques, à l'expérimentation concernant des variétés ou des itinéraires techniques <i>Organisation</i> aides à la contractualisation
	Concevoir et réaliser des unités de production adaptées au contexte	<i>Investissement</i> aides à l'investissement matériel (collecte, transformation, stockage) <i>Information, innovation, formation</i> aides à la recherche d'informations techniques, à la mise au point de procédés et de prototypes <i>Organisation</i>
	Articuler potentiel de production et besoins locaux	<i>Investissement</i> aides à la construction de sites de démonstration <i>Information, innovation, formation</i> aides à la prospection, à l'information de prescripteurs, à la formation de professionnels locaux <i>Organisation</i> aides à la mise en place de relations industrielles locales, à l'action organisée de l'interprofession



### 3.3. Des projets centrés sur l'offre, mais avec une attention commune aux débouchés

#### *Des projets centrés sur l'offre...*

Les projets de valorisation de bio-ressources ont en commun, assez logiquement, d'être centrés sur l'offre –on peut s'attendre, à l'inverse, à ce que des projets attachés à l'accueil de population soient centrés sur la demande. Les ressources en question, qu'elles soient avérées ou latentes, sont appréciées en termes de potentiel (volume de matière organique qui peut être prélevée, capacité du milieu à produire des matières premières, existence de sous-produits de secteurs traditionnels, etc.) ou de dotation existante (surface en forêt, longueur de linéaires, hectares ou cheptel en production, etc.). Des études locales ont déjà permis d'identifier et d'estimer les volumes en question ; des situations de valorisation de ces ressources (essais à l'initiative d'entrepreneurs locaux ou prototypes mis en place par les collectivités locales) sont suffisamment probantes pour envisager un passage en « grandeur réelle ».

Les différents projets des PER étudiés ne sont toutefois pas au même stade d'évolution, et les appuis à leur apporter vont de la création proprement dite de l'activité au développement industriel d'une opération largement testée, en passant par la structuration d'initiatives dispersées et non abouties économiquement. Mais tous ont suffisamment de points communs pour se retrouver sous le même postulat de départ qui est celui de **l'existence de ressources locales qu'il s'agit de transformer en biens marchands adaptés aux besoins locaux**. De plus, les projets étudiés ne reproduisent pas à l'identique les schémas de développement antérieurs, mais se démarquent de la « modernisation forcée » (Pays Glazik) pour promouvoir un « vrai projet de développement à long terme » et devenir un « Pays pilote exemplaire pour le développement durable en milieu rural » (Centre-Ouest Bretagne).

Les projets comportent une présentation étayée de la situation des ressources du territoire (espaces naturels remarquables, ressources hydriques, productions agricoles, richesse culturelle) parmi lesquelles figurent des « potentiels de production d'énergies renouvelables » (Centre-Ouest Bretagne). Ces potentiels constituent la base de la démarche de projets PER consacrés aux bio-ressources et leur exposé fonde l'argumentaire (bien documenté). Ils ne sont pas appréciés de manière naïve, au sens du développement local qui présupposerait que la détention de ressources naturelles tient forcément lieu d'avantage économique. Ici, l'inscription même dans la démarche PER indique une confrontation des idées aux critères technico-économiques de viabilité des projets. Une fois établie l'existence de la ressource, en stock et en flux, c'est sur sa mobilisation que portent les interventions. Dans la plupart des cas (l'usine d'incinération constitue un contre-exemple notable), la ressource est dispersée et relativement hétérogène. Il s'agit de bois en situation de production peu gérée, de sous-produit de l'exploitation forestière ou de l'entretien des haies, de sous-produits de l'élevage, de fibres végétales produites de façon secondaire sinon marginale par des exploitations agricoles. Les usages actuels sont le plus souvent le fait de micro-entreprises ou de pratiques d'autoconsommation. La mise en forme du projet porte d'abord sur la transformation de ces expériences locales en dispositif technique capable d'assurer l'approvisionnement régulier d'une chaîne de production. Il y a à s'assurer de l'accessibilité de ces ressources, en termes juridiques et en termes technico-économiques (contrats avec des producteurs ou avec des prestataires). Il y a ensuite changement d'échelle pour atteindre un seuil de production adapté aux contraintes de la filière (plate-forme de stockage, aide à la logistique). Les aides publiques sont utilisées pour baisser le coût de constitution des outils de collecte et de stockage. On peut les justifier par la contribution de cette collecte et du traitement qui suit au changement du niveau d'externalités (baisse des externalités négatives dans le cas des effluents d'élevage ou des résidus de scierie, hausse des externalités positives dans le cas de la gestion du couvert végétal) sur un site donné.

À partir de la phase de mobilisation de la ressource est organisée la production d'un bien marchand dans le domaine de l'énergie ou des matériaux de construction. Le caractère pionnier des opérations concernées et leur dimension très limitée ne permettent pas de fonder techniquement les projets. Un temps de mise au point des procédés est nécessaire. Ils peuvent

reposer sur un savoir faire local (traitement des fibres de chanvre, utilisation de bois plaquette) qui doit être conforté pour passer efficacement à une échelle supérieure, ou alors sur des savoirs extérieurs (méthanisation en Allemagne et Autriche, il n'existe pas d'installation de production de biogaz à la ferme en Bretagne) à s'approprier et adapter au contexte local. Il s'agit d'un préalable à la construction de l'outil de production proprement dit, aussi important en termes de compétences techniques des opérateurs que de crédibilité du projet dans son milieu économique et social –il faut convaincre à la fois les producteurs dans le cas de filière émergente et les consommateurs dans le cas d'installation à risque. Supposons que le projet soit solidement argumenté du point de vue technique et du point de vue économique. Les aides publiques peuvent être justifiées par la baisse du coût d'accès à l'information et au capital, la localisation « périphérique » étant handicapée par l'hétérogénéité spatiale de la production et de la circulation des connaissances et des capitaux. L'innovation technique est subventionnée à ce titre pour mettre à niveau les conditions d'accès à l'information publique et privée ; la prise de risque peut également être couverte partiellement pour faciliter l'accès au capital et ne pas en alourdir le coût relativement aux conditions accordées aux entrepreneurs en position plus centrale. Concrètement, les aides à la mise au point de prototypes (méthanisation, isolation à base de panneaux de chanvre, installation de chauffage bois énergie) correspondent à la première option, tandis que les aides à la construction des unités de production en grandeur réelle (chaufferie, réseau de chauffage urbain, de chauffage de serres) renvoient à la seconde.

### ***... mais avec une attention commune aux débouchés***

Si les PER Bio-ressources analysés sont établis sur une logique de l'offre, une attention commune est portée à la question des débouchés. Le marché local constitue le débouché « naturel » des productions projetées. Il ne s'agit pas d'une préoccupation économique au départ (coûts de transport ...), mais d'une contribution à l'objectif général d'autonomie du territoire, en termes énergétiques tout spécialement.

La production de bio-ressources est développée à des fins énergétiques pour couvrir une partie croissante des besoins locaux. On peut noter que chacune de ces micro-réalisations contribue à l'atteinte de l'objectif national d'indépendance énergétique et de quotas de production à partir de ressources renouvelables. Une sorte d'équilibre localisé est obtenu dans certains cas de figure très circonscrits spatialement –le plus simple ne met en jeu qu'une exploitation agricole productrice de déchets organiques et utilisatrice de l'énergie qu'ils permettent de produire ; le plus intégré territorialement associe une aire de production de ressources organiques avec un bassin de consommation d'énergie pour les bâtiments publics ; et entre les deux, figure l'association opportune d'une usine d'incinération avec des serres de production de tomates, sur un espace physique très limité.

Mais d'autres pistes d'action ont peu à voir avec l'objectif d'autonomie énergétique. La mise au point de matériaux de construction ou de produits cosmétiques utilisant le chanvre se réfère assez vite à un marché régional ou national, déjà formé et concurrentiel : la stratégie suivie est de positionner les produits bretons sur un créneau de qualité biologique. Dans ce cas, la première contrainte à lever est celle de l'approvisionnement, car les producteurs agricoles sont peu nombreux sur cette spéculation et sensibles aux rapports de prix ainsi qu'à la sécurité du débouché ; la seconde est celle du marché intermédiaire ou final à prospecter, sur une échelle spatiale large. Se pose alors la question des avantages concurrentiels du produit promu par le PER.

Quel que soit le marché visé, qu'il s'agisse d'énergie ou de matériaux de construction, les produits envisagés ont des substituts assez étroits et leurs prix sont formés de manière exogène, selon la situation générale du marché de référence. Ainsi, par exemple, le prix des matériaux de construction à base de chanvre est fonction du prix relatif, en amont, du chanvre par rapport aux autres productions agricoles substituables (colza, céréales), et en aval, des autres matériaux d'éco-construction. Le volontarisme local ne peut seul garantir la pérennité de telles opérations.

L'une des difficultés à laquelle sont confrontés ces projets porte sur la capacité à organiser offre et demande au même rythme et au même niveau.

### 3.4. Les PER confortent le plus souvent un projet économique préexistant et la coopération locale entre acteurs publics et acteurs privés

Un des principes mis en avant dans la politique des PER est d'associer des acteurs publics (Collectivités locales, EPCI, établissements publics) avec des acteurs privés (entreprises, associations). Le nombre de maîtres d'ouvrage privé dans les projets (tableau 3-6) est un des signes les plus tangibles du partenariat public-privé dans les données disponibles sur l'ensemble des PER.

**Tableau 3-5**  
Répartition du nombre de maîtres d'ouvrage selon leur statut (acteurs publics, entreprises, autres acteurs privés) dans les projets de PER Bio-ressources en France

Répartition du nombre de maîtres d'ouvrage par type de statut dans les	MO publics		Entreprises MO		Autres MO privés*	
	<i>nombre</i>	<i>%</i>	<i>nombre</i>	<i>%</i>	<i>nombre</i>	<i>%</i>
Pas de MO	6	7	26	<b>31</b>	42	<b>50</b>
1 à 2 MO	39	<b>46</b>	20	<b>24</b>	27	<b>32</b>
3 à 9 MO	28	<b>33</b>	25	<b>30</b>		
10 MO et +	6	7	8	10	10	12
n.c.	5	6	5	6	5	6
Ensemble	84	100	84	100	84	100

\* autres maîtres d'ouvrage privés : associations, organisations professionnelles, chambres consulaires, particuliers, SCI

Source : base de données PER CESAER.

Peu de PER n'ont aucun maître d'ouvrage public. En revanche, ils sont nettement plus nombreux à ne pas avoir d'entreprise comme maître d'ouvrage (près d'un tiers d'entre eux) ou pas d'autre maître d'ouvrage privé (la moitié). On peut *a contrario* souligner que dans plus de 2/3 des PER, il y a au moins une entreprise maître d'ouvrage et dans 40 % des PER, au moins 3. Cependant, cet indicateur ne donne qu'une vision partielle des réalités du partenariat entre acteurs publics et acteurs privés dans le cadre des projets de PER et en amont.

De l'analyse des 10 projets de développement économiques étudiés en bio-ressources, il se dégage que l'association des acteurs publics locaux (Communes, Communauté de communes, Pays, PNR) avec les acteurs privés est une condition du développement des activités économiques dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Dans deux cas sur 10, la maîtrise d'ouvrage est le fait des seuls acteurs publics : installation par la Communauté de communes du Pays Glazik d'un réseau de chaleur pour le chauffage de serres maraîchères ; installation de chaudières à bois dans les édifices publics de communes du Mené (GAL du Pays Centre Bretagne). Cependant, dans ces deux cas, la visée des réalisations est de favoriser la création d'entreprises (installation de maraîchers dans le premier cas) ou de conforter l'activité d'entreprises existantes (exploitations agricoles productrices de plaquettes de bois dans le second). Dans les autres PER, les projets associent tous comme maîtres d'ouvrage des entreprises ou/et des associations ayant exercé antérieurement une activité, ou ayant un projet en attente, dans le domaine concerné (cf. annexes 3-2 à 3-4).

Un indicateur de l'implication des acteurs privés dans les PER est le montant de leur contribution à l'autofinancement du projet. Ainsi, dans les PER étudiés où des entreprises sont maîtres d'ouvrage, leur contribution prévue est de l'ordre d'un tiers à plus de 50 % du montant total dans la quasi-totalité des cas (cf. annexe 3-1). L'importance des fonds accordés et leur destination (investissement matériel) a certainement joué un rôle de premier plan pour mobiliser les acteurs privés. Mais ce n'est pas là le seul avantage retiré par les acteurs privés impliqués dans les projets. La mobilisation de plusieurs leviers d'intervention (aide à l'expérimentation, étude de

marché, actions d'information auprès du grand public et de formation des professionnels) est considérée comme essentielle au développement des débouchés de leur entreprise.

Les partenaires privés sont de différentes natures : il s'agit soit d'entreprises privées au sens classiques, unipersonnelles ou non, soit de structures collectives, de type associatif ou coopératif. Les partenariats ne sont pas identiques, plus techniques et plus ponctuels pour les premières que pour les secondes, mais les différents projets étudiés mettent en évidence une propriété commune du partenariat public-privé, celle de l'inscription dans le temps long. Des collaborations anciennes sont repérables dans les archives des opérations, étayées par des relais institutionnels de type ADEME ou ANVAR, et la dimension collective des organisations concernées (coopérative, groupement de producteurs, CUMA) est souvent sous-jacente au partenariat –le caractère historique du mouvement d'action collective agricole et rurale en Bretagne peut constituer un facteur contextuel peu sujet à généralisation.

### 3.5. Des PER d'ambitions différentes selon la structure porteuse

L'identification des périmètres concernés par chaque projet est difficile car chaque projet couvre des « aires » de dimension et de nature différentes. On peut distinguer deux catégories de périmètres selon que l'on parle d'aire fonctionnelle, de nature technico-économique, ou d'aire de décision, de nature socio-politique. Sur le premier plan, l'aire fonctionnelle (technique) correspond au bassin de collecte des inputs et d'écoulement des outputs. Pour un niveau de production donné et compte tenu de la densité de la production primaire comme de la demande (intermédiaire ou finale), on peut définir un périmètre sur lequel l'approvisionnement comme l'écoulement peuvent potentiellement être réalisés (exemple de la biomasse à partir de linéaires ou des sous-produits de l'abattage ou des repeuplements). Il aboutit à l'identification des aires de marché pertinentes pour chaque produit. En toute logique, compte tenu de la carte des lieux d'approvisionnement et d'écoulement, une localisation optimale peut être définie pour chaque niveau de production envisageable techniquement. Ce premier périmètre correspond à la maîtrise d'ouvrage.

Le deuxième périmètre est celui de l'aire de décision et de responsabilité, il prend en compte l'espace de « concernement » des acteurs publics et privés engagés dans le projet et susceptibles de contribuer à son financement. Ce périmètre correspond à la structure porteuse. De nature plus politique que technique, ce type d'espace est le plus souvent étendu et décalé par rapport à l'espace fonctionnel. Ce décalage est l'une des difficultés manifeste des opérations de développement local, à savoir, identifier et rapprocher des périmètres d'étendues très disparates. Dans le cas des PER, la question qui se pose est celle de l'articulation des espaces de référence du maître d'ouvrage et de la structure porteuse. De ce point de vue, on peut distinguer trois cas de figure, qui éclairent la question de la pertinence de la structure porteuse au regard des enjeux de développement économique local, à partir des études de cas approfondies menées sur des PER Bio-ressources.

Le premier cas de figure est celui d'une **opération ponctuelle menée à l'échelle d'une communauté de communes**, pour laquelle cette structure porteuse est pertinente. L'opération conduite par la communauté de communes du pays Glazik en est un exemple assez typique. Rappelons que ce projet consiste à valoriser la chaleur dégagée par l'aérocondensateur d'une usine d'incinération située dans le bourg centre de la communauté de communes, porteuse du PER, en créant un réseau de chaleur pour chauffer des serres maraîchères. La visée de ce projet de la communauté de communes est de créer les conditions favorables à l'installation de maraîchers, afin de diversifier son tissu économique. Dans ce cas de micro-projet, l'aire fonctionnelle et l'aire de décision coïncident en grande partie.

Un deuxième cas de figure est celui d'un **projet de développement intégré conçu et porté par un Pays**, pour lequel cette structure porteuse s'avère plus pertinente. Le PER du Pays Centre Ouest Bretagne en est une illustration. Le PER vise à « créer de véritables filières à partir des ressources locales » et porte sur trois projets économiques différents. Les aires fonctionnelles de

deux d'entre eux (filière bois-énergie et filière chanvre biologique) correspondent au moins au périmètre géographique du Pays (le plus étendu de Bretagne) tandis que pour le troisième, l'aire d'approvisionnement et de consommation correspond à un site ponctuel (projet méthanisation d'effluents d'élevage dans des fermes). Bien que l'aire fonctionnelle de ce dernier soit celle d'un site ponctuel, l'enjeu qu'il représente est plus large –il est soutenu à titre expérimental– et rejoint les deux autres en s'inscrivant dans une réflexion menée à l'échelle du Pays, visant à faire de son périmètre le territoire pilote du développement durable en Bretagne, en lui donnant une traduction économique opérationnelle. Ce pays est manifestement pionnier en ce domaine par sa capacité à articuler les deux types de périmètre, et particulièrement à réunir un ensemble de conditions favorables au développement de ces projets, en termes d'association de différents acteurs locaux aux décisions et de financement des projets (cf. 4.3.). Cet exemple illustre probablement, du moins en partie, la situation constatée pour l'ensemble des PER Bio-ressources : près d'un tiers d'entre eux (24 sur 84) regroupent plusieurs projets économiques différents et, parmi eux, ce sont majoritairement des Pays (15 sur 24) qui les portent.

Les autres PER étudiés se situent entre ces deux cas de figure : le dispositif PER a eu indéniablement un **rôle structurant sur le projet de développement local**, mais on peut s'interroger sur l'adéquation de la structure porteuse aux enjeux de développement économique.

Le cas de la Communauté de communes du Mené, structure porteuse (dans les faits) du volet Bio-ressources du PER Centre Bretagne, est intéressant car il présente la caractéristique peu répandue, parmi les PER Bio-ressources, d'assurer le portage de plusieurs projets économiques différents (7 cas d'EPCI sur 24 PER bio-ressources où portage de plusieurs projets économiques différents). Ces projets s'inscrivent dans un programme territorial de développement des énergies renouvelables conçu à l'échelle de la Communauté de communes et qui comporte 10 actions différentes dont la réalisation est prévue à moyen terme (2011). Dans ce cas, les aires fonctionnelles des projets, de même que les aires de décision et de responsabilité, coïncident avec le périmètre de la Communauté de communes. Rappelons qu'il s'agit de soutenir deux micro-projets : l'un porte sur la construction de plates-formes de stockage de bois-énergie dans deux communes équipées de réseaux de chaleur, l'autre porte sur la création d'une huilerie destinée à la transformation du colza en carburant pour des producteurs présents dans un rayon de 20 km (production et consommation locale). La capacité de cette structure porteuse à concevoir et porter un tel programme de développement des énergies renouvelables paraît tout à fait exceptionnelle jusqu'alors parmi les EPCI et résulte de la conjonction d'un ensemble de facteurs favorables (cf. 4.3.). C'est pourtant ce type de structure que le plan de développement des énergies renouvelables (MEEDDAT, 2009) privilégie comme échelle pertinente pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PCET (Plans Climat Energie Territoriaux). Nous reviendrons en conclusion générale sur cette question.

Le PER porté par les Pays Graylois et Pays Vesoul Val de Saône (Franche-Comté) illustre un autre cas de figure où l'association de deux Pays a manifestement permis de faire correspondre l'aire fonctionnelle (aire de production et transformation du chanvre et aire de valorisation d'un sous-produit du chanvre sur le marché local de l'éco-construction) et l'aire de décision et responsabilité d'un tel projet en associant tous les acteurs locaux concernés et les acteurs institutionnels des autres échelons de l'intervention publique (cf. 4-3). La mise en place de la politique des PER a dans ce cas créé l'opportunité pour les deux pays d'initier et concrétiser une réflexion sur les enjeux environnementaux de leur territoire. À la différence des PER bretons, la réflexion y est récente. En outre, la question de la pertinence de cette structure, pour porter un tel projet, est posée car les enjeux en matière de développement économique des usages industriels du chanvre dépassent son périmètre et le rapprochent du cas d'un Pôle de compétitivité.

## Conclusion

La très grande majorité des PER bio-ressources portent sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, et valorisent des ressources variées dans le cadre de filières différentes. Les études de cas sur des PER labellisés dans ce domaine mettent en lumière que les projets ont quasiment tous pour objectifs communs (i) d'assurer une mobilisation durable des ressources organiques locales (ii) de concevoir et réaliser des unités de production adaptées au contexte et (iii) d'articuler potentiel de production et besoins locaux.

Premièrement, les études de cas mettent en évidence que les projets de développement économique sont centrés sur l'offre, mais ont toutefois une attention commune aux débouchés. D'une part, ils comportent une présentation étayée de la situation des ressources du territoire. Dans la plupart des cas, la ressource est dispersée et relativement hétérogène. Les usages actuels sont le plus souvent le fait de micro-entreprises ou de pratiques d'auto-consommation. Ces projets ne sont pas tous au même stade d'évolution, et les appuis à leur apporter vont de la création proprement dite de l'activité au développement industriel d'une opération largement testée, en passant par la structuration d'initiatives dispersées et non abouties économiquement. D'autre part, le marché local constitue le débouché « naturel » des produits envisagés. La production de bio-ressources est développée à des fins énergétiques pour couvrir une partie croissante des besoins locaux. Cependant, d'autres actions ont peu à voir avec l'objectif d'autonomie énergétique : la mise au point de matériaux de construction ou de produits cosmétiques utilisant le chanvre se réfère assez vite à un marché régional ou national, déjà formé et concurrentiel. Une des difficultés à laquelle sont confrontés ces projets porte sur la capacité à organiser offre et demande au même rythme et au même niveau.

Deuxièmement, si par construction le principal levier activé touche au capital productif (abaisser le coût du capital), deux autres groupes de leviers sont également mobilisés dans la plupart des projets. La visée est, pour l'un, de favoriser la production de connaissances et la diffusion de l'information, l'innovation et la mise au point de procédés, le développement des compétences et la formation des acteurs locaux, et pour l'autre, d'agir sur l'organisation des acteurs locaux. Les opérations prévues dans le cadre du PER complètent des actions connexes, réalisées antérieurement ou parallèlement à la démarche PER pour constituer un ensemble cohérent, construit le plus souvent dans la durée.

En troisième lieu, les PER dans ce domaine confortent le plus souvent un projet économique pré-existant et élargissent la coopération entre acteurs publics locaux et acteurs privés. Les études de cas mettent en lumière que le partenariat entre acteurs publics et acteurs privés s'inscrit, le plus souvent, dans le temps long et que la mise en place du dispositif, par l'importance des fonds accordés et leur destination (investissement matériel), a eu un rôle de premier plan pour mobiliser les acteurs privés. Mais ce n'est pas là le seul avantage retiré par les acteurs privés impliqués dans les projets.

Enfin, il s'agit de projets de développement d'ambitions différentes selon la structure porteuse. L'identification des périmètres concernés par les différents projets étudiés éclaire la question de la pertinence des différentes structures (EPCI, Pays, PNR...) à porter des projets dans le domaine des bio-ressources au regard des enjeux de développement des territoires concernés. L'une des difficultés manifeste des opérations de développement local est d'identifier et rapprocher deux périmètres d'étendues disparates : des aires « fonctionnelles », de nature technico-économique, qui correspondent aux aires de marché pertinentes pour chaque produit (bassin de collecte des inputs et d'écoulement des outputs) ; des aires de décision et de responsabilité, de nature socio-politique, qui prennent en compte l'espace de « concernement » des acteurs publics et privés dans les projets et susceptibles de contribuer à leur financement. Ces deux types de périmètre sont le plus souvent décalés et la capacité à les rapprocher dépend du type de structure porteuse.

De ce point de vue, trois types de cas ressortent dans le domaine des bio-ressources. Le premier cas de figure est celui d'une **opération ponctuelle menée à l'échelle d'une communauté de**

**communes**, et pour laquelle cette structure porteuse est pertinente. Un deuxième cas de figure est celui d'un **projet de développement intégré conçu et porté par un Pays**, pour lequel cette structure porteuse s'avère plus pertinente, car il s'agit de prendre en compte les aires fonctionnelles de plusieurs projets économiques différents –qui vont d'un site ponctuel au périmètre du Pays, voire au-delà– et de réunir un ensemble de conditions favorables au développement de ces projets, en termes d'association de différents acteurs locaux aux décisions et de financement des projets. Les autres PER étudiés se situent entre ces deux types de cas : le dispositif PER a eu un **rôle structurant sur le projet de développement local**, mais on peut s'interroger sur l'adéquation de la structure porteuse aux enjeux de développement économique.

La capacité à articuler le dispositif PER avec les autres politiques de développement des territoires ruraux est-elle différente selon la structure porteuse ? Dans quelle mesure influence t-elle l'ambition et la portée des projets de développement dans le domaine des bio-ressources ? Telles sont les questions que nous aborderons dans la quatrième partie.

## 4. PLACE DU DISPOSITIF PER DANS LES POLITIQUES RÉGIONALES ET GOUVERNANCE LOCALE

Cette partie présente les résultats de l'analyse socio-politique appliquée à l'échelle régionale et locale. Elle développe d'un point de vue qualitatif sur trois régions d'étude l'analyse quantitative de la deuxième partie et apporte un regard croisé par rapport à l'analyse économique de la troisième partie.

Concernant la grille d'analyse socio-politique, certains éléments de problématique ont été présentés dans la première partie du rapport (1.2 en particulier) : montée en puissance des politiques de projets et de contractualisation (Pays, PNR, Agglos, EPCI, le Volet Territorial du CPER comme outil financier), renforcement des politiques de planification « stratégiques » (SRADT, PASER, SCOT...), développement de la territorialisation, progression de la décentralisation et partage entre plusieurs acteurs du rôle anciennement dévolu à l'État.

Concernant l'analyse quantitative de la seconde partie, rappelons qu'elle a permis de mettre en évidence (1) les caractéristiques rurales des territoires les plus investis dans la dynamique PER, (2) la faible corrélation des choix de thématiques des PER avec les caractéristiques socio-économiques des territoires, (3) un effet évident des dynamiques d'acteurs locales et régionales sur l'investissement dans le dispositif (nombre de PER pour 10 000 habitants en zone rurale) et le choix du type de structure porteuse.

Notre propos dans cette quatrième partie sera donc d'appliquer concrètement notre grille d'analyse socio-politique aux trois régions d'étude et aux PER que nous avons analysés, en replaçant le dispositif PER dans une dynamique plus large, celle de l'évolution des politiques de développement territorial concernant les territoires ruraux (point 4.1). Cette analyse globale de la gouvernance du dispositif PER aux échelles régionales, départementales (point 4.2) et locales (point 4.3) nous permettra ainsi de dégager un certain nombre d'enseignements sur la cohérence de cette politique au sein de l'action en matière d'aménagement du territoire portée par la DIACT.

### 4.1. Analyse du contexte des politiques territoriales dans lequel s'inscrit l'appel à projets PER

#### 4.1.1. Une redéfinition des rôles

Examinons successivement dans nos trois régions d'étude l'évolution de la dynamique des jeux d'acteurs en matière de politique de développement territorial au cours de la période concernée par les appels à projet PER.

##### a) Bretagne

La Bretagne fait figure de région relativement pionnière en matière de structuration et d'appui aux territoires de projet, avec un partenariat historiquement fort sur cette question entre l'État et la Région. Ainsi le volet territorial du CPER 2000/2006 s'est traduit par une contractualisation tripartite État/Région/Pays, avec de nombreux territoires de projet « labellisés » par l'État dès le début des années 2000.

L'année de l'appel à projet PER (2005) concorde avec l'avènement de la seconde génération de contrat de pays (2006-2012). La réflexion du Conseil Régional a débuté « à un moment où c'était très flou sur le Volet Territorial du Contrat de Projets, et elle n'a pas attendu ». La politique territoriale de la Région est cette fois unitaire, et dotée de **260 millions d'euros sur 6 ans** et pour 21 pays (611 projets retenus), dont moins de 25 % seulement sont affichés au titre du Volet



Territorial du CPER 2007/2013. L'État a reconduit pour sa part sa participation au cofinancement du Volet Territorial du Contrat de Projets État Région 2007-2013, à hauteur de **44 millions d'euros**, essentiellement alimenté par du FNADT, mais l'État contractualise de son côté avec les territoires, sous forme de convention État/Pays. Le partenariat s'est donc affaibli, la région affichant un leadership financier important en matière d'appui aux territoires de projet.

Au niveau départemental, les deux départements bretons qui ont fait l'objet d'analyses (Côtes d'Armor et Finistère) s'impliquent de plus en plus dans les politiques territoriales au cours de la période étudiée, en diversifiant les échelons territoriaux « cibles », comme le montre le tableau suivant :

	Conseil Général des Côtes d'Armor	Conseil Général du Finistère
<b>Période 2000/2006</b>	<p><i>De longue date ou depuis 2000</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Ingénierie, technique et méthodologique, départementale au service des territoires (Comité d'Expansion 22, agence départementale)</li> <li>. Contrats de pays</li> <li>. Contrats d'objectifs intercommunaux</li> </ul>	<p>2000/2006</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Contrats de pays (1<sup>ère</sup> génération)</li> <li>. Contrats d'agglomération (plus ciblés sur des investissements particuliers)</li> </ul>
<b>Période post 2007</b>	<p>2008/2009</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Création d'un service dédié au développement des territoires</li> <li>. Mise en place de maisons du département</li> <li>. Contrats de pays</li> <li>. Contrats avec les intercommunalités</li> <li>. Contrats avec les communes</li> </ul>	<p>2007/2013</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Contrats de pays (2<sup>ème</sup> génération), appelés contrats d'initiatives territoriales</li> <li>. Contrats d'agglomération, appelés contrats de développement</li> <li>. Contrats avec les intercommunalités</li> </ul>

## b) Basse-Normandie

Au niveau régional, la dynamique des acteurs bas-normands est un peu inverse de celle de la Bretagne : l'appui aux territoires de projet n'était pas une priorité forte jusqu'en 2004 et l'est devenu depuis, avec un partenariat qui se maintient bien entre État et Région sur ce sujet. Ainsi, venant d'une autre région, l'un de nos interlocuteurs relevait un certain dynamisme sur la politique territoriale en Basse-Normandie.

L'un des facteurs prépondérants de l'évolution de cette dynamique est incontestablement l'élection de Philippe Duron, ancien rapporteur de la loi Voynet, à la tête du Conseil régional en 2004. En effet, alors que l'équipe précédente était plutôt « suiveuse » en matière d'appui aux Pays, et menait essentiellement depuis les années 1990 une politique de contractualisation avec les CdC, petites villes et bourgs ruraux, la nouvelle équipe met fortement en avant les territoires de projet (pays, PNR, Agglomérations) et la planification stratégique (SRADT). À partir de 2004, la nouvelle majorité se donne ainsi pour objectif (1) de renforcer le maillage du territoire régional en Pays, agglomérations et PNR, (2) de moins financer les projets communaux (aménagement de bourgs) et de financer des projets plus structurants s'inscrivant dans des projets de développements à l'échelle des bassins de vie.

L'État, pour sa part, a fait le choix d'accompagner la Région dans ces nouvelles orientations et signe à ses côtés dans le CPER 2007/2013 un volet territorial doté de 72 millions d'euros (36 État, 36 Région), et une convention cadre pour le mettre en œuvre (convention d'application) prévoyant les modalités suivantes : (1) établissement de conventions État-Région-Territoire sur la base d'un diagnostic et d'orientations stratégiques, puis (2) signature de conventions de projets ou de programme (également tripartites) planifiant les opérations financées.

Le partenariat entre l'État et la Région apparaît donc bon dans le domaine des politiques territoriales. La Région juge que c'est dû notamment au rôle du Préfet Schott (2004/2007) qui a vécu les hésitations « nationales » de l'État sur la politique territoriale, qui a été « mis sous

pression » par le Président Duron (qui souhaitait un Volet Territorial important dans le CPER) et qui a cherché avant tout à parvenir à un accord en le suivant dans cette voie. Bien qu'elle complète légèrement le financement contractualisé (5 à 10 millions d'euros), la région considère que ce volet territorial reflète un partenariat de qualité, avec des financements équivalents et un accord global sur la méthode.

En revanche, les relations avec les départements sont complexes et ambiguës dans ce domaine des politiques territoriales car les trois départements bas-normands sont actuellement politiquement marqués à droite alors que la Région est à gauche, et manifestent un certain déni de son rôle de chef de file en matière d'aménagement du territoire. Nos interlocuteurs régionaux constatent un certain paradoxe entre les postures officielles (les départements ne sont pas cosignataires du CPER, ni des contrats tripartites entre Région, État et territoires de projet, alors que la proposition leur en a été faite) et la réalité de terrain (les départements signent aussi des contrats avec les Pays, les financent, de nombreux Pays sont présidés par des conseillers généraux). Toujours selon nos interlocuteurs régionaux, les départements apparaissent ainsi plus « distants », mais ils s'associent plutôt projet par projet, et cela fonctionne à peu près en termes de mise en œuvre. Plus que des désaccords de fond, il semble donc que ce soit l'impossibilité en termes d'affichage politique de dire que l'on travaille ensemble qui soit à l'origine de ce partenariat ambigu. Cette conclusion fait écho au discours du département de la Manche, qui (1) met largement en avant sa politique de contractualisation avec les EPCI, (2) qui considère, à l'inverse, que les Pays sont plus les interlocuteurs de la région que du département, et (3) que l'articulation entre collectivités sur ce thème reste anecdotique.

### **c) Bourgogne**

La situation de la Bourgogne se rapproche plus de celle de la Bretagne que de celle de la Basse-Normandie, avec néanmoins ses propres spécificités.

Ainsi, après une période de forte relation entre État et Région dans les programmations 2000-2006 (tant sur les lignes stratégiques, que sur la mise en œuvre des politiques territoriales), le SGAR ressent un très net détachement de l'État des contrats de pays et agglomérations, dont la gestion est dans les faits déléguée à la Région. L'État a joué son rôle d'initiateur dans la politique territoriale pour la transmettre aux Régions et dans la nouvelle programmation 2007-2013, la Région a mis en place d'importants moyens d'animation dans ses services pour conduire la nouvelle contractualisation (2 à 3 personnes affectées en 2000-2006, 6 correspondants territoriaux + des chargés de mission thématiques aujourd'hui). Pour nos interlocuteurs bourguignons, le rôle de l'État est aujourd'hui d'ouvrir de nouveaux chantiers plus transversaux : il recentre ainsi son intervention sur des nouvelles préoccupations telles que le développement durable.

Le discours des acteurs régionaux conforte celui de l'État, en soulignant (1) qu'en Bourgogne, la coopération entre l'État et la Région pour la conduite des politiques territoriales est forte depuis longtemps et continue malgré les changements de SGAR et de présidence du Conseil Régional, (2) qu'elle est largement entretenue par les pratiques de coopération entre les services, (3) que la seconde génération de contrat de Pays est clairement pilotée par la Région, l'État se positionnant davantage en « suiveur » et les départements restant globalement peu impliqués.

Ainsi, fruit d'une habitude ancienne et constante de coopération concernant les politiques territoriales, le partenariat entre État et Région s'est maintenu depuis 2006 malgré les hésitations de l'État concernant le renouvellement des CPER et le désengagement de l'État sur la politique des Pays pour la période 2007-2013. Le rôle de l'État s'est néanmoins un peu délité sur le plan budgétaire en passant d'une parité dans l'engagement financier dans le volet territorial en 2000-2006 à un engagement de 1 pour 3 pour le nouveau volet. Mais l'État reconnaît clairement le leadership de la Région sur la politique territoriale et la Région a donc proposé à l'État sa conception d'intervention territoriale que l'État en région a accepté et abondé conformément à ce que lui permettait de faire le cadre national. L'État est donc passé d'un rôle de co-pilote en 2000-2006 à celui d'accompagnateur de la Région en 2007-2013. Cette posture s'est ressentie dans son implication limitée dans les négociations des nouveaux contrats avec chaque territoire,

contrairement à la précédente génération. La possibilité de pouvoir conserver une philosophie commune entre l'État et la Région est néanmoins jugée très importante par la Région.

Enfin, en Bourgogne, les départements sont, d'une manière générale, peu impliqués dans la politique territoriale.

## **Conclusion**

La dynamique d'évolution des jeux d'acteurs et les orientations en matière de politique territoriale dans les trois régions étudiées illustrent et précisent les éléments de problématique introduits dans la première partie de ce rapport :

- une montée en puissance de la région qui s'affirme et qui s'affiche à la fois en termes de montant financier et de leadership sur l'ambition et les méthodes ;
- un rôle de l'État qui passe globalement d'initiateur à « suiveur » ;
- un rôle ambigu et variable des départements.

Au-delà de ces traits généraux, cette analyse souligne également les spécificités de chaque situation régionale où l'histoire, les hommes et les rapports de force politiques entre collectivités influencent nettement les partenariats et la gouvernance à l'œuvre.

### **4.1.2. Une évolution des modes d'action**

Après les dynamiques d'acteurs, examinons à présent les modes d'action mis en avant dans le domaine des politiques territoriales au cours de la période dans laquelle s'inscrit l'Appel à projets PER.

#### **a) Bretagne**

Du côté de l'État, le Volet Territorial 2007-2013 correspond à un changement stratégique de cap, du « *soutien aux territoires de projet* » au « *soutien aux projets des territoires* ». Cela se traduit sur plusieurs aspects : (1) le financement de l'ingénierie territoriale de fonctionnement est exclu, seul reste possible le financement d'une ingénierie de projets particuliers et (2) une démarche ascendante est promue, appelant de ses vœux une hiérarchisation des projets et correspondant à une montée en puissance des sous-préfets (référents des territoires).

Du côté de la Région, par rapport à la première génération de contrats de pays, on peut souligner les évolutions suivantes :

- un rapprochement pays/agglomération : le contrat de pays comprend le financement du projet d'agglomération (auparavant chaque territoire faisait l'objet d'un contrat séparé) ;
- une implication des présidents d'EPCI, qui sont cosignataires des contrats de pays ;
- le renforcement des critères de choix des projets : l'intégration du projet dans les vocations du pays et la stratégie régionale, l'attention apportée à la dimension intercommunale (la maîtrise d'ouvrage intercommunale étant considérée comme le degré le plus abouti), à la dimension structurante et à la démarche qualitative.

Du côté, enfin, des départements étudiés (Côtes d'Armor et Finistère) on soulignera lors des évolutions de leurs politiques avant et après 2006 la volonté de favoriser la logique de projet (choix d'une thématique prioritaire pour les projets de territoire dans le Finistère par exemple), la hiérarchisation des priorités et les échanges entre territoires (conférence départementale annuelle dans les Côtes d'Armor).

#### **b) Basse-Normandie**

Le mode d'action est défini en partenariat en Basse-Normandie. Il vise à permettre l'atteinte de l'ambition nouvelle de la politique territoriale :

- **Convention d'ingénierie** signée par la Région avec tous les territoires de projet : possibilité d'aide du conseil régional à hauteur de 50 % du coût d'un directeur et d'un chargé de mission (plafonné à trois chargés de mission maximum par territoire), avec engagement sur 6 ans, pour donner de la lisibilité au territoire ;
- **Structuration de l'ingénierie** avec financement de la mise en réseau des Pays et la création d'un centre de ressources ;
- **Demande faite aux territoires de projet** de produire un diagnostic, puis une stratégie de territoire pour 2007/2013, débattue avec l'État et la Région, puis un programme d'actions en lien avec cette stratégie et comportant non seulement les projets d'investissements des CdC du Pays mais aussi des actions transversales à l'échelle du Pays ;
- **Pays et PNR porteront les projets Leader** et en contrepartie la région s'engage à cofinancer les animateurs Leader (soit 1,5 poste de plus pour un Pays qui porte un GAL) ;
- Recherche d'une **forte articulation dans le domaine de l'appui aux territoires** entre CPER et fonds européens (VT du CPER 2007/2013, PO FEDER et DRDR FEADER).

Concernant les départements étudiés (Calvados et Manche), on peut souligner que :

- pour la Préfecture du Calvados, l'appel à projets est devenu un mode d'action essentiel au sein de l'État, pour des raisons de gestion budgétaire (une dotation et un appel à projet « en face ») mais aussi car cela favorise la logique du projet de territoire en contraignant les acteurs à se regrouper et à sortir des logiques communales ou intercommunales favorisées par une approche plus « guichet » ;
- la politique territoriale du département de la Manche (orientée vers les EPCI, voir ci-dessus) a connu un tournant en 2007-2008, avec le passage d'une politique de guichet à une politique de projet, sous la forme d'une contractualisation avec les EPCI. Il s'agit d'un contrat de territoire sur 3 ans, comprenant un diagnostic (type AFOM) et des fiches projet. L'instruction est réalisée par les services sectoriels du Conseil Général référents selon les projets. Au départ, la démarche contractuelle concernait uniquement certaines politiques du Conseil Général (réseaux, assainissement, voiries, etc.), puis elle s'est généralisée à l'ensemble de ses politiques (services, social, jeunesse, éducation à l'environnement, etc.). Aujourd'hui, un tiers des EPCI a contractualisé, un tiers est en cours et un tiers reste à engager. Par ailleurs, l'appel à projets est une démarche qui commence à se diffuser « car les élus ont passé le cap de la politique de guichet et de l'essaimage ». Pour les élus du Conseil Général, l'approche contractuelle est perçue comme un facteur de modernisation de l'action publique (innovation, excellence).

### c) Bourgogne

La contractualisation avec les pays et les agglomérations est la principale modalité de travail avec les territoires. Les négociations des contrats 2007-2013 sont conduites par les services de la région (chargés de mission territoriaux de la direction aménagement du territoire) et par des élus sur des temps plus politiques. Pour les pays, chaque contrat est traduit en convention cadre identifiant : i) des intitulés d'action, ii) une liste des maîtres d'ouvrage, iii) des conditions à l'obtention de soutiens publics.

Dans la nouvelle programmation, la Région souhaite renforcer le rôle des EPCI constitutives des Pays dans le portage des projets des territoires, avec l'idée que le Pays soit l'espace de conception de la politique du territoire et les EPCI soient les structures de mise en œuvre du projet territorial.

L'appel à projet n'est pas utilisé par la Région. Selon les acteurs rencontrés, la mise en concurrence des territoires ne serait pas saine si l'appel à projet était systématiquement utilisé. Les PER montrent que ponctuellement, l'appel à projet peut apporter des choses intéressantes lorsqu'il s'appuie sur des territoires organisés et dotés en moyens d'ingénierie.

## Conclusion

Cette analyse de l'évolution des modes d'action fait ressortir quelques traits saillants :

- la recherche d'approches plus stratégiques et de projets mieux ciblés ;
- la recherche d'articulation « fonctionnelle » entre les échelles territoriales (Pays/EPCI) ;
- la recherche de cohérence entre les différentes politiques territoriales ;
- l'utilisation plus marquée de l'appel à projets, qui fait néanmoins débat entre les acteurs quant à la pondération de ses avantages et de ses risques. S'il a tendance à se généraliser au sein de l'État pour gérer des fonds limités, les régions ont plus tendance à l'utiliser avec parcimonie pour ne pas favoriser une mise en concurrence non équitable des territoires.

### 4.1.3. Des tensions créées par ces évolutions à moyens constants

Ces évolutions du rôle des acteurs et des modes d'action, dans un contexte financier de plus en plus tendu, notamment du côté de l'État, est générateur d'un certain nombre de tensions, provoquées davantage par des enjeux de moyens pour mettre en œuvre ces évolutions que par la remise en cause de leur intérêt.

#### a) Bretagne

L'élément le plus marquant de l'évolution du partenariat dans le domaine des politiques territoriales en Bretagne est incontestablement l'affaiblissement de la coordination entre État et Région sur le Volet Territorial 2007-2013. Cette coordination existait sur la période 2000-2006 (un contrat cadre commun, des instances régionales et locales communes), même si elle pouvait être considérée comme perfectible. En outre, le soutien des Conseils Généraux aux pays n'est pas forcément articulé en amont avec les deux partenaires régionaux : c'est notamment le cas pour le Finistère, les Côtes d'Armor étant encore en train d'élaborer leur politique. Ceci étant, le fait que le Conseil Général des Côtes d'Armor considère que la mise en œuvre de sa politique va bénéficier d'un « *hasard favorable* » de calendrier, à savoir la révision des contrats de pays du Conseil Régional, laisse présager une articulation probablement plus forte.

Par ailleurs, les acteurs bretons rencontrés soulignent que la RGPP va modifier l'organisation entre les différents échelons (national, régional et départemental). Il s'agit notamment d'affirmer une plus grande gouvernance des politiques publiques à l'échelle régionale (« autorité » du Préfet de région sur le Préfet de département, relations plus directes du SGAR avec les territoires, etc.). Dans ce cadre, l'échelon départemental craint une modification des relations avec les territoires et des missions moins motivantes (rôle de « boîte aux lettres », d'exécuteur de « basses besognes »).

#### b) Basse-Normandie

Dans un contexte partenarial de bonne qualité (cf. 4.1.1. et 4.1.2.), des désaccords mineurs existent entre l'État et la région sur la mise en œuvre de la politique de développement territorial. Ils portent en particulier sur le rythme à imprimer à l'avancée de cette politique, l'État poussant globalement pour aller vite en raison de ses incertitudes budgétaires et la région souhaitant travailler plus sur le « fond » (le diagnostic, la stratégie) que sur le contrat de pays (le financement des actions).

Au niveau départemental, la Préfecture du Calvados exprime des craintes similaires à celles entendues en Bretagne : l'évolution récente vers la régionalisation du pilotage des politiques territoriales au sein de l'État<sup>1</sup>, le niveau départemental restant en charge de la gestion financière (conventions avec les MO, paiements), est ressenti difficilement.

---

<sup>1</sup> Par exemple, le préfet de département n'a plus d'enveloppe FNADT à gérer « en propre ».

## **c) Bourgogne**

L'État se positionne en accompagnateur de la Région dans la dernière phase de contractualisation avec les territoires : « Nous n'avons aucun moyen en personnel pour suivre le travail de conception et de négociation des contrats ». Ainsi le leadership régional, s'il est reconnu par l'État, est vécu en partie comme une conséquence d'un manque de moyens et donc plus subi que souhaité. Cette situation fait peser un risque certain sur le souhait de la région de pouvoir conserver une philosophie commune entre l'État et la Région en matière de politique territoriale (voir ci-dessus).

## **Conclusion**

Les craintes exprimées dans les entretiens réalisés font bien ressortir les enjeux inhérents aux évolutions en cours dans les processus de gouvernance des politiques territoriales :

- la multiplication des acteurs augmente les besoins d'articulation, mais les restrictions budgétaires (État) rendent les partenariats plus difficiles ;
- l'ambition nouvelle des approches territoriales (plus de stratégie, de mise en réseau...) à moyens constants crée également des tensions.

## **4.2. Articulation et cohérence du dispositif PER avec les politiques régionales dans les trois régions étudiées (articulation État – Région – Département)**

Après avoir analysé le contexte de gouvernance dans lequel s'est inscrit le dispositif PER, il s'agit ici de rendre compte des modalités d'articulation du dispositif avec les politiques territoriales des trois régions d'étude. Cette analyse permet d'une part d'expliquer, au moins partiellement, certains résultats observés lors de l'analyse quantitative (choix des structures porteuses) et d'autre part d'étudier la cohérence du dispositif PER avec les autres politiques territoriales à l'œuvre sur la même période.

### **4.2.1. Une influence des acteurs régionaux et départementaux sur le choix des structures porteuses de PER**

#### **a) Bretagne**

Le SGAR considère n'avoir eu aucune influence sur l'émergence des projets PER, que ce soit en matière de nombre de candidatures, de thématiques ou de choix du type de structure porteuse. Ceci résulte directement du choix de la DIACT de s'appuyer sur les Préfectures de département pour la mise en œuvre et le suivi du dispositif PER, qui a provoqué une implication très faible de l'échelon régional de l'État dans la mise en œuvre des PER.

Le Conseil Régional de Bretagne a eu un positionnement en retrait vis-à-vis du dispositif PER<sup>1</sup> pour les raisons suivantes : il ne souscrit pas au mode d'action « appel à projet » en ce qui concerne le soutien aux territoires et il estime sa politique spécifique déjà largement dotée. Il finance cependant certains projets des PER dans le cadre des contrats de pays et, comme le SGAR, souhaite mieux connaître les PER.

Les deux Préfectures de département rencontrées n'ont pas eu la même implication :

- La Préfecture du Finistère s'est sentie mise en retrait par la démarche de la DIACT (relations directes avec les territoires, mission confiée au sous-préfet) et n'a pas eu d'investissement

---

<sup>1</sup> La question de la création d'une ligne budgétaire a néanmoins été débattue.

particulier dans cette phase amont, hormis la diffusion de l'appel à projet par courrier puis la co-instruction en urgence des candidatures, sur la base d'une grille commune avec la DDAF. Elle n'a pas non plus eu de poids dans la sélection « faite à Paris dans une certaine opacité », malgré l'émission d'avis préfectoraux. Un des territoires rencontrés confirme, en effet, avoir eu une réunion d'information locale impliquant directement le Délégué Interministériel à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires ;

- La Préfecture des Côtes d'Armor estime, en revanche, avoir eu un rôle « très important » de relais de la politique, notamment par l'organisation concertée avec les sous-préfets de réunions locales d'information sur le dispositif PER, réunissant les pays, les EPCI, les services de l'État, le Conseil Général, l'association départementale des maires, etc. L'échelle de l'arrondissement, logique pour l'État, était également la plus proche du pays, échelle de souhait d'émergence des projets PER sur laquelle l'État et le Conseil Général s'étaient entendus. Il y a eu une instruction par les différents services déconcentrés de l'État, avec un avis final de la préfecture soumis au Préfet. On retrouve, en revanche, la même frustration devant la sélection nationale, qui « a été très politique et pas toujours conforme aux avis préfectoraux ».

Enfin, les stratégies des deux Départements rencontrés sont également fortement contrastées.

Le Conseil Général des Côtes d'Armor s'est positionné, dès le début, en tant que « partenaire et accompagnateur » de l'État :

- Il a provisionné une enveloppe spécifique mixte sur les pôles de compétitivité et les PER. Il intervient également sur ses lignes sectorielles ;
- **Il s'est entendu avec l'État pour favoriser l'échelle pays dans l'émergence des PER** et a participé aux réunions de préfiguration organisées par ce dernier.

Le Conseil Général du Finistère a eu un positionnement beaucoup plus en retrait et on pourrait presque dire « par défaut » :

- Il a eu connaissance du dispositif « par courrier » du Préfet de département et « a suivi un peu » ;
- Il n'a pas émis de signe politique vis-à-vis des PER. Il n'a ainsi pas eu de rôle dans l'émergence des PER et son rôle dans la mise en œuvre est celui d'un cofinanceur sollicité par l'État, mais sur ses lignes sectorielles et pas au titre de soutien au dispositif PER.

Ainsi, la volonté politique de favoriser les pays comme échelle de portage des PER dans les Côtes d'Armor semble avoir porté ses fruits, puisqu'un seul PER a un portage autre (Syndicat Mixte, mais avec l'aval du Président du Pays).

## **b) Basse-Normandie**

Comme en Bretagne, le SGAR a été très en retrait du dispositif PER en Basse-Normandie pour des raisons similaires (quand les PER ont été lancés, ce sont les Préfectures de département qui ont été mises en avant dans les circulaires, la Préfecture de Région n'étant là que pour appuyer si besoin une demande exprimée par l'échelle départementale). Le SGAR n'a donc eu aucune influence sur les résultats.

Concernant le conseil régional, sa première posture a été politique, avec une réaction dans la foulée de la prise de position de l'ARF, qui était très critique. Suite à des sollicitations de la région par certains territoires, la région prend ainsi une délibération le 27 janvier 2007, assez défavorable compte tenu de cette posture politique, mais également pragmatique car il n'était pas question pour elle de laisser tomber les porteurs de projet. Le texte de cette délibération est ainsi critique mais il affiche aussi la volonté de la région de participer au dispositif PER, entre autres pour en corriger les risques (inéquité entre territoires, absence de financement d'ingénierie, non association des collectivités territoriales, non appui sur les politiques existantes type Pays...). La région annonce ainsi (1) que si le projet de PER s'inscrit dans une stratégie de Pays ou de PNR, elle soutiendra financièrement la conception du projet (3000 euros forfaitaire), **ce qui était**

**clairement une façon d'orienter les PER vers un portage Pays/PNR**, (2) qu'elle soutiendra ensuite les investissements prévus dans les projets PER dans le cadre de sa politique Pays/PNR existante<sup>1</sup>.

Comme le SGAR est resté en retrait, le Conseil régional n'a pu dialoguer avec l'État pour mettre en œuvre ces orientations. Il a en effet refusé certaines invitations de Préfecture de Départements (Manche) aux comités de sélection des projets au nom de la critique de la départementalisation du processus. La participation du conseil régional est donc resté relativement « invisible » (quelques avis téléphoniques aux préfectures de départements, échanges de courrier avec les territoires pour les amener à proposer des projets sur lesquels la région souhaitait s'impliquer financièrement).

D'après les acteurs régionaux, le fait que la région ait annoncé qu'elle ne financerait pas des projets portés par des EPCI a clairement influencé le choix des structures porteuses et a fait « remonter » le portage de certains projets et leur échelle de conception vers l'échelle des territoires de projet. Les résultats vont dans le sens de cette affirmation (70 % des PER bas-normands sont portés par des Pays ou des PNR, contre moins de 50 % en moyenne nationale), même si les trois PER étudiés ne le confirment pas<sup>2</sup>.

Quant aux acteurs départementaux, ils estiment avoir eu une implication et une influence certaine, mais pas de façon coordonnée avec celle qu'a cherché à avoir la région.

Dans la Manche, tout d'abord, le conseil général s'est clairement positionné comme candidat à l'appel à projets PER et non comme partenaire du dispositif. Les questions d'éligibilité ayant rendu difficile le portage de PER par le conseil général lui-même, ce dernier a sollicité un PNR du département pour porter un PER sur la thématique des bio-ressources : « le PNR a servi de prête nom pour des questions d'éligibilité ».

La Préfecture du Calvados estime avoir pu « influencer » les projets à divers titres :

- dans le choix des thématiques : en signalant rapidement au Pays d'Auge que le Bessin travaillait sur le bois de bocage, thème qui faisait l'objet d'une réflexion dans les deux Pays, le premier est plutôt parti sur la valorisation des produits locaux (vache, cidre et fromage) ;
- sur la cohérence d'ensemble des actions présentées et le partenariat public-privé : à travers les ajustements des projets demandés lors de réunions de travail au cours de la phase d'élaboration par rapport à l'instruction.

En revanche la Préfecture du Calvados, comme celle de la Manche, estime ne pas avoir orienté le choix des structures porteuses et n'a pas souvenir de consignes particulières à ce sujet.

### **c) Bourgogne**

Comme dans les deux autres régions, le SGAR n'est quasiment pas intervenu dans la mise en place des appels à projets PER. Il signale néanmoins avoir donné des avis sur les projets proposés.

Le Conseil Régional considère qu'il a subi le dispositif PER, au moins jusqu'à la phase de labellisation<sup>3</sup>. L'absence de référence, dans l'appel à projet, aux territoires de projet a fait craindre à la région que les PER ne les déstabilisent. Celle-ci estime aujourd'hui que ce n'est pas ce qui

---

<sup>1</sup> Dans les faits, 30 % des projets PER sont accompagnés dans le cadre des contrats de Pays (au titre de la politique territoriale) et 70 % le sont dans le cadre des politiques sectorielles (environnement, agriculture, tourisme). Mais globalement seuls les PER portés par des Pays ou des PNR (qui sont nettement majoritaires en Basse-Normandie) sont bien soutenus financièrement par la région.

<sup>2</sup> Pour le premier, l'échelle Pays s'est « imposée d'elle-même », pour le second, la structure porteuse est une EPCI mais le Pays n'existait pas en 2006 et pour le troisième, c'est le Conseil Général qui a influencé fortement le choix de la structure porteuse et non la région.

<sup>3</sup> Seule la préfecture de Saône et Loire a transmis quelques informations au Conseil Régional.



s'est passé dans les faits, dans la mesure où la plupart des projets ont finalement été portés par des territoires organisés.

À l'échelle départementale, la Préfecture de Côte d'Or a fait le choix de faire une communication prudente et donc restreinte. La présentation des PER a été faite par un courrier envoyé le 30 décembre 2005 au président du conseil général et aux présidents de pays. Les communautés de communes n'ont pas été directement destinataires du courrier, et ce pour différentes raisons : favoriser l'émergence des pays, éviter les effets d'aubaine ainsi que le foisonnement de dossiers d'instruction à la Préfecture. D'autres préfetures ont fait le choix de diffuser très largement l'information.

## **Conclusion**

Ces éléments d'analyse de la gouvernance du dispositif PER dans les trois régions étudiées mettent en exergue le fait que les collectivités territoriales, bien que non associées au départ (hormis les EPCI), ont pu exercer une influence dans un certain nombre de cas sur le choix des structures porteuses par le biais de partenariats renforcés avec l'État (Côtes d'Armor) et/ou en mobilisant le levier politique et financier (CR Basse Normandie). Cette mise en cohérence des territoires de projet n'est cependant pas systématique, notamment en raison (1) du choix de privilégier les Préfectures de département comme relais de mise en œuvre du dispositif PER (car cela démultiplie les situations de partenariat État-Collectivités et minimise l'influence du leadership régional dans le domaine des politiques territoriales) et (2) du fait des faibles articulations entre collectivités régionales et départementales dans le domaine des politiques territoriales.

### **4.2.2. Une cohérence inachevée des PER avec les priorités régionales et départementales**

#### **a) Bretagne**

Nous avons déjà souligné dans le point précédent que le SGAR, comme le Conseil Régional, s'est très peu impliqué dans le dispositif PER. Aucune recherche de mise en cohérence des PER avec les priorités régionales en matière d'aménagement du territoire n'a donc été le fait de ces acteurs.

Au niveau du département des Côtes d'Armor –caractérisé en revanche par une implication coordonnée de l'État et du conseil général dans la gouvernance du dispositif PER– les deux acteurs principaux de la mise en œuvre portent un avis globalement convergent sur l'adéquation des projets PER avec leur priorités stratégiques dans le domaine des politiques territoriales.

Pour la Préfecture des Côtes d'Armor, le sentiment est un peu mitigé selon les PER :

- Les thèmes proches du développement durable (énergies renouvelables, comme les PER du Pays COB ou du GAL du Pays du Centre Bretagne) correspondent bien à des priorités de l'État ;
- Le thème du tourisme ou du patrimoine (PER Trégor Goëlo) ne correspond plus forcément à des priorités en terme de développement territorial ;
- Pour le projet du Cheval en Penthièvre, c'est plus conjoncturel : le projet va permettre au secteur de Lamballe de trouver une place dans le pays de St Brieuc (équilibre du territoire) et de contrebalancer le désengagement local des haras nationaux.

Pour le Conseil Général :

- Les PER du Pays COB ou du Pays du Centre Bretagne sont des initiatives en plein accord thématique avec le Conseil Général (nouvelles énergies) ;
- L'avis est plus mitigé sur le PER Trégor Goëlo où la dotation très en deçà de l'attente risque de se traduire par du « bricolage » ;
- Le PER sur le Cheval en Penthièvre est très particulier.

En ce qui concerne le département du Finistère, compte tenu de la faible gouvernance exercée par la Préfecture et le Conseil Général, l'adéquation avec les priorités départementales ne peut être que fortuite et limitée (« certains projets sont dans les contrats de Pays »).

## **b) Basse-Normandie**

Le SGAR et la Région soulignent que les PER sont souvent inclus dans les stratégies des Pays, ce qui correspond à une consigne donnée aux territoires de projet dans le cadre de la mise en œuvre du volet territorial du CPER 2007/2013. Cette recherche de cohérence *a posteriori* entre dispositif PER et politique d'appui aux territoires est à mettre au crédit des deux partenaires régionaux.

Par ailleurs, du point de vue de la région, les projets de PER sont cohérents avec les projets de développement local et donc de fait assez cohérents avec le SRADT dont une des orientations est la prise en compte des stratégies locales de développement, et qui préconise aussi de soutenir certains axes de développement comme l'innovation, les services à la population, l'environnement. La région estime qu'en favorisant un portage des PER par les Pays, elle a pu influencer favorablement la cohérence entre PER et autres politiques territoriales en favorisant l'intégration des projets PER dans les stratégies de développement territorial des Pays.

Au niveau départemental, l'articulation des projets PER avec les priorités départementales est ressentie comme (1) difficile à évaluer faute de référentiel, notamment du côté de l'État, le PASED ne semblant pas constituer un document de référence en la matière, (2) plutôt favorable, à quelques exceptions près. Ainsi :

- le PER Manchois du Fleurion est « par construction » cohérent avec les priorités départementales puisque c'est le conseil général qui en est l'instigateur : volonté politique du Président de faire le pari des énergies renouvelables et de l'éco-construction dans un département qui « souffre » de son image énergétique nucléaire ; inscription du PER dans une démarche de Charte de développement durable 2007-2013 (baptisée Planète Manche – 8 défis, 50 projets), faisant suite à la Charte de l'environnement 2001-2006 ;
- dans le Calvados, les Pays se sont appropriés les PER, qui sont bien articulés avec leur charte. On retrouve là un effet de calendrier (travail sur la charte pour le volet territorial 2007/2013, donc après les PER, ce qui permet généralement de les intégrer dans la stratégie d'ensemble) et un effet des orientations données par les acteurs régionaux, et relayées par la Préfecture de département ;
- un PER porté par une Communauté de Communes (Entre Thue et Mue) fait exception, car il n'a pas du tout été intégré dans la stratégie du Pays de Caen, dont la Communauté de communes fait partie. La thématique agricole de ce PER (bio-ressources) est en effet éloigné du cœur de la stratégie de ce Pays fortement urbanisé.

## **c) Bourgogne**

Pour le SGAR, la rapidité de la mise en place du dispositif n'a pas permis d'avoir une vraie vision stratégique. Il n'y a pas pour autant de contradictions entre les PER et la politique régionale de l'État, mais le SGAR n'a pas souhaité pallier les déficiences de financement de la politique des PER. L'État a apporté des compléments dans certains cas, notamment sur l'ingénierie qui était exclue du champ des aides du dispositif PER, ou a fait un geste sur certains dossiers à la demande des sous-Préfets.

Pour la Région, la mise en place du dispositif PER a été perçue comme une rupture par l'État du partenariat État-Région bien qu'en Bourgogne la rupture ait été atténuée par le SGAR. Ce dispositif met en avant les Préfets et les sous-Préfets avec lesquels la Région a moins l'habitude de travailler et, selon cette dernière, l'échelon du département et de l'arrondissement tend à privilégier la défense et le portage de dossiers locaux spécifiques au détriment d'une vision plus stratégique du développement des territoires. Par exemple, sur le tourisme, les PER confortent des politiques locales, au détriment de thématiques régionales soutenues par la Région.

D'une manière générale, la région considère que les projets bourguignons sont bien coordonnés avec les territoires de projets. La Région n'a pas eu de rôle actif dans l'orientation de ces projets, ce qui montre une relative maturité des territoires à mobiliser de nouveaux dispositifs.

Au niveau des départements bourguignons, enfin, on note des appréciations différentes :

- En Saône et Loire, il semble qu'une forte coordination entre services de l'État (Préfecture), collectivités et territoires ait conduit à des projets PER mieux construits et mieux intégrés avec les autres politiques territoriales ;
- Pour la Préfecture de Côte d'Or, la mise en œuvre des PER résulte d'une politique volontariste du gouvernement en matière d'emploi, qui part du présupposé qu'il existe des projets dormants potentiellement créateurs d'emploi en zones rurales. La politique a pour objectif d'accélérer la réalisation effective de ces projets. En conséquence, selon l'interlocuteur rencontré, le PER est une vraie politique d'emploi. La méthode de l'appel à projets PER est combinée avec un délai court de mise en œuvre duquel est attendu un effet déclencheur accentué. Ces conditions de mise en œuvre n'ont par contre pas permis de construire son articulation avec d'autres politiques structurelles d'aménagement qui nécessitent des visions à plus long terme.

## Conclusion

Cette deuxième partie de l'analyse de la gouvernance régionale montre que les articulations « volontaires » des PER avec les priorités régionales ou départementales sont rares, du fait de la très faible implication des collectivités territoriales en amont, et du portage très « national » au sein de l'État. Elle fait également ressortir que, pour les acteurs rencontrés, même si la mise en cohérence reste largement perfectible, peu de projets PER paraissent cependant « aberrants » au regard de leurs priorités. Certains attribuent cela au rôle joué par la structure porteuse et plus largement à la gouvernance locale, hypothèse que nous analysons ci-après (4.3.)

## 4.3. Analyse de la gouvernance locale dans les PER étudiés

Cette troisième section s'intéresse à la gouvernance locale des projets PER, notamment dans leur articulation avec les autres politiques de développement des territoires ruraux. Les résultats présentés ici portent sur les études de cas bio-ressources et sur deux autres études de cas de PER valorisant des ressources naturelles, culturelles et touristiques en Bourgogne (cf. annexe 1).

### ***4.3.1. Une articulation avec d'autres politiques territoriales nettement plus importantes dans les PER portés par des Pays ou des PNR***

#### **a) PER Bretons : Pays COB, Pays Centre Bretagne, Communauté de communes du Pays Glazik**

Le tableau ci-après compare les situations des trois PER étudiés en Bretagne, selon trois critères significatifs au regard de l'articulation avec les autres politiques territoriales :

- l'articulation du projet PER avec le projet de territoire ;
- les principaux acteurs impliqués dans la réflexion à l'origine du projet ;
- l'articulation du PER avec les autres politiques territoriales dans lesquelles la structure porteuse est impliquée.

	<b>Pays Centre Ouest Bretagne</b>	<b>Pays Centre Bretagne (CdC Mené)</b>	<b>CdC Glazik</b>
<b>Articulation avec le projet de territoire</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. En 2005, réactualisation de la Charte de territoire et définition de deux grandes orientations : (1) un territoire pilote sur le développement durable avec une traduction économique et (2) la poursuite d'une politique d'accueil des entreprises</li> <li>. Le dispositif PER a constitué une opportunité pour développer la 1<sup>ère</sup> orientation de la charte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Le Pays a une priorité stratégique sur la politique d'accueil (population, entreprises, etc.)</li> <li>. Un PER bicéphale, avec deux thématiques (offre de soins et bio ressources), dont une seule est vraiment articulée avec le projet de territoire</li> <li>. Un choix thématique pragmatique : « être réactif vis-à-vis du dispositif donc privilégier des projets prêts »</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Pas d'articulation avec le projet de Pays</li> <li>. Logique vis-à-vis du projet de territoire intercommunal : développement économique sur un territoire qui a souffert (fermeture de l'abattoir Doux en 2002)</li> </ul>
<b>Principaux acteurs impliqués dans la réflexion initiale</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Implication du Conseil de Développement sur le choix du thème, sur les groupes de travail PER (80 % de membres communs)</li> <li>. Implication « autant que possible » du Pays COB sur l'animation auprès des privés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Le rôle du Conseil de Développement comme relativement amont (production d'études, de documents), mais l'usage aval par les EPCI n'est pas certain</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Essentiellement le trio du projet PER (CdC Glazik, Savéol et le SIDEPAQ)</li> </ul>
<b>Articulation avec les autres politiques territoriales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Reconstitution locale d'une cohérence des politiques territoriales, non gérée en amont par les financeurs, mais rôle considéré comme assez « normal »</li> <li>. Financement de certains projets du PER initial du COB par le Plan Bois Énergie ou encore par le CG sur la méthanisation, pour compenser la restructuration</li> <li>. Relais des autres politiques territoriales (Contrat de Pays, Leader) pour le financement de l'animation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Dans un contexte d'argent public rare, le rôle du Pays est de veiller à une cohérence d'ensemble et de la reconstituer le cas échéant</li> </ul>	

Ce tableau fait ressortir trois situations contrastées du point de vue de l'articulation du PER avec d'autres politiques territoriales :

- celle du PER porté par le Pays COB, où l'articulation est forte que ce soit avec le projet du territoire ou avec d'autres politiques dans laquelle la structure porteuse est impliquée (LEADER, Plan Bois Énergie...);
- celle du PER porté par le Pays Centre Bretagne, où l'articulation avec le projet de territoire est faible, du fait du caractère « artificiel » de la structure porteuse, même si cette dernière peut jouer un rôle d'articulation avec d'autres politiques territoriales du fait de ses compétences ;
- celle du PER porté par la Communauté de communes du Pays Glazik, qui résulte d'une rencontre entre trois acteurs, qui n'est pas véritablement un projet territorial du fait de son caractère ponctuel (une seule opération) et pour lequel la question de l'articulation avec d'autres politiques territoriales ne se pose pas vraiment.

## **b) PER Bas-normands : Pays du Bessin au Virois, Communauté de communes Entre Thue et Mue**

En ce qui concerne le Bessin au Virois, l'origine du PER est liée à la réflexion menée au sein du Pays sur les axes stratégiques de développement à privilégier dans la Charte, notamment l'axe valorisation des ressources. Un stage réalisé en 2005 au sein du Pays sur « l'usage et les potentiels des énergies renouvelables sur le territoire » a intéressé les élus et les a convaincu qu'il fallait faire de l'énergie un point fort de l'axe valorisation des ressources. Le dispositif PER a été une opportunité d'accélération au moment où cette réflexion se menait « tranquillement » au sein du Pays. Le PER est donc fortement articulé avec le projet de territoire porté par la structure porteuse, qui pourra de ce fait l'intégrer dans sa mission de coordination des politiques territoriales.

Concernant ensuite le PER porté par la Communauté de Communes Entre Thue et Mue, l'origine du projet est liée :

- d'une part à la réflexion stratégique menée au sein de la coopérative agricole locale qui avait fait ressortir les enjeux de l'alimentation animale (beaucoup d'éleveurs parmi les adhérents) et de l'énergie (débouché pour le colza local, augmentation des coûts de transport dans une coopérative très exportatrice de ses productions). Cette réflexion a abouti à un rapprochement entre la coopérative et le fabricant local d'aliments pour bétail Sanders autour de l'idée de construire une ligne de trituration du colza collecté par la coopérative pour le transformer sur place et incorporer le tourteau dans les aliments pour bétail local en lieu et place du soja importé, éventuellement OGM (les éleveurs du territoire produisent du lait AOC - Isigny) ;
- d'autre part à la mission confiée à la directrice de la jeune Communauté de communes Entre Thue et Mue par ses élus : soutenir le développement des entreprises locales pour générer de la TPU et asseoir l'existence de cet EPCI grâce à des opérations de communication.

Les rencontres entre ces deux acteurs ont fait se rejoindre ces deux volontés autour du PER qui amenait de l'argent public aux privés et du développement et une labellisation à cette jeune communauté de communes. Pour l'acteur privé, la plus value de l'accompagnement par cette structure est un élément indéniable de la réussite du projet.

### **c) PER Bourguignons : Tourisme fluvial en Val de Saône et Ferme du Hameau**

L'émergence du **PER « Tourisme fluvial autour de la Saône »** est le fait d'un petit groupe d'élus porteurs de plusieurs projets d'infrastructures fluviales en attente de concrétisation faute de moyens financiers. Le projet vise le financement d'un ensemble d'investissements destinés à conforter et développer le tourisme fluvial sur la Saône et à exploiter le fort potentiel du plus grand port fluvial en eau intérieure de France, présent sur le territoire (Saint-Jean-de-Losne) : mise au point d'un prototype et installation de systèmes d'amarrage avec ponton facilement démontables, restructuration de haltes nautiques, création d'une halte d'accostage pour bateaux de croisière, développement de la signalétique et de liaisons avec les pistes cyclables et création d'un guide numérique multimédia interactif.

Le territoire du projet de PER, envisagé sur le linéaire de la Saône (de Gray en Haute-Saône à Verdun-sur-le-Doubs en Saône-et-Loire) est à l'intersection de plusieurs structures territoriales existantes (3 départements, 4 Pays, 4 communautés de communes). C'est pourquoi les élus se sont appuyés, pour le montage du projet, sur une structure associative de développement économique, le COPIEVAL, dont l'un des axes d'intervention est précisément la valorisation économique du tourisme fluvial.

L'incapacité juridique du COPIEVAL à porter le projet a rapidement posé la question du portage institutionnel du PER. C'est finalement l'une des communautés de communes présidée par le principal initiateur du projet qui a été retenue, faute d'alternative plus conforme au périmètre du projet.

Cette configuration n'est pas sans conséquence sur l'articulation du projet avec les dispositifs territoriaux existants. D'une manière générale, les objectifs du projet s'inscrivaient bien dans les priorités des collectivités territoriales qui ont contribué à son financement. Par contre, l'absence de structure porteuse à l'échelle du territoire a rendu difficile la dynamique de concertation des acteurs tant privés que publics. Les entretiens conduits sur ce terrain ont mis en évidence certaines insuffisances dans la prise en compte des attentes des usagers et des initiatives déjà engagées par les professionnels du tourisme (comité départemental du tourisme) et par les autres structures territoriales intervenant sur le canal (Établissement Public d'Aménagement du Val de Saône, Pays, etc.). Il est ensuite rapidement devenu difficile à la communauté de communes porteuse de conserver un rôle « d'ensembliser », conduisant chaque maître d'ouvrage, souvent une commune, à mener son action isolément.

Quant à l'opération « **Ferme du Hameau** », localisée à Bierre-les-Semur (Côte d'Or), elle trouve son origine dans une activité d'animation locale ancienne qui a investi les locaux d'une ferme assez monumentale (fin XVIII<sup>e</sup> - début XIX<sup>e</sup> siècle). Il s'agissait de préserver des éléments de patrimoine agricole et rural en occupant ces lieux chargés d'histoire et emblématiques de l'Auxois.

Les difficultés liées à l'entretien de tels bâtiments et l'intérêt qu'ils suscitent pour d'autres associations locales (Cheval de trait, Initiatives pour l'environnement) conduisent à un transfert de propriété à la Communauté de communes de Précy en 2004 et à un changement de la logique de valorisation du site. En association étroite avec le Pays de l'Auxois, un projet plus ambitieux et porteur d'une certaine rationalisation de l'usage de la ferme a été construit puis soumis à la labellisation PER. L'apport technique de l'équipe de Pays et l'inscription du projet dans un territoire vaste (9 communautés de communes, 56 000 habitants) et organisé (Syndicat mixte, GAL Leader, Pays d'art et d'histoire, etc.) apportent les ressources et la crédibilité nécessaires à la démarche PER. C'est ainsi que le projet « L'Auxois, naturellement ... » a été labellisé PER en 2007, après un échec dans la première vague (problèmes de présentation et de montage concret du partenariat de prise en charge de la restauration –le déficit s'élevait à 200 k€ en 2005). Il met en avant la convergence de différentes activités sur un même site en soulignant l'exemplarité en termes d'accueil et de durabilité de l'opération (éco-construction, accessibilité des bâtiments, lieu d'hébergement et de restauration, etc.).

Dans cette démarche de mise en cohérence de différentes initiatives, le PER apporte une aide matérielle à l'investissement immobilier sans laquelle tout l'édifice aurait du mal à subsister, sachant que cette sortie d'une situation compliquée passe par un nouvel ordonnancement des acteurs et des activités, reléguant en position secondaire l'association historique de la Ferme du hameau.

## Conclusion

L'analyse de la gouvernance locale d'un certain nombre de PER - croisée avec la typologie esquissée dans la troisième partie de ce rapport - fait ressortir les éléments suivants en matière de cohérence des politiques territoriales :

- la question ne se pose pas de la même façon selon que l'on a affaire à un PER correspondant à un véritable projet territorialisé, un projet structurant ou un projet plus ponctuel, car la dimension « territoriale » de ces différents types de PER n'est pas la même ;
- le caractère légitime ou artificiel de la structure porteuse du PER conditionne fortement sa capacité à favoriser l'articulation entre PER et autres politiques territoriales ;
- l'articulation avec les autres politiques territoriales pour mettre en œuvre un projet PER apparaît plus poussée dans le cas d'un portage Pays/PNR du fait de la nature des projets (plus grand nombre d'opérations, donc plus « territoriaux ») et des compétences de ces acteurs dans ce domaine... ;
- à condition d'avoir résolu la question de l'animation (cf. 4.3.2).

### 4.3.2. Et permettant souvent de financer des ressources d'animation nécessaires à la réalisation des projets PER

#### a) PER Bretons : Pays COB, Pays Centre Bretagne, Communauté de communes du Pays Glazik

Le tableau ci-après souligne les principaux enjeux de mise en œuvre rencontrés par les trois PER étudiés en Bretagne.

	Pays Centre Ouest Bretagne	Pays Centre Bretagne (CdC Mené)	CdC Glazik
<b>Problématiques liées à la mise en œuvre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Pas de financement de l'animation, ce qui est considéré comme incohérent pour des territoires ruraux</li> <li>. Mobilisation de l'animation nécessaire à travers d'autres politiques territoriales (contrat de Pays, LEADER...)</li> <li>. Durée de contractualisation trop courte eu égard à la nature des projets (développement local)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Pas de problème de financement du PER, ou alors gestion par la substitution ou le report (financement plus tard par d'autres sources)</li> <li>. Évolution des projets PER dans le cadre de la mise en œuvre, lié à la volonté d'être réactif au départ (une gestion, pas forcément un problème)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Survenue d'une problématique foncière qui a mis le projet en difficulté</li> <li>. Durée de contractualisation trop courte eu égard aux difficultés de mise en œuvre</li> </ul>

Le délai de réalisation trop bref pour faire face aux aléas de ce type de projet est assez largement souligné. L'enjeu de l'animation nécessaire à la réalisation d'un tel projet est mis en avant par le PER porté par le Pays COB, qui est un PER de type « projet territorial » avec un nombre relativement important d'opérations s'inscrivant dans des logiques de filières et mobilisant un nombre élevé d'acteurs. La capacité de la structure porteuse à faire face à cet enjeu en s'appuyant sur d'autres politiques territoriales (contrat de Pays, LEADER) est également un fait marquant.

### **b) PER Bas-normands : Pays du Bessin au Virois**

Suite à la labellisation de ce PER orienté vers le bois-énergie, le Pays du Bessin au Virois (porteur du PER) a poursuivi la réflexion avec l'ADEME et a signé avec cet Agence un contrat ATHENEE qui a permis de financer l'animation du projet PER (embauche d'une personne à temps plein), indispensable selon le Pays pour que le projet avance, ainsi que d'autres actions immatérielles (études, voyages d'études...) mal financées par le PER et pourtant complémentaires. Ce contrat leur a aussi permis de rentrer dans un réseau de projets comparables, qui a été une source importante d'enrichissements. Le PER a enfin été articulé avec LEADER + 2000/2006 sur la partie nord du territoire pour cofinancer les plates formes de collecte et de compostage. C'est le Pays qui a géré ces différentes articulations, et c'est là son rôle, qui conditionne la réussite du projet.

### **c) PER Bourguignons : Tourisme fluvial en Val de Saône et Ferme du Hameau**

Les deux projets touristiques bourguignons présentent deux situations très contrastées du point de vue de la capacité d'ingénierie mobilisable pour la mise en œuvre des projets selon la nature de la structure porteuse.

Dans le cas du PER Tourisme fluvial, le portage par une communauté de communes réduit la capacité d'ingénierie et d'animation du projet au temps que peut y consacrer le président de l'EPCI. Les chargés de mission touristique des Pays n'ont pas de mission spécifique d'animation de ce projet périphérique aux trois pays concernés. L'absence d'aides à l'ingénierie et à l'animation associée à l'absence d'incitation du dispositif PER à s'inscrire dans les structures territoriales disposant de capacités d'animation peut conduire à des situations particulièrement préjudiciables pour la réussite des projets.

À l'opposé, partant d'une initiative très localisée, le portage du projet PER de la ferme du hameau par le pays de l'Auxois lui apporte des ressources en ingénierie qui permettent d'envisager d'intégrer une initiative très localisée dans une stratégie de développement plus large.

## **Conclusion**

Dans le cas de PER comportant un nombre relativement important d'opérations et une véritable dimension territoriale ou structurante, le fait de disposer d'une capacité d'animation apparaît comme un facteur nécessaire à la réalisation des projets. Dans les cas étudiés, cette animation a été financée le plus souvent par l'articulation du PER avec d'autres politiques territoriales (LEADER, contrat ATHENEE...). La capacité de la structure porteuse à assurer cette articulation est donc une condition de la réussite de nombreux PER. Elle dépend du type de structure porteuse (mettre en cohérence les politiques est une compétence spécifique des PNR et de certains Pays) et de ses conditions d'émergence (caractère légitime ou artificiel).

### **4.3.3. Un affaiblissement des Pays ?**

La question de la cohérence de la politique PER avec les autres politiques territoriales se pose également dans les termes suivants : le PER a-t-il renforcé ou affaibli les territoires de projets que la politique d'aménagement du territoire a cherché à faire émerger depuis la fin des années 1990 et le début des années 2000 ? Nous apportons quelques éléments de réponse à cette question au regard des études de cas retenus dans cette étude.

## a) PER Bretons : Pays COB, Pays Centre Bretagne, Communauté de communes du Pays Glazik

Le tableau ci-après fait état des enjeux relatifs au choix de la structure porteuse dans les trois PER bretons étudiés. En conséquence (1) de l'absence de consignes en la matière de la part des auteurs de l'appel à projet, (2) des effets de gouvernance régionale et départementale sur cette question analysés précédemment, les trois situations apparaissent contrastées :

- un choix « logique » du Pays pour le PER porté par le Pays COB, compte tenu de la nature du projet (développement de filières) et de son périmètre de réalisation ;
- un choix artificiel du Pays pour le PER porté par le Pays Centre Bretagne, s'expliquant par les orientations prises par les acteurs dans le département des Côtes d'Armor ;
- un choix « logique » de l'EPCI pour le PER porté par la Communauté de communes du Pays Glazik, compte tenu de la nature du projet (opération ponctuelle) et de son périmètre de réalisation.

	Pays Centre Ouest Bretagne	Pays Centre Bretagne (CdC Mené)	CdC Glazik
<b>Choix de la structure porteuse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Choix évident du fait de l'historique du COB et du thème, mais pas du tout porté par l'État dans le cahier des charges</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Le portage par le Pays vise à faire correspondre l'échelle de mise en œuvre et l'échelle de rayonnement (pour un bénéfice de l'ensemble du territoire)</li> <li>. Même s'il y a une crainte d'empiètement du Pays sur les compétences des EPCI, il est bien intégré comme échelle de captation des programmes contractuels</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Une volonté locale : le « <i>projet du mandat par son ampleur et son exemplarité</i> » et une échelle EPCI jugée favorable pour des projets d'implantation localisée</li> <li>. Un manque d'intérêt des autres EPCI du Pays, au moins à un certain moment</li> <li>. Aucune consigne donnée par l'État sur l'échelle de portage</li> </ul>

## b) PER Bas-normands : Pays du Bessin au Virois, Communauté de communes Entre Thue et Mue, Parc Naturel Régional des marais du Cotentin et du Bessin

Pour les acteurs du **Pays du Bessin au Virois**, la politique PER est « vraiment faite pour les Pays » et ils n'ont pas trop compris pourquoi les communautés de communes ont été « rajoutées dans un second temps dans l'appel à projets ». Pour eux, la réflexion sur ce type de projet doit en effet se situer à l'échelle d'un bassin de vie assez large pour mobiliser une ressource et monter une filière (par exemple la rentabilité d'une plate-forme de séchage nécessite un gisement d'au moins la moitié du Pays). Au-delà de ce manque de reconnaissance ressenti dans l'appel à projets, les acteurs du Pays soulignent également qu'ils s'attendaient à une reconnaissance plus forte de la labellisation PER par les pouvoirs publics, à l'instar des pôles de compétitivité. Une telle reconnaissance permettrait, selon eux, à un acteur local comme un Pays de tisser plus de liens avec l'enseignement ou la recherche, et cela permettrait de faire davantage sens avec le terme « excellence ».

En ce qui concerne le PER porté par la **Communauté de Communes Entre Thue et Mue**, le Pays de Caen n'existait pas encore au moment de l'appel à projet ce qui a simplifié la question du portage. Par ailleurs, du point de vue des acteurs de la communauté de communes, son périmètre n'est pas cohérent et être contraint de « passer par lui » à l'avenir serait démotivant car cela rajouterait une strate non pertinente (voir plus haut sur l'absence d'articulation entre ce PER et la stratégie du Pays de Caen). Le PER a permis à la communauté de communes d'accroître son ancrage local, en faisant la preuve de son utilité auprès des acteurs économiques. La labellisation a ici joué un rôle important car après la réalisation rapide des trois opérations du PER (la ligne de trituration du colza, non cofinancée, le silo et le séchoir), le projet a rencontré un problème de nuisances olfactives avec des plaintes très fortes des riverains, lesquels ont créé une association avec l'objectif de faire fermer l'usine et ont déposé une plainte auprès du tribunal administratif. Le maître d'ouvrage a dû installer un biofiltre (350 000 euros de coût supplémentaire) et réaliser depuis de très fréquentes analyses. Cependant, pour les acteurs rencontrés, le projet a pu survivre à cette crise grâce à la labellisation PER qui mettait le Préfet en porte-à-faux pour arrêter l'usine<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> L'appui politique du député local a également joué un rôle important pour surmonter cette crise.



Le PER du **Fleurion**, enfin, est porté par le Parc Naturel Régional des Marais du Cotentin et du Bessin à la demande du Conseil Général de la Manche. Ce dernier communique sur « Planète Manche Énergies durables » et pas sur « PER du Fleurion ». Les interlocuteurs rencontrés le justifie par l'argument que le citoyen « lambda » connaît davantage Planète Manche et Eco site que le label PER. Dans ce cas-là, le PER n'apporte aucune visibilité au PNR qui, par ailleurs, n'en manque pas étant donné sa création déjà ancienne (1991).

### **c) PER Bourguignons : Tourisme fluvial en Val de Saône et Ferme du Hameau en Côte d'or**

Dans le cas du **PER Tourisme fluvial**, il semble que le décalage entre la structure porteuse et le territoire de mise en œuvre du projet soit plutôt un handicap pour l'efficacité du dispositif. Cette configuration ne résulte pas d'un problème de pertinence de l'échelle de portage du projet, mais plutôt d'une absence de recouvrement entre le périmètre de la structure porteuse et le périmètre de concernement de ce projet touristique. On peut y voir une possible caractéristique des projets dépendant fortement d'attributs naturels (linéaire fluvial ici) qui peuvent s'avérer plus difficilement compatibles avec les déterminants spatiaux (centralités, accessibilité) et institutionnel de délimitation des périmètres des territoires organisés. Le projet a cependant permis de révéler un volontarisme des acteurs locaux pour intervenir sur un territoire et une problématique sur laquelle les territoires de projets existants ne proposent pas de réponses suffisantes et coordonnées.

Dans le cas de la **Ferme du Hameau**, le dispositif PER offre une opportunité qui est gérée avec l'appui technique et politique du Pays. Celui-ci joue le rôle d'une agence de moyens adaptée à ce type d'ingénierie de projet (équipe technique, réseau de relations), mais également une organisation politique qui fédère un nombre important d'EPCI et constitue ainsi une fédération détachée (relativement) des enjeux les plus locaux. Le montage du dossier PER, qui correspond à une réorientation assez radicale de l'affectation du site, n'aurait pu se construire sans ce double apport, technique et politique, du Pays.

### **Conclusion**

Le fait que l'appel à projet PER n'ait pas été ciblé sur les Pays et/ou les PNR a suscité des incompréhensions de la part des acteurs locaux et a vraisemblablement contribué à les fragiliser dans les zones où la structuration en EPCI est plus ancienne. Cela étant, on a souligné précédemment l'importance de leur rôle dans l'articulation du PER avec d'autres politiques territoriales et leur capacité à mobiliser de l'animation pour favoriser la réalisation effective des projets comportant une forte dimension territoriale. Dans le cas des projets réussis, ce rôle pourra éventuellement être reconnu comme une plus value importante.

## **5. SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS**

### **5.1. Synthèse des résultats**

#### ***5.1.1. Des pôles d'excellence rurale davantage localisés dans les territoires ruraux fragiles***

Au regard de l'une des incitations du dispositif PER, à savoir, privilégier les territoires en zone de revitalisation rurale, les territoires porteurs de PER labellisés ont effectivement un caractère rural fortement marqué et, pour une partie d'entre eux, portent l'empreinte des handicaps des zones rurales les plus périphériques, tels que l'enclavement, la fragilité du tissu économique peu diversifié, la disparition des services marchands et publics de proximité.

Ces territoires disposent toutefois d'atouts susceptibles d'être valorisés. Premièrement, s'ils bénéficient moins fortement des dynamiques contemporaines de repeuplement des zones rurales, ils connaissent en moyenne une croissance de population qui semble s'être accentuée dans la période récente. Deuxièmement, leur héritage en matière d'équipement et de service leur permet de disposer aujourd'hui d'une gamme relativement bonne, si on les compare notamment aux zones périurbaines. Les PER constituent ainsi une opportunité de maintien et d'adaptation de ces services pour mieux prendre en compte les besoins des usagers permanents et temporaires de ces territoires. On peut d'ailleurs se demander si le nombre relativement limité de projets dans ce domaine tient au dispositif PER, qui serait éventuellement sélectif à leur égard ou peu incitatif pour ce genre de dossier comparativement aux autres aides disponibles. Troisièmement, la structure économique des territoires, si elle présente certains handicaps, dispose aussi de quelques atouts pour valoriser les ressources fixes du territoire et notamment les aménités naturelles. La dotation en espaces naturels remarquables est un facteur d'attractivité touristique que le développement continu des capacités d'accueil marchandes et l'existence d'une très forte capacité d'accueil non marchandes dans les résidences secondaires est aujourd'hui en mesure de valoriser, sous condition de mise en cohérence des équipements à laquelle peuvent contribuer les PER. Enfin, les territoires ruraux disposent aujourd'hui d'acteurs publics mieux organisés au sein de dispositifs de développement à même de desserrer les contraintes et de disposer de marges de manœuvre accrues pour intervenir dans leur propre développement.

#### ***5.1.2. Une influence des facteurs socio-politiques sur la répartition spatiale des PER et la gouvernance régionale***

Les facteurs socio-économiques n'expliquent que partiellement la localisation des PER. Comme dans toute politique publique, d'autres facteurs interviennent tels que l'expérience des acteurs des territoires en matière de conduite de politique publique et/ou le contexte institutionnel et politique aux niveaux local, départemental et régional. Sous cet angle, la gestion départementalisée du dispositif a probablement favorisé une couverture de l'ensemble des départements (hors Ile de France) avec en moyenne un peu plus de 4 PER par département. Cependant, au-delà de ce premier constat, on observe des variations importantes du nombre de PER entre régions et entre départements. La forte déconcentration de la mise en œuvre du dispositif au niveau des préfets et le degré d'implication des collectivités territoriales départementales et régionales expliquent vraisemblablement la relative variété des configurations régionales.

#### **Influence sur le portage institutionnel des PER**

L'appel à projets ne donnait pas d'orientation précise sur le type de portage institutionnel souhaité pour les PER, laissant les porteurs de projets apprécier le choix de l'échelle territoriale et de la structure porteuse la plus adaptée. Sur l'ensemble des projets PER labellisés, la moitié d'entre eux sont portés par un EPCI (à fiscalité propre ou non), un peu plus d'un tiers par un Pays ou un PNR

et le reste par d'autres types de structures porteuses, notamment des Conseils Généraux ou des associations. Les situations régionales sont fortement contrastées du ce point de vue. Trois groupes de régions se dégagent : les régions dans lesquelles le portage des PER est essentiellement assuré par les EPCI (Picardie, Alsace, DOM et Rhône-Alpes), les régions dans lesquelles les deux types de structures porteuses se côtoient (Aquitaine, Champagne-Ardenne, Nord-Pas-de-Calais, Limousin) et les régions dans lesquelles le portage des PER est clairement orienté sur les Pays et PNR (Pays de Loire, Centre, Haute-Normandie et Basse-Normandie).

Les éléments d'analyse de la gouvernance du dispositif PER dans les trois régions étudiées mettent en exergue le fait que les collectivités territoriales, bien que non associées au départ (hormis les EPCI), ont pu exercer une influence dans certains cas sur le choix des structures porteuses par le biais de partenariats renforcés avec l'État (Côtes d'Armor en Bretagne) et/ou en mobilisant le levier politique et financier (Basse Normandie). Cette influence est néanmoins affaiblie, d'abord, par le choix de privilégier les Préfectures de Département comme relais de mise en œuvre (car cela démultiplie les situations de partenariat État-Collectivités et minimise l'influence du *leadership* régional dans le domaine des politiques territoriales), ensuite, du fait des faibles articulations entre collectivités régionales et départementales dans le domaine des politiques territoriales. Une extension de l'analyse sur les autres régions permettrait de savoir quelle est l'importance des différentes configurations à l'échelle nationale.

### **Une mise en cohérence inachevée du dispositif PER avec les priorités régionales et départementales**

Dans les régions étudiées, les articulations « volontaires » des PER avec les priorités régionales ou départementales sont rares, du fait de la très faible implication des collectivités territoriales en amont, et du portage très « national » au sein de l'État. Cependant, même si la mise en cohérence reste largement perfectible de l'avis des interlocuteurs rencontrés, peu de projets PER paraissent cependant « aberrants » au regard de leurs priorités. Certains attribuent cela au rôle joué par la structure porteuse et plus largement à la gouvernance locale (cf. 5.1.5.)

#### ***5.1.3. Des caractéristiques territoriales peu différenciées selon les thématiques des PER***

L'analyse quantitative menée sur l'ensemble des PER labellisés n'a pas fait ressortir de liens importants entre la thématique (domaine d'activité) des PER et les caractéristiques structurelles des territoires concernés. Cependant, à la rationalité des lieux, prise en compte dans cette analyse quantitative, doit être adjointe une rationalité des temps, considérant le rôle différencié des opérations selon les moments dans les processus de développement des territoires. Une opération peut en effet contribuer selon la date et le lieu, à spécialiser ou à diversifier l'orientation productive du territoire, à ancrer le recours à certaines ressources spécifiques ou à en préparer de nouvelles. En outre, le dispositif PER n'est pas le seul dispositif d'intervention publique dont les territoires ruraux peuvent bénéficier pour soutenir leurs projets de développement. On peut ainsi dégager une interprétation plausible des logiques territoriales à l'œuvre selon la thématique des projets.

Dans leur ensemble, les **PER valorisant des ressources naturelles, culturelles et touristiques** correspondent à des territoires aux caractéristiques rurales bien marquées et sont en général mieux reliés au réseau de petites villes que les autres PER. L'hypothèse d'une forte dotation en ressources touristiques à valoriser n'est pas confirmée. En effet, ces territoires ne disposent pas d'une capacité d'accueil significativement différente des autres territoires ruraux. Ce résultat renforce le constat souvent dressé de la mobilisation du tourisme comme support de stratégie générique de développement indépendamment des atouts que peut mettre en jeu le territoire pour servir cette stratégie. Mais une autre interprétation peut être formulée : dans le domaine du tourisme rural, l'intervention de l'État et des collectivités territoriales en vue de valoriser les atouts spécifiques des territoires est active depuis au moins deux décennies et le reste ; ainsi, au moment où se met en place le dispositif des Pôles d'excellence rurale, les territoires de projets disposant d'atouts touristiques ont pu considérer que leurs opérations dans ce domaine étaient déjà bien

engagées et soutenues par d'autres dispositifs et qu'il était opportun de diversifier leurs interventions en direction d'autres projets, laissant ainsi la place à d'autres projets de territoire, moins bien dotés en atouts touristiques à valoriser.

Les projets **PER orientés sur l'accueil de nouvelles populations et de services aux personnes** se différencient par leur localisation plus en marge des petites villes et davantage en zone périurbaine, où les besoins sont effectivement généralement importants. Une telle disposition renvoie à la logique de l'économie résidentielle qui suit de près les évolutions de la demande locale en fonction des mouvements démographiques, sans toutefois que ce critère ne se différencie significativement entre groupes de territoires. Ces résultats conduisent à s'interroger sur l'articulation de ces projets avec les schémas de structuration des services dans l'armature urbaine du territoire : dans quelle mesure ces PER prennent-ils en considération la nécessité d'ancrer leurs projets sur des bourgs ou petites villes donnant accès à une gamme complète de services ?

Les **PER « technologiques »** se différencient clairement des pôles de compétitivité par leur dimension et par leur localisation dans des territoires très en marge des agglomérations. Le niveau d'analyse développé ici ne permet pas d'apprécier la correspondance entre les orientations productives de la zone et les perspectives de développement des projets soutenus dans le cadre du dispositif PER. Ils offrent sans aucun doute de réelles opportunités locales de développement de savoir-faire locaux et de marchés de niches. Reste que la faible dimension des territoires et des pôles auxquels se rattachent les projets force à s'interroger sur les réels effets d'entraînement sur le développement des territoires concernés.

Quant à la **thématique des bio-ressources**, elle a indéniablement connu un succès qui révèle en soit l'importance accordée par les acteurs des territoires ruraux à la prise en charge des questions énergétiques et environnementales à tous les niveaux territoriaux, de même qu'aux opportunités de développement économique dont peut être porteur ce domaine. Alors que l'on s'attendait à ce que ces PER soient localisés dans les zones disposant de fortes ressources en bois (6 projets sur 10 concernent la production d'énergie à partir du bois), c'est plus souvent dans les régions agricoles de grandes cultures et/ou d'élevage qu'on les trouve. La proximité d'une ressource abondante ne semble pas être une condition nécessaire, du moins pour les projets mis en œuvre dans le cadre des PER, compte tenu du stade de développement des filières bio-ressources. L'analyse fine des projets de développement économique dans ce domaine permet d'étayer ce point de vue (5.1.4.).

#### ***5.1.4. Un effet structurant du dispositif PER sur les projets de développement économique dans le domaine des bio-ressources***

La très grande majorité des PER bio-ressources portent sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, et valorisent des ressources variées dans le cadre de filières différentes. En dehors du bois-énergie qui constitue la première énergie renouvelable en France, ce qui se traduit par une prédominance des PER dans cette activité, un tiers des PER portent sur la production d'énergie ou de matériaux efficaces sur le plan énergétique à partir de produits (ou sous-produits) agricoles (céréales ou oléagineux, effluents d'élevage, chanvre, etc.) et, pour un PER sur cinq, à partir de produits non agricoles (déchets verts, géothermie, soleil).

Les études de cas de PER labellisés dans ce domaine mettent en lumière que les projets ont quasiment tous pour objectifs communs (i) d'assurer une mobilisation durable des ressources organiques locales (ii) de concevoir et réaliser des unités de production adaptées au contexte et (iii) d'articuler potentiel de production et besoins locaux.

#### **Des projets centrés sur l'offre, mais avec une attention commune aux débouchés**

Les projets comportent une présentation étayée de la situation des ressources du territoire parmi lesquelles figurent des « potentiels de production d'énergies renouvelables ». Dans la plupart des

cas, la ressource est dispersée et relativement hétérogène. Les usages actuels sont le plus souvent le fait de micro-entreprises ou de pratiques d'auto-consommation. Ces projets ne sont toutefois pas au même stade d'évolution, et les appuis à leur apporter vont de la création proprement dite de l'activité au développement industriel d'une opération largement testée, en passant par la structuration d'initiatives dispersées et non abouties économiquement. La mise en forme du projet porte d'abord sur la transformation de ces expériences locales en dispositif technique capable d'assurer l'approvisionnement régulier d'une chaîne de production. Il faut s'assurer de l'accessibilité de ces ressources, en termes juridiques et en termes technico-économiques (contrats avec des producteurs ou avec des prestataires). Il y a ensuite changement d'échelle pour atteindre un seuil de production adapté aux contraintes de la filière (plate-forme de stockage, aide à la logistique).

Le marché local constitue le débouché « naturel » des produits envisagés. La production de bio-ressources est développée à des fins énergétiques pour couvrir une partie croissante des besoins locaux, chacune des micro-réalisations contribuant à l'atteinte de l'objectif national d'indépendance énergétique. Il semble ainsi que la matérialisation d'une demande potentielle (chauffage d'équipements publics, construction de logements, etc.) serve plus sûrement la réalisation de ces projets que la disponibilité des bio-ressources, finalement assez ubiquitaires. Cependant, d'autres actions ont peu à voir avec l'objectif d'autonomie énergétique : la mise au point de matériaux de construction ou de produits cosmétiques utilisant le chanvre se réfère assez vite à un marché régional ou national, déjà formé et concurrentiel. Une des difficultés à laquelle sont confrontés ces projets porte sur la capacité à organiser offre et demande au même rythme et au même niveau.

Si, par construction (aides accordées dans le dispositif PER), le principal levier activé touche au capital productif (abaisser le coût du capital), deux autres groupes de leviers sont également mobilisés dans la plupart des projets : leur visée est, pour l'un, de favoriser la production de connaissances et la diffusion de l'information, l'innovation et la mise au point de procédés, le développement des compétences et la formation des acteurs locaux, et pour l'autre, d'agir sur l'organisation des acteurs locaux. Les opérations prévues dans le cadre du PER complètent des actions connexes, réalisées antérieurement ou parallèlement à la démarche PER., pour constituer un ensemble cohérent, construit le plus souvent dans la durée.

### **... confortant le plus souvent un projet économique pré-existant et élargissant la coopération locale entre acteurs publics et acteurs privés**

Dans le domaine des bio-ressources, le principe mis en avant dans la politique des PER, celui d'associer des acteurs publics (Collectivités locales, EPCI, établissements publics) avec des acteurs privés (entreprises, associations), se traduit effectivement par l'implication d'au moins une entreprise (privée ou coopérative) dans la maîtrise d'ouvrage de plus de 2/3 des PER et d'au moins 3 entreprises dans 40% des cas. Les études de cas mettent en évidence que le partenariat entre acteurs publics et acteurs privés s'inscrit, le plus souvent, dans le temps long –des collaborations anciennes ont été repérées– et que la mise en place du dispositif, par l'importance des fonds accordés et leur destination (investissement matériel), a eu un rôle de premier plan pour mobiliser les acteurs privés. Mais ce n'est pas là le seul avantage retiré par les acteurs privés impliqués dans les projets. La mobilisation de plusieurs leviers d'intervention (aide à l'expérimentation, étude de marché, actions d'information auprès du grand public et de formation des professionnels) est considérée comme essentielle au développement des débouchés de leur entreprise. L'association des acteurs publics avec les acteurs privés constitue manifestement une condition du développement des activités économiques dans le domaine des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. En est-il de même pour les autres activités économiques ciblées par le dispositif PER ? Répondre à cette interrogation nécessiterait une extension de l'analyse économique ainsi conduite à ces autres activités.

### **5.1.5. Des projets d'ambitions différentes selon la structure porteuse**

Alors que les PER sont dans leur ensemble davantage portés par des EPCI que par des Pays et PNR, les PER dans le domaine des bio-ressources le sont autant par des Pays et PNR que par des EPCI. L'identification des périmètres concernés par les différents projets économiques étudiés éclaire la question de la capacité de ces différentes structures à porter des projets dans le domaine des bio-ressources au regard des enjeux de développement des territoires concernés.

L'une des difficultés manifeste des opérations de développement local est d'identifier et rapprocher deux périmètres d'étendues disparates : des aires « fonctionnelles », de nature technico-économique, qui correspondent aux aires de marché pertinentes pour chaque produit, c'est-à-dire au bassin de collecte des inputs et d'écoulement des outputs (demande finale ou intermédiaire) ; des aires de décision et de responsabilité, de nature socio-politique, qui prennent en compte l'espace de « concernement » des acteurs publics et privés dans les projets. Ces deux types de périmètre sont le plus souvent décalés et la capacité à les rapprocher dépend du type de structure porteuse. De ce point de vue, trois types de cas ressortent dans le domaine des bio-ressources.

Le premier cas de figure est celui d'une **opération ponctuelle menée à l'échelle d'une communauté de communes**, et pour laquelle cette structure porteuse est pertinente. Un deuxième cas de figure est celui d'un **projet de développement intégré conçu et porté par un Pays**, pour lequel cette structure porteuse s'avère plus pertinente, car il s'agit de prendre en compte les aires fonctionnelles de plusieurs projets économiques différents –qui vont d'un site ponctuel au périmètre du Pays, voire au-delà– et de réunir un ensemble de conditions favorables au développement de ces projets, en termes d'association de différents acteurs locaux aux décisions et de financement des projets. Ce cas correspond probablement, du moins en partie, à la situation constatée pour l'ensemble des PER Bio-ressources : près d'un tiers d'entre eux (24 sur 84) regroupent plusieurs projets économiques différents et parmi eux, ce sont majoritairement des Pays (15 sur 24) qui les portent. Quant aux autres PER étudiés, ils se situent entre ces deux cas-type : le dispositif PER a eu un **rôle structurant sur le projet de développement local**, mais on peut s'interroger sur l'adéquation de la structure porteuse aux enjeux de développement économique. L'un des cas étudiés est celui d'un PER porté par deux Pays associés, pour lequel se pose la question de la pertinence de l'échelle d'intervention dans la mesure où ce cas est proche de celui d'un pôle de compétitivité, car il associe un ensemble d'acteurs publics et privés s'inscrivant dans un périmètre au moins départemental, voire régional, du point de vue des aires de marché des acteurs économiques. L'autre cas étudié est celui d'un EPCI qui présente la caractéristique peu répandue de porter plusieurs projets économiques dans le domaine des bio-ressources. La capacité de cette structure porteuse à concevoir et porter le programme de développement des énergies renouvelables qu'elle a conçu paraît tout à fait exceptionnelle jusqu'alors parmi les EPCI et résulte de la conjonction d'un ensemble de facteurs historiques favorables.

Il se dégage également des investigations empiriques que la capacité à articuler le dispositif PER avec les autres politiques territoriales ne se pose pas de la même façon selon que l'on a affaire à un projet de développement intégré, un projet structurant ou un projet plus ponctuel. Ainsi, l'articulation avec les autres politiques territoriales pour mettre en œuvre un projet PER apparaît plus poussée dans le cas d'un portage Pays ou PNR du fait de la nature des projets (plus grand nombre d'opérations et diversité des maîtres d'ouvrage, capacité à coordonner et articuler diverses dimensions du développement local) et des compétences de ces acteurs dans ce domaine, à condition toutefois d'avoir résolu la question de l'ingénierie nécessaire à la réalisation de ces projets. Dans le cas d'un projet de développement intégré ou structurant pour le territoire, le fait de disposer d'une capacité d'animation apparaît nécessaire à la réalisation du projet. Dans les cas étudiés, cette ingénierie a été financée, le plus souvent, par l'articulation du PER avec d'autres politiques territoriales (LEADER, contrat ATHENEE...). Cet ensemble de résultats conduit à s'interroger sur la conception de l'action publique fondant le récent plan de développement des énergies renouvelables (MEEDDAT, 2009) qui privilégie l'échelle intercommunale pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des PCET (Plans Climat Énergie Territoriaux).

## 5.2. Enseignements et conclusion

Des principaux résultats dégagés de cette étude, on peut tirer plusieurs enseignements en matière de développement territorial et d'action publique.

Laissant de côté l'analyse des modalités d'instruction de l'appel à projet PER et les propositions qui en ont déjà été dégagées ( Roubaud et *al.*, 2007 ; Pointereau R, 2008), notre conclusion se focalise sur ce qui constitue notre apport essentiel concernant la question de la pertinence du dispositif PER au regard de sa visée principale, celle d'activer les ressorts de la croissance dans les territoires ruraux, et de sa signification. Il s'agit d'une intervention conçue et mise en œuvre par l'État central dans un contexte de décentralisation effective des politiques territoriales. On peut supposer que la volonté politique qui préside à l'instauration de ce dispositif tient à une analyse critique de la situation actuelle de l'évolution des espaces ruraux et des interventions publiques qui les concernent. Mettant en place des aides importantes et sélectives qui favorisent des réalisations structurantes en nombre limité, le dispositif PER prend le contre-pied des démarches de développement local qui tendent i) à privilégier les actions de long terme rendant le milieu propice aux micro-initiatives, dans tous les domaines de la vie économique et sociale du territoire, et incidemment, ii) à une certaine uniformisation des orientations de développement des différents espaces, en cherchant à prendre en compte et à donner satisfaction à toutes les composantes du territoire. Face à un constat de ce type, le dispositif PER viserait à mettre du relief à la fois au sein des territoires, en produisant une hiérarchie de fait entre les projets par la mise en exergue des opérations qui deviennent structurantes, et entre les territoires en attribuant à chacun une spécialisation plus marquée qui valorise ses domaines d'excellence et le démarque des autres.

### 5.2.1. Activer les ressorts de la croissance locale

Si l'on se place du point de vue économique, les aides du dispositif PER viennent en appui à des réalisations matérielles localisées dont le statut et les fonctions dans les mécanismes de croissance peuvent être posés de deux manières complémentaires : au regard de leur contribution à la croissance nationale et/ou au développement des territoires en question.

#### Contribution des opérations PER à la croissance nationale

L'une des préoccupations de l'État central dans ses interventions économiques consiste à repérer et faciliter la mise en valeur de l'ensemble des ressources disséminées sur son territoire en veillant à ce que les gisements de croissance en question ne soient ni sous-employés ni surexploités. Dans ce sens, les espaces ruraux disposent de ressources importantes en termes de biens de nature et plus généralement de ressources fixes (foncier, aménités, paysages, etc.). Une intervention centrale sur leur mise en valeur se justifie par le montant des aides publiques en jeu et leur allocation régionale, mais surtout, du point de vue économique, par leur effet en termes de création nette de valeur. Celle-ci suppose d'abord que l'action réalisée apporte une modification significative du niveau de production ou de l'efficacité de la production, mais aussi que cette amélioration ne s'effectue pas au détriment d'autres producteurs, localisés dans le même territoire ou dans d'autres territoires de l'ensemble régional ou national. Nos résultats tendent à donner crédit à la mise en valeur de ressources jusqu'à maintenant ignorées ou sous-employées, ce qui est assez net dans le cas des bio-ressources, et de potentiels peu développés, tel que cela apparaît dans des projets touristiques.

Le fait que le résultat net de ces opérations soit éventuellement positif est plus difficile à apprécier et ne semble pas général. Parmi les opérations étudiées, un certain nombre associent une valorisation de ressources locales en créant sur place les débouchés, en substitution de produits antérieurement importés (énergie, isolation, etc.) ; d'autres aboutissent à la création d'un nouveau produit, intégré à une offre locale qui s'étoffe et, dans ces deux cas, on peut envisager une création nette de valeur. En revanche, différents projets initiés sur des bases locales passent ensuite rapidement à une prospection élargie, en termes d'approvisionnement ou d'écoulement

des marchandises, qui vient en concurrence directe avec des marchés préalablement établis ou des initiatives concomitantes. Dans ce cas, il y a plutôt déplacement des lieux de production que création nette de valeur. Reste que la plupart des opérations étudiées mettent en avant une réelle amélioration des formes locales de production, du point de vue technique et organisationnel, dont on peut supposer des effets favorables sur l'efficacité économique.

Pour ce qui concerne la cohérence d'évolution de l'offre territoriale, les opérations aidées ne représentent qu'une faible partie des projets en cours, mais le niveau significatif des montants financiers en jeu et le caractère légitimant de l'instruction nationale contribuent toutefois à les mettre en relief dans l'offre locale et à la spécifier. Quant à apprécier leur effet sur le positionnement relatif des différentes offres, les points d'observation analysés au cours de ce travail ne permettent pas de tirer de conclusions globales.

## **Contribution des opérations PER au développement des territoires**

C'est une option principale du dispositif PER de situer les opérations ponctuelles qui bénéficient de l'aide publique dans leur cadre territorial. Elles sont « situées » à la fois pour prendre en compte les particularités du contexte local, mais aussi pour acquérir une signification au regard du projet global de développement du territoire. L'importance d'une telle option est largement confirmée par nos observations.

Les actions soutenues dans le cadre du dispositif PER ont en commun des caractéristiques marquées d'adaptation au contexte de production. Qu'il s'agisse de l'identification des ressources à valoriser, de la manière de les mobiliser et de les transformer en marchandise, de raisonner la mise en marché, les paramètres locaux sont omniprésents et déterminants des choix technico-économiques opérés. Tous les projets ne relèvent pas du même niveau d'élaboration économique, en particulier en termes de construction de marchés, mais tous mettent en œuvre une démarche de recherche d'adéquation à la situation locale, pour prendre en compte l'existant et le rendre compatible. On note même une certaine tendance au localisme, dans le sens où l'offre est pensée comme valorisation de biens locaux répondant à une demande locale. Les micro-projets très localisés sont effectivement mis en œuvre selon cette perspective, mais la plupart des opérations évoluent dans le sens d'une intégration des termes de la concurrence pour l'accès aux biens intermédiaires comme au marché final. L'espace de leurs relations économiques débordent alors d'autant plus largement les limites des territoires d'origine que ceux-ci sont de dimension réduite, tant du point de vue de la densité de ménages que d'entreprises. Il s'agit là d'une difficulté globale du dispositif qui néglige l'échelon régional alors que c'est à ce niveau que se construit l'essentiel des structures et du fonctionnement du système économique. En contexte rural, on ne peut en effet raisonner la demande à partir d'un éventuel effet de marché local, trop ténu, ni de relations interindustrielles significatives, souvent inexistantes localement. Ce qui signifie que la réussite de projets structurants s'inscrira assez mécaniquement dans un système extra-local, pour ses aires de marché comme pour ses effets d'entraînement.

Si la signification économique des opérations peut difficilement être cantonnée au plan strictement local, leur signification dans les projets de développement comporte en revanche une inscription territoriale prépondérante. L'ensemble des opérations n'est pas homogène à cet égard, car certaines, très ponctuelles, profitent du dispositif pour accélérer les temps d'élaboration sociale du projet. Mais, dans l'ensemble, les opérations trouvent leur origine dans une démarche de développement territorial de longue haleine, construite progressivement au gré des échanges locaux et des opportunités externes. Les aides PER ont alors un statut d'apport complémentaire, favorable à la réalisation d'équipements lourds qui marquent tant matériellement que symboliquement l'avancement du projet de territoire dans son ensemble. C'est sans doute la condition la plus centrale de réussite d'un dispositif de type PER, à savoir la capacité à mettre en relief des opérations exemplaires dans le tissu socio-économique local, au sens où elles portent à la fois une expression de développement économique, avec des retombées directes et pérennes, et de développement social, avec une matérialisation de l'effort de construction collective.



## **5.2.2. Raisonner les structures et les modalités de la gouvernance territoriale**

Si nous essayons maintenant de tirer les enseignements de cette étude du point de vue de l'analyse des politiques publiques, deux éléments principaux peuvent être mis en exergue : d'une part, l'importance de raisonner un dispositif de développement territorial en fonction de la structure porteuse la plus appropriée à sa mise en œuvre, d'autre part, la nécessité d'anticiper les leviers d'action pertinents pour la réalisation des projets.

### **Pertinence de la structure porteuse**

Le choix de la structure porteuse d'un PER, et plus globalement d'un dispositif territorial, peut s'analyser sous deux angles (i) celui de la pertinence de cette structure au regard des projets menés (ii) celui de la capacité de cette structure à mettre en cohérence le dispositif mis en place avec les autres politiques territoriales.

En termes de pertinence de la structure porteuse, l'analyse des PER et la focalisation sur les projets de bio-ressources permettent de pointer le rôle essentiel et structurant que peut jouer cette structure, et ce à double titre. Elle peut tout d'abord jouer un rôle de « catalyseur » des initiatives locales émanant des différentes parties prenantes du projet. La contribution de la structure à la mise en cohérence interne d'un projet s'avère dès lors une des garanties pour la réussite d'un projet. Ensuite, la structure porteuse peut contribuer à décloisonner les logiques des porteurs de projets en incitant à repenser les projets pas seulement dans une logique sectorielle mais plus largement dans une perspective territoriale.

En termes de cohérence externe et de capacité d'une structure porteuse à mettre en adéquation un dispositif avec les autres politiques territoriales, la question ne se pose pas de la même façon selon que l'on a affaire à un PER correspondant à un véritable projet territorialisé, un projet structurant ou un projet plus ponctuel, car la dimension « territoriale » de ces différents types de PER n'est pas la même. De ce point de vue, les analyses menées dans ce rapport ont permis, sur un nombre de cas modeste mais pris dans des régions différentes, de faire une distinction nette entre les EPCI et les Pays/PNR. Sur ces exemples, force est de constater, au regard des cas analysés plus précisément en matière de bio-ressources, que le portage d'un projet par un Pays/PNR contribue davantage à la cohérence externe d'un PER qu'un EPCI.

Cette influence de la structure porteuse est conditionnée par des facteurs politiques, réglementaires et relatifs à son expérience et son savoir-faire. Ainsi, en premier lieu, la légitimité politique de la structure, acquise au fur et à mesure de son histoire, apparaît déterminante dans sa capacité d'intervention. Par ailleurs, les compétences dont elle dispose réglementairement sont également un facteur important de son influence sur la mise en œuvre d'un dispositif de développement territorial (la maîtrise d'ouvrage de projet d'investissement, par exemple, est beaucoup plus adaptée aux compétences d'un EPCI). Enfin, l'expérience et le savoir-faire de la structure, en matière de conception de projet, de réflexion prospective ou d'animation des acteurs du territoire, sont également des éléments déterminants. Comme l'ont mis en évidence nos travaux, la combinaison relative de ces trois types de facteurs concourt à l'émergence soit de projets de développement intégrés, soit d'opérations ponctuelles.

La pertinence de la structure porteuse renvoie donc plus largement à la question de l'organisation politico-administrative en France et aux compétences attribuées aux structures de développement dans le cadre des lois de décentralisation. Sur ce sujet, le rapport Balladur (2009) propose de « ne plus créer de pays au sens de la loi du 4 février 1995 », puisque les pays ont, selon ce rapport, préfiguré les communautés de communes. Un des enseignements que nous pouvons tirer de cette étude sur les PER contrecarre, dans une certaine mesure, cette proposition et interroge tant sur la filiation pays/EPCI que sur l'importance des pays comme « chefs d'orchestre » des dynamiques territoriales. En effet, dans certains cas, ce sont les communautés de communes qui ont précédé les pays et qui ont vu, dans cette structure de développement, au-delà des compétences qui leur ont été attribuées, une façon d'associer plus étroitement les acteurs du développement et de

renforcer leur légitimité socio-économique. Mais notre analyse souligne la plus-value des structures porteuses de type Pays dès lors que l'on souhaite réaliser des projets de développement intégrés mettant en jeu un nombre relativement important d'opérations ou des projets structurants pour un territoire assez vaste. Les EPCI et les Pays n'étant pas « interchangeables » de ce point de vue, l'idée que les seconds ne sont plus nécessaires dès lors que les premiers existent comporte des risques importants.

## **Pertinence des leviers de l'intervention**

Le dispositif PER, tel qu'il a été proposé, conduit à privilégier les investissements comme mode d'intervention. En cherchant à affiner l'analyse, l'appréciation de la pertinence du levier d'intervention privilégié dans ce dispositif se pose différemment selon l'objectif poursuivi. S'il s'agit de favoriser des projets « ponctuels », la seule aide à l'investissement peut être pertinente, mais s'il s'agit de favoriser des projets de développement intégré, elle ne peut suffire. Dans ce cas, la réussite des projets repose sur la réunion d'un ensemble de conditions pour activer les ressorts de la croissance locale.

Ainsi, dans le cas de PER comportant un nombre relativement important d'opérations et une véritable dimension territoriale ou structurante, le fait de disposer d'une capacité d'animation apparaît comme un facteur nécessaire à la réalisation des projets. La capacité de la structure porteuse à assurer cette articulation est donc une condition de la réussite de nombreux PER. Elle dépend du type de structure porteuse (mettre en cohérence les politiques est une compétence spécifique des PNR et de certains Pays) et de ses conditions d'émergence (caractère légitime ou artificiel), comme cela a pu être analysé dans la quatrième partie de ce rapport.

Concernant le levier d'intervention privilégié dans le dispositif PER, une question se pose quant à la logique des aides qui conduisent à diminuer le coût du capital productif, relativement au choix de dimensionnement de l'unité de production et à l'établissement du coût de production unitaire. S'il s'agit de compenser des surcoûts dus à l'éloignement, chaque localisation souffrant des mêmes handicaps a droit *a priori* à des compensations de niveau comparable ; en tous cas, les aides à un projet particulier ne peuvent créer un avantage en sa faveur relativement à des projets potentiels en zone de même éloignement. En revanche, les aides à l'investissement peuvent conduire à abaisser le coût de production sur la période d'amortissement de l'équipement concerné sans créer de baisse véritablement pérenne ; elles peuvent aussi faciliter un dimensionnement irréaliste du projet.

Les projets de développement territorial qui réussissent sont ainsi ceux pour lesquels la structure porteuse a pu combiner des leviers d'intervention relatifs au capital productif et ceux relatifs au capital humain (formation, animation). La combinaison de leviers, dans le cas de politiques multisectorielles, s'avère plus efficace que la mobilisation d'un levier privilégié. Plus largement, dans les opérations de développement territorial, la prise en compte du capital social est un facteur prépondérant de réussite des projets, le capital social étant ici considéré dans ses deux dimensions : le *bonding* et le *bridging* (Callois, 2005). Si la dimension de « *bonding* » du capital social (capacité à générer du lien au sein d'un territoire) est souvent spontanément mise en avant dans les dispositifs de développement rural (elle est centrale dans LEADER, par exemple), la composante « *bridging* » de ce capital, à savoir la capacité du territoire à créer des liens avec son environnement extérieur, est tout aussi importante mais est souvent occultée. Cette valorisation du capital social renvoie, là encore, à la capacité des structures porteuses à mobiliser ces mécanismes de développement, mais aussi à la conception des politiques territoriales et à leur aptitude à prendre en considération et à intégrer ces dimensions.



## BIBLIOGRAPHIE

- ADEME, 2007, Marché actuel des bioproduits industriels et des biocarburants et évolutions prévisibles à échéance 2015-2030, Synthèse d'une étude réalisée par le cabinet ALCIMED, 55 p.
- ADEME, 2008, Maîtrise de l'énergie et développement des énergies renouvelables, Stratégies et études, n° 13, juillet, 7 p.
- Alvergne C., De Roo P., 2008, Les pôles d'excellence rurale : regards sur la politique française en direction de l'espace rural, *Organisations et territoires*, 17/1 : 73-78.
- Aubert F., Dissart J.C., Lépicier D., 2008, Localisation des services résidentiels. Analyse de la territorialisation de l'économie résidentielle à l'échelle intramétropolitaine, Rapport pour la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, 106 p.
- Aubert F., Berriet-Sollic M., Lepicier D., Schaeffer Y., 2006a, Contribution méthodologique à la mise en place du dispositif d'évaluation de l'axe relatif au développement des zones rurales (axe 3) du futur programme d'application du RDR en France (2007-2013), Rapport pour le Ministère de l'agriculture.
- Aubert F., Lépicier D., Perrier-Cornet P., Sencébé Y., 2006b, La construction de territoires micro-régionaux et leur signification économique : le cas des « Pays » en France, *Revue canadienne des sciences régionales/ Canadian Journal of Regional Science*, 29/1: 85-102.
- Aubert F., Guérin M., Perrier-Cornet P., 2001, Organisation et territoire : un cadre d'analyse appliqué aux espaces ruraux, *RERU*, 3 : 393-414.
- Balladur E., 2009, Une 5ème République plus démocratique, Rapport du comité de réflexion et de prospective sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la 5ème République, 181 p.
- Bellamine H., Briens, M., Franck C., Gourdon D., Levant L., Lozano C., Mazouin A., Peigney S., Vanmackelberg B., Veyrat C., Vigneron B., 2008, Evaluation ex ante du Pôle d'Excellence Rurale « Tourisme fluvial, cycliste et pédestre autour de la Saône », rapport d'étude de cas de la spécialité Economie et Gouvernance des Territoires (EGT) et de la spécialité ECONomie et Politique Agricole (ECOPA) des IGRF, ENESAD & Université de Bourgogne, 69 p.
- Berriet-Sollic M., Deprès C., Trouvé A., 2008, La territorialisation de la politique agricole en France : vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture. In Laurent C. et Du Tertre C. Secteurs et territoires dans les régulations émergentes, L'Harmattan.
- Blanc M., Schmitt B., 2007, Orientation économique et croissance locale de l'emploi dans les bassins de vie des petites villes et des bourgs. *Économie et Statistique*, 402 : 57-74.
- Callois J-M., 2005, Approches microéconomiques du développement économique local : prise en compte de la notion de capital social dans l'analyse des espaces périphériques, Thèse de doctorat en économie, Université de Bourgogne.
- Capt D., Schmitt B., 2000, Économie spatiale et agriculture. Les dynamiques spatiales de l'agriculture contemporaine. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3 : 385-406.
- Chambert F., Charvet S., Courbon V., Dancet R., Rosset S., Virely M., 2008, Le pôle d'Excellence Rurale « Chanvre, colza et tournesol : de la culture à la valorisation » en Haute-Saône : rôle du dispositif PER dans le soutien au développement d'une filière valorisant des bio-ressources, Rapport d'étude de cas d'option Agriculture, Territoire, Développement, ENESAD, 55 p.
- Déprès C., Capt D., Vollet D., 2007, Gouvernance territoriale et production de services environnementaux. Le cas de l'épandage en agriculture des boues d'épuration d'origine domestique, colloque ASRDLF, juillet.
- DIACT, 2005, Cahier des charges de l'appel à projets Pôles d'excellence rurale, décembre.
- DIACT, 2007, Programme de recherche évaluative sur les « Pôles d'excellence rurale » (PER) : appel à projets, janvier.

- Douillet A.C., 2003, Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique, *Revue Française de science politique*, 53/4 :583-606.
- Duranton G., Martin P., Mayer T., Mayneris F., 2008, Les pôles de compétitivité : que peut-on en attendre ? Paris : Presses de l'ENS, CEPREMAP, 82 p.
- Duranton G., Puga D., 2004, Micro-foundations of urban Agglomeration Economies, In Henderson V., Thisse J.-F. (eds), *Handbook of Regional and Urban Economics* (vol 4): 2063-2117.
- EDATER, 2008, Bilan de l'appel à projets « Pôle d'Excellence Rurale », rapport final, en association avec la SEGESA.
- Féménias A., Bouvier M., Balny P., Jaujay J., 2008, Évaluation des conditions de développement d'une filière de méthanisation « à la ferme » des effluents d'élevage, rapport pour le MAP et le MEDAD, 64 p.
- Gagné C., Piguet V., Schmitt B., 2005, Évolution récente de l'emploi industriel dans les territoires ruraux et urbains : une analyse structurelle-géographique sur données françaises. *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 2005 (1) : 3-30.
- INSEE, 2003, Structuration de l'espace rural : une approche par les bassins de vie, rapport de l'INSEE (avec la participation de l'IFEN, l'INRA, le SCEES) pour la DATAR, 111 p.
- Jones M., 1998, Restructuring the local state: economic governance or social regulation? *Political Geography*, 17(8): 959-988.
- Le Galès P., 1995, Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine, *Revue française de science politique*, vol. 45/1 : 57-95.
- Mary J., 2008, Contribution à l'évaluation des Pôles d'Excellence Rurale : étude technico-économique et socio-politique des PER pour la valorisation des bio-ressources en Bretagne, mémoire de fin d'étude d'ingénieur, spécialité Agriculture, ENESAD, 106 p.
- MEEDDAT, 2009, Plan de développement des énergies renouvelables à haute qualité environnementale 2008-2012-2020, rapport du Comité opérationnel 10 (COMOP) réuni dans le cadre du Grenelle de l'environnement, 53 p.
- Mesnil M., 2007, Pôle d'Excellence Rurale de la Ferme du Hameau : l'impact du pays de l'Auxois dans le projet, mémoire de fin d'étude d'ingénieur, spécialité Agriculture, ENESAD, 118 p.
- Moquay P., 2009, Les défis de la territorialisation de l'intervention publique pour les services de l'État, in Aubert, Piveteau & Schmitt, *Politiques agricoles et territoires*, QUAE éditions.
- Pointereau R., 2008, Avis de la commission des Affaires économiques du Sénat sur le Projet de loi de finances pour 2009, adopté par l'Assemblée nationale, annexe au procès-verbal de la séance du 20 novembre 2008 (cf. section Politique des Territoires).
- Ricci L., 1999, Economic Geography and Comparative Advantage: Agglomeration versus Specialization. *European Economic Review*, 43, 357-377.
- Roubaud J.P., Beth O., Fonseca B., 2007, Evaluation initiale du dispositif des Pôles d'Excellence Rurale, Conseil Général de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Espaces Ruraux, 62 p.
- Sapir A., 2003, *An agenda for a growing Europe*. Bruxelles, Commission Européenne, 183 p.
- Shearmur R., Polèse M., 2007, Do Local Factors Explain Local Employment Growth? Evidence from Canada, 1971-2001, *Regional Studies*, 41(4): 453-471.
- Terluin I., 2003, Differences in Economic Development in Rural Regions of Advanced Countries: An Overview and Critical Analysis of Theories. *Journal of Rural Studies*, 19: 327-344.

## ANNEXES

- Annexe 1 : Liste des régions, départements et PER étudiés & liste des acteurs enquêtés
- Annexe 2-1 : Localisation des PER par rapport aux zones de revitalisation rurale
- Annexe 2-2 : Détail des projets par thématique
- Annexe 2-3 : Liste des variables explicatives de l'implication des territoires dans le dispositif PER
- Annexe 2-4 : Statistiques descriptives des variables explicatives
- Annexe 2-5 : Résultats complémentaires des logit multinomiaux
- annexe 2-6 : Structures porteuses des PER par région et par département
- Annexe 3-1 : Caractéristiques des quatre PER valorisant des bio-ressources étudiés de manière approfondie en Bretagne, Basse-Normandie et Franche-Comté
- Annexe 3-2 : Caractéristiques des projets économiques du PER porté par le Pays Centre Ouest Bretagne
- Annexe 3-3 : Caractéristiques des projets économiques du PER porté par le Pays Centre Bretagne
- Annexe 3-4 : Caractéristiques des projets économiques du PER porté par les Pays Graylois et Vesoul Val de Saône (Franche-Comté)
- Annexe 3-5 : Caractéristiques des PER valorisant des richesses naturelles, culturelles et touristiques étudiées en Bourgogne



**Annexe 1**  
**Liste des régions, départements et PER étudiés & liste des acteurs enquêtés**

Région et départements	PER
<b>Bretagne</b>	
<p><b>SGAR</b> : Chargé de mission  <b>Conseil Régional</b>, Service Contractualisation territoriale : chef du service, chargé de mission volet territorial CPER  <b>ADEME</b> : chargé de mission  <b>AILE</b> (association)            - chargé de mission méthanisation            - chargé de mission Bois-énergie industriels/collectivités</p> <p><b>Préfecture Finistère</b>, Direction des actions interministérielles            - directeur et adjoint au directeur            - responsable et chargée de mission du bureau des politiques de développement territorial et de la cohésion sociale  <b>Conseil Général Finistère</b>, Direction du développement économique et international (DDEI) : directeur adjoint</p>	<p><b>PER du Centre Ouest Bretagne (COB)</b>            - Pays : directeur            - CECOB : Chargé de mission            - ALECOB : directeur            - <i>Cdc de Kreiz Breizh (MO) : Chargé de mission</i>            - <i>Cdc de Guerlédan (MO) : Chargé de mission</i>            - entreprise L Chanvre (MO) : associée            - entreprise Terrachanvre (MO) : directeur            - entreprise Aprobois (MO) : entreprise            - entreprise Ropars (MO) : directeur            - ESAT (MO) : directrice            - Station expérimentale CRAB (MO) : responsable            - SARL Lepage (MO)</p> <p><b>PER d'une Com. de communes du Pays Glazik</b>            - Com de communes : chargés de mission            - <i>SIDEPAQ (MO) : chargé de mission</i>            - SAVEOL (MO) : responsable du service Installation</p>
<p><b>Préfecture des Côtes d'Armor</b>, Service d'animation des politiques interministérielles, mission Cohésion sociale et développement économique : chargée de mission et assistante  <b>Conseil Général des Côtes d'Armor</b>, Direction du développement économique et de l'emploi (DDEE), service du développement des territoires : chef du service</p>	<p><b>PER du Centre Bretagne (Cdc du Mené)</b>            - Pays de Saint Briec : directeur            - Cdc du Mené : Chargé de mission            - Cdc : Chargé de mission développement éco            - Cdc : responsable de la commission Environnement et maire            - Association Mené Initiative Rurale : administrateur            - CUMA Menergol (MO) : trésorier            - CUMA Mené Energie (MO) : président</p>
<b>Basse-Normandie</b>	
<p><b>SGAR</b> : chargé de mission Agriculture, Pêche et développement durable  <b>Conseil Régional</b>, direction de l'Aménagement du territoire, de la prospective et de la planification, Service Politiques territoriales et contractuelles : chef du service</p>	
<p><b>Préfecture de la Manche</b>, direction des actions économiques et de la coordination interministérielle : responsable  <b>Conseil Général</b>, Service Environnement :            - chef du service            - chargée de mission Planète Manche Energies renouvelables</p>	<p><b>PER de la Com. de communes Thue et Mue</b>            - coopérative de Creully : directeur            - Com de communes : directrice  <b>PER du PNR Marais du Contention et du Bessin</b> (en fait Conseil Général de la Manche)</p>
<p><b>Préfecture du Calvados</b>, mission Territoires, politique de la ville et cohésion sociale : chargée de mission</p>	<p><b>PER du Pays Bessin au Virois</b>            - Chargé de mission coordinateur            - Chargée de mission énergie</p>

... / ...



<b>Bourgogne</b>	
<p><b>SGAR</b> : chargée de mission Politiques territoriales  <b>Conseil Régional</b>  - Direction Aménagement du territoire et habitat : directrice  - Service tourisme : responsable</p>	
<p><b>Préfecture de Côte d'Or</b>, mission Développement économique et emploi : chef de la mission  <b>Conseil Général</b>, secrétaire général  <b>Comité départemental du Tourisme</b> :  - directrice adjointe  - assistante développement et marketing  <b>COPIEVAL</b> : chef de mission  Pays Saône Vingeanne : coordinatrice tourisme  Pays beauinois : animatrice tourisme  OTSI Seurre : directrice  OTSI Saint Jean de Losne : directrice  OTSI Gray : chargée d'accueil  VNF : chef du service Navigation Rhône-Saône  EPAVAL Saône et Doubs : directeur</p>	<p><b>PER de la Com. de communes Rives de Saône</b>  Commune de Gray : maire  Commune d'Auxonne : adjoint au maire  Commune Verdun sur le Doubs : maire et conseiller général de Saône et Loire  Com. de communes Rives de Saône : président  Atelier fluvial (MO) : directeur  Canalous plaisance (MO) : responsable  entreprise Blanquart (MO) : directeur  Canal &amp; Company : directeur des opérations  Croisières OREX : directeur opérationnel  TONIC SAS : responsable technique  ANPEI : délégué régional</p>
	<p><b>PER du Pays Auxois-Morvan</b>  Sous-préfet de Montbard  Communauté de communes de la butte de Thil : présidente  Syndicat Mixte du Pays Auxois-Morvan Côte-d'Orien (SYMPACO) : directrice ; président  Association la Ferme du Hameau : président  Association Initiatives pour l'Environnement (IPE) : chargée de mission  Centre de Promotion du trait Auxois : président</p>
<b>Franche-Comté</b>	
<p><b>Conseil régional</b>, service Aménagement du territoire : chef de service  <b>Caisse des Dépôts et Consignations</b> : chargé du développement économique et de l'emploi    <b>Conseil Général Haute Saône</b>, service Action économique : chef du service  <b>Préfecture de Haute Saône</b>, service Aménagement du territoire : chef du service  <b>DDAF de Haute Saône</b>, service Aménagement du territoire et service Rural : chef du service</p>	<p><b>PER du Pays Graylois et du Pays Vesoul Val-de-Saône</b>  Pays Graylois:  - président du conseil de développement  - chargée de mission  Pays Vesoul Val de Saône :  - président du Conseil de développement  - directrice du pays  Agriculteurs  Chambre d'agriculture : technicien et chargé de projet énergétique  Coopérative Interval : directeur  LEGTA de Vesoul : technicien  Atelier du Chanvre : chef d'entreprise  Construire en Chanvre : chargé de mission</p>

**Annexe 2-1**  
**Localisation des PER par rapport aux Zones de Revitalisation Rurale**

**Tableau A2-1**  
**Localisation des PER\* par rapport aux zones de revitalisation rurale**

Types de structures porteuses (hors associations)	PER hors ZRR	PER entièrement ou partiellement en ZRR		
	Nb de PER	Nb de PER	% des communes en ZRR	% de la population 2006 en ZRR
EPCI	66 (41 %)	94 (59 %)	86 %	83 %
Pays	19 (16 %)	102 (84 %)	64 %	51 %
PNR	2 (10 %)	19 (90 %)	74 %	62 %
GAL	1	2	38 %	23 %
CG	0 (0 %)	23 (100 %)	60 %	37 %
Syndicat	2 (13 %)	13 (87 %)	69 %	62 %
Commune	0	1	100 %	100 %
Thématiques				
A	37 (27 %)	99 (73 %)	73 %	62 %
B	19 (23 %)	63 (77 %)	66 %	56 %
C	7 (14 %)	42 (86 %)	75 %	67 %
D	23 (26 %)	41 (74 %)	72 %	61 %
M	12 (44 %)	15 (56 %)	72 %	62 %
Total	98 (37 %)	263 (63 %)	71 %	61 %

\* sur la base des 361 PER dont la localisation communale de la structure porteuse est connue.

Source : DIACT, traitement CESAER.

**Annexe 2-2**  
**Détail des projets par thématique**

**Détail des thématiques**

Sous-thèmes B (1)	Nb PER
Production d'énergie à partir de produits ou sous-produits agricoles	30
Production d'énergie à partir du bois (forestiers, scieries, forêts privées et publiques)	50
Production d'énergie à partir de produits non agricoles autres que le bois	17
Exploitation du bois (sauf bois-énergie)	18

(1) Plusieurs sous-thématiques peuvent se cumuler dans 1 projet.

**Thème C**

Secteur		18		Nature	
1=industrie et artisanat	18	1=jeunes	4	0=non connu	1
2=Emploi/formation	2	2=retraités/personnes âgées	6	1=public	10
3=Tous services/multiples	21	3=personnes en difficultés/handicap/DE	3	2=privé	8
4=Autres	10	4=indifférencié/multiples	35	3=administré (dont asso)	15
		5=autre	3	4=plusieurs services de nature différente : public et privé / public et administré / privé et administré	17

Thème D : secteurs	Nb PER
0=non connu	5
1=industrie et artisanat	42
2=communication/NTIC	8
3=autres	10
4=tous secteurs/secteur non déterminé	1
Dont bénéficiaires du dispositif SPL de la DIACT	6

**Contenu agroalimentaire dans les dossiers (complémentaire à la thématique)**

Thématiques	Nb dossier avec Contenu agroalimentaire	Processus de production concernés (1)		Objectif de protection de l'environnement	
		Produits Signes de qualité	Produits industriels	oui	non
A	1	1	0	0	1
B	14	14	0	2	12
D	14	8	7	4	10
M	2	2	0	1	1
Total	31	25	7	7	24

(1) 1 projet vise les 2 types de processus de production.

## **Annexe 2-3**

### **Liste des variables explicatives de l'implication des territoires dans le dispositif PER<sup>1</sup>**

#### **a) Les caractéristiques spatiales**

PU : Pôle urbain (d'après ZAUER 99) : part de la population (en 2006) du territoire, localisée dans un pôle urbain (INSEE RP99),

Peri [\*] : Communes périurbaines (mono ou multipolaires) : part de population (en 2006) du territoire localisée dans une commune périurbaine (INSEE RP99),

edr : Espace à dominante rurale : part de population (en 2006) du territoire localisée dans une commune de l'espace à dominante rurale (INSEE RP99),

Pr [\*]: Pôles ruraux : part de population (en 2006) du territoire localisée dans un pôle rural ou sa couronne (INSEE RP99),

HC\_U200K [\*]: distance en minutes du pôle de l'EPCI au pôle urbain de plus de 200 000 habitants (en 2006) le plus proche (IGN Route120),

HC\_U100K : distance en minutes du pôle de l'EPCI au pôle urbain de plus de 100 000 habitants (en 2006) le plus proche (IGN Route120),

HC\_50K [\*]: distance en minutes du pôle de l'EPCI au pôle urbain de plus de 100 000 habitants (en 2006) le plus proche (IGN Route120) ;

*Pop06\_10K : taille du pôle de l'EPCI (en nombre d'habitants en 2006) – source INSEE ;*

*txpop06\_Pr : part de la population (2006) de l'EPCI résidant dans un pôle rural ;*

#### **b) Dynamiques de population**

Txnav : part d'actifs ayant un emploi (en 99) travaillant hors du territoire (INSEE RP99),

popmunicip06 [\*]: population résidente au 1er janvier 2006 (INSEE RP06),

tvar9906 [\*]: taux de variation annuelle (en %) de la population résidente entre 1999 et 2006 (INSEE RP 99-06),

tvar9099 : taux de variation annuelle (en %) de la population résidente entre 1990 et 1999 (INSEE RP 90-99),

tmat9099 : taux de variation annuelle (en %) de la population entre 1990 et 1999 dû au solde naturel (INSEE RP 90-99),

tmig9099 : taux de variation annuelle de la population entre 1990 et 1999 dû au solde migratoire apparent (INSEE RP 90-99 en %),

rnet03 : revenu net total des foyers fiscaux en 2003 (INSEE DGI en €)

sc\_4serv [\*]: score de service (concurrentiel, non concurrentiel, santé, éducation) du bassin ou des bassins de vie dans le ou lesquels est situé le territoire (méthode INSEE-INRA 2003). Note sur 16.

caplit0405hab06tot : capacité d'accueil total en équiv-lit (résidences secondaires en 2004 et camping, gîtes et hôtels en 2005) (Ministère du tourisme)

caplit05hab06march : capacité d'accueil marchande en équiv-lit (camping, gîtes et hôtels en 2005) (Ministère du tourisme)

*txpopcomarchun05: nombre d'emplois salariés dans le commerce et les services marchands en 2005 pour 10 habitants – source UNEDIC 2005 ;*

*SC\_NCONC : score des services non concurrentiels dans le ou les bassins de vie dans le(s)quels est situé l'EPCI – selon méthodologie INSEE 2003 ;*

---

<sup>1</sup> En italique, figurent les variables spécifiques mobilisées pour la deuxième étape de l'analyse statistique (liens entre choix de la thématique et caractéristiques des territoires).

### c) Dynamique des activités et de l'emploi

denselt99 : densité d'emploi total en 1999 (en nombre d'emplois par habitant) (INSEE RP99),

txEabv : part des emplois dans les secteurs de l'économie agri-alimentaire dans le ou les bassins de vie dans le ou lesquels est situé le territoire,

txEibv [\*]: part des emplois dans les secteurs de l'économie industrielle dans le ou les bassins de vie dans le ou lesquels est situé le territoire (INSEE RP99),

txErbv : part des emplois dans les secteurs de l'économie résidentielle dans le ou les bassins de vie dans le ou lesquels est situé le territoire (INSEE RP99),

tvar9905emploisal [\*]: taux de variation annuelle de l'emploi salarié (hors agriculture et emploi public) entre 1999 et 2005 (UNEDIC en %)

tvar9905IAA : taux de variation annuelle de l'emploi salarié dans les IAA entre 1999 et 2005 (UNEDIC en %),

tvar9905IndustServ : taux de variation annuelle de l'emploi salarié dans l'industrie (hors IAA) et les services aux entreprises entre 1999 et 2005 (UNEDIC en %),

tvar9905serv\_pers : taux de variation annuelle de l'emploi salarié dans les services marchands à la personnes entre 1999 et 2005 (UNEDIC en %),

tvar9905serv\_adm : taux de variation annuelle de l'emploi salarié dans les services administrés entre 1999 et 2005 (UNEDIC en %),

tx05\_9sal [\*]: % des emplois salariés dans les entreprises (hors agriculture et emplois public) de moins de 10 salariés (UNEDIC en %),

tx05\_50sal : % des emplois salariés dans les entreprises de plus de 50 salariés (UNEDIC en %),

txchom99 : taux de chômage en 1999 (INSEE RP99)

evodefm9907 : taux annuel d'évolution de chômeurs (DEFM) entre 1999 et 2007 (INSEE DEFM)

zrr2006 [\*]: Zone de revitalisation rurale : part de la population (en 2006) en zone de revitalisation rurale (DIACT)

*txsalind05 : % de salariés dans les secteurs de l'industrie (y compris agroalimentaire) – source INSEE - UNEDIC 2005 ;*

*txforet part de la superficie classée en forêt en 2000 – CLC 2000 traité par CEMAGREF Grenoble UR DTM ;*

*txsauotex : part de la surface agricole concernée par les OTEX Céréales, Oléoprotéagineux, Bovins (41, 42, 43) et Granivores (50) – calculée à partir de l'OTEX communale – source Scees RA 2000, [taille en 10]*

### d) Action publique locale

TPU : EPCI en taxe professionnelle unique : variable dichotomique (DGCL)

TX4 : EPCI en taxe additionnelle : variable dichotomique (DGCL)

BASES\_BRUTES\_DE\_TP [\*]: Base brute de la taxe professionnelle en 2003 (en €) (DGCL)

ef3taxes03 [\*]: Effort fiscal pour le 3 taxes locales (hors TP) c'est à dire rapport entre le produit fiscal 3 taxes sur potentiel fiscal 3 taxes (DGCL) ;

*potfishab2003 : potentiel fiscal (4 taxes fiscales locales 2003) par habitant (en K€/hab.) – source DGCL ;*

### e) Environnement

txzn\_zp [\*]: part de la superficie concernée par une znieff de catégorie 1 ou 2 et/ou par une ZPS (IFEN-MEDD-MAP-CNASEA)

zv : zone vulnérable (eau) : part de la population localisée en zone vulnérable (IFEN-MEDD-MAP-CNASEA).

[\*] variables retenues dans le logit binomial. Les unités de certaines de ces variables ont été modifiées pour harmoniser les moyennes autour de 1 et/ou leur distribution bornées pour limiter les perturbations liées aux valeurs extrêmes.

**Annexe 2-4**  
**Statistiques descriptives des variables explicatives**

**Tableau a2-4**  
**Statistiques descriptives des variables explicatives**

Variables	10th Pctl	Median	Mean	90th Pctl	Std Dev
txpop06_pu	0	0	0.0677406	0.2486335	0.2067943
txpop06_Peri	0	0.1820451	0.3542093	1.0000000	0.3931038
txpop06_edr	0	0.7431129	0.5780501	1.0000000	0.4260985
POPMUNICIP06	2277.00	7295.00	10315.57	21459.00	9638.88
HC_U50K	23.0000000	41.0000000	45.1670679	72.0000000	21.0489958
HC_U100K	29.0000000	56.0000000	61.2701011	100.0000000	29.4117624
HC_U200K	35.0000000	71.0000000	76.6485315	125.0000000	35.1152893
rnet03	16571494.00	55239902.00	82494047.08	174596667	84040349.39
txnavhorsepci	0.2601003	0.5010929	0.5002853	0.7406282	0.1797336
tvar9099	-0.5964585	0.2224767	0.2719902	1.1963502	0.7272315
tvar9906	-0.2186100	0.7510784	0.8322982	1.9586267	0.8742749
tmig9099	-0.3828872	0.3113284	0.3652680	1.1609747	0.6337136
tnat9099	-0.7198635	-0.0416622	-0.0932777	0.4590785	0.4706966
caplit05hab06march	0	4.0510128	11.6159477	26.4781491	24.8740259
caplit0405hab06tot	7.9727391	31.5862472	64.6794966	149.9639769	95.3593657
sc_4serv	8.5175573	13.3271786	12.7239066	16.0000000	2.8573512
txErbv	0.4313101	0.5527457	0.5471086	0.6553750	0.0897849
tvar9905serv_pers	-3.0720167	1.5571559	1.5724867	5.9189872	4.2300458
tvar9905serv_adm	-3.6507516	2.5623789	2.6033371	9.3095684	6.7608954
denselt99	0.1806243	0.2823779	0.2954347	0.4300417	0.1018906
BASES_BRUTES_DE_TP	1157151.00	5545750.00	11437559.50	28887930.00	15077368.44
tvar9905emploisal	-2.0808015	1.2354515	1.1766750	4.4030366	3.0168819
txEabv	0.0474389	0.1215440	0.1398198	0.2527540	0.0856460
txEibv	0.1948842	0.3113076	0.3130716	0.4361054	0.0983339
tvar9905IAA	-8.1614098	0	-0.2160741	7.6417925	7.6561467
tvar9905IndustServ	-7.7716924	0	-0.2121130	7.3190200	7.6277858
tx05_9sal	13.2413793	30.3370787	33.4396826	56.7164179	18.4589903
tx05_50sal	0	33.0513988	32.1656375	62.1822448	22.3290059
txchom99	6.7370130	10.6813187	10.9236100	15.3915902	3.5045378
evodefm9907	-46.5517241	-29.4117647	-27.6282691	-6.3829787	17.4310904
txpop06_zrr06	0	0	0.4196597	1.0000000	0.4855037
TX4	0	1.0000000	0.5820896	1.0000000	0.4933340
TPU	0	0	0.4179104	1.0000000	0.4933340
ef3taxes03	0.7982027	1.0928318	1.1045030	1.4178657	0.2548356
txzn_zp	0.7304912	13.9291663	23.6579277	62.6606025	25.0563083
txpop06_zv	0	0	0.3767701	1.0000000	0.4543821

Variable	10th Pctl	Median	Mean	90th Pctl	Std Dev
pop06pole_10K	0.0632500	0.1905000	0.3368209	0.7253000	0.4417908
txpop06_pr	0	0	0.1209901	0.5502920	0.2458199
txsalind05	0.0531624	0.2020612	0.2291405	0.4519094	0.1535743
txforet	0.0453946	0.2518073	0.2850823	0.5556712	0.1983127
txsauotex	0	0.3073955	0.3873253	0.9466448	0.3574321
potfishab2003	0.2989480	0.4195613	0.4643126	0.6571682	0.2056062
txpopcomarchun05	0.1169293	0.2894846	0.3696465	0.7392027	0.2689865
SC_NCONC	2.0000000	3.8112478	3.2909445	4.0000000	0.9278483
txpop100emptour05	0.1225491	0.4457339	0.5161402	1.0000000	0.3207081

**Annexe 2-5**  
**Résultats complémentaires des logit multinomiaux**

Variables	B		C		D	
	Ref	Estimate	Approx Pr >  t	Estimate	Approx Pr >  t	
Intercept		<b>-2,13***</b>	<b>0,0004</b>	<b>-2,26***</b>	<b>0,0005</b>	
pop06pole_10K		-0,1	0,7151	-0,06	0,8528	
Peri		0,48	0,1359	-0,16	0,6831	
Pr		0,08	0,8592	0,52	0,2563	
hc_u50k_x100		<b>1,77***</b>	<b>0,0006</b>	<b>2,23***</b>	<b>0,0002</b>	
hc_u200k_x100		<b>1,5***</b>	<b>&lt;,0001</b>	<b>0,68*</b>	<b>0,0624</b>	
tvar9905emploisal		-0,01	0,7620	0,06	0,1742	
txsalind05		0,29	0,7294	0,18	0,8558	
tx05_50sal		<b>0,01*</b>	<b>0,0847</b>	<b>0</b>	<b>0,8135</b>	
txpop06_zrr06		0,16	0,4863	0,44	0,1194	
txforet		-0,19	0,7187	-0,69	0,2266	
txsauotex		0,26	0,3654	0,24	0,4102	
tvar9906		0,05	0,6924	-0,11	0,4003	
potfishab2003		<b>-1,49**</b>	<b>0,0491</b>	0,48	0,5025	
txpopcomarchun05		0,11	0,8395	0,69	0,2728	
SC_NCONC		-0,09	0,3689	-0,1	0,4238	
caplit0405hab06tot_x1		0,26	0,1106	-0,02	0,9139	
txzn_zp_x100		<b>-0,85**</b>	<b>0,0477</b>	<b>-1,6***</b>	<b>0,0010</b>	

Variables	C		D	
	Ref	Estimate	Approx Pr >  t	
Intercept		-0,13	0,8388	
pop06pole_10K		0,04	0,9001	
Peri		-0,65	0,1091	
Pr		0,44	0,3390	
hc_u50k_x100		0,46	0,3766	
hc_u200k_x100		<b>-0,82**</b>	<b>0,0222</b>	
tvar9905emploisal		0,07	0,1017	
txsalind05		-0,11	0,9064	
tx05_50sal		<b>-0,01*</b>	<b>0,0567</b>	
txpop06_zrr06		0,28	0,3400	
txforet		-0,5	0,3934	
txsauotex		-0,02	0,9501	
tvar9906		-0,16	0,2256	
potfishab2003		<b>1,97***</b>	<b>0,0065</b>	
txpopcomarchun05		0,58	0,3172	
SC_NCONC		-0,01	0,9543	
caplit0405hab06tot_x1		-0,28	0,1118	
txzn_zp_x100		-0,75	0,1394	

**Annexe 2-6**  
**Structures porteuses des PER par région et par département**

Région	Dép.	Nb PER	Type de structure porteuse				Total
			EPCI	Pays-PNR	CG	Autres	
Alsace	67	6	67	17	0	17	100
	68	4	100	0	0	0	100
Aquitaine	24	4	25	50	0	25	100
	33	5	40	20	0	40	100
	40	3	67	33	0	0	100
	47	4	25	50	25	0	100
	64	6	83	17	0	0	100
Auvergne	03	3	67	0	0	33	100
	15	9	56	11	22	11	100
	43	7	57	43	0	0	100
	63	3	33	67	0	0	100
Basse-Normandie	14	5	40	60	0	0	100
	50	5	40	60	0	0	100
Bourgogne	61	4	0	100	0	0	100
	71	1	0	100	0	0	100
	21	5	20	60	0	20	100
	58	4	100	0	0	0	100
	71	5	20	80	0	0	100
Bretagne	89	3	0	67	33	0	100
	22	4	25	50	0	25	100
	29	7	71	0	0	29	100
	35	3	33	67	0	0	100
	56	4	50	25	0	25	100
Centre Val-de-Loire	18	5	40	40	20	0	100
	28	2	0	50	50	0	100
	36	4	25	75	0	0	100
	37	3	0	100	0	0	100
	41	3	33	67	0	0	100
	45	3	33	67	0	0	100
Champagne-Ardenne	08	7	71	0	14	14	100
	10	3	0	100	0	0	100
	51	4	50	50	0	0	100
	52	5	80	20	0	0	100
Corse	20	2	50	50	0	0	100
	2B	2	0	0	0	100	100
DOM	971	4	50	25	0	25	100
	972	2	100	0	0	0	100
	974	1	0	0	100	0	100
	975	1	100	0	0	0	100
Franche-Comté	25	4	50	50	0	0	100
	39	6	67	33	0	0	100
	70	5	0	80	0	20	100
Hte Normandie	27	3	33	67	0	0	100
	76	3	33	67	0	0	100
Languedoc-Roussillon	11	2	0	100	0	0	100
	30	4	50	25	0	25	100
	34	5	80	20	0	0	100
	48	8	63	0	25	13	100
	66	4	50	50	0	0	100
Limousin	19	8	38	50	0	13	100
	23	4	75	25	0	0	100
Lorraine	87	3	33	67	0	0	100
	54	8	88	13	0	0	100
	55	5	60	20	20	0	100
	57	3	67	33	0	0	100
	88	4	50	25	25	0	100

.../...



Midi-Pyrénées	09	4	50	0	50	0	100
	12	5	20	80	0	0	100
	31	3	100	0	0	0	100
	32	5	20	80	0	0	100
	46	4	0	100	0	0	100
	65	5	60	40	0	0	100
	81	3	33	67	0	0	100
	82	2	50	50	0	0	100
Nord-Pas-de-Calais	59	3	67	33	0	0	100
	62	4	50	50	0	0	100
PACA	04	6	50	50	0	0	100
	05	4	75	0	25	0	100
	06	3	0	0	100	0	100
	13	1	0	100	0	0	100
	83	2	50	0	50	0	100
	84	2	50	50	0	0	100
Pays de la Loire	44	3	33	67	0	0	100
	49	5	20	80	0	0	100
	53	5	60	40	0	0	100
	72	4	0	100	0	0	100
	85	2	100	0	0	0	100
Picardie	02	4	50	25	0	25	100
	60	3	100	0	0	0	100
	80	3	33	0	0	67	100
Poitou-Charentes	16	6	50	17	33	0	100
	17	6	50	17	17	17	100
	79	5	60	20	20	0	100
	86	7	57	29	14	0	100
Rhône-Alpes	01	4	75	25	0	0	100
	07	7	100	0	0	0	100
	26	3	100	0	0	0	100
	38	6	67	33	0	0	100
	42	3	100	0	0	0	100
	69	3	100	0	0	0	100
	73	5	60	40	0	0	100
	74	3	100	0	0	0	100
Ensemble France		377	51	36	6	6	100

**Annexe 3-1**  
**Caractéristiques des quatre PER bio-ressources étudiés de manière approfondie**

Dimensions d'analyse et indicateurs	PER Pays graylois et Pays Vesoul Val-de-Saône (Franche-Comté)	PER Centre Ouest Bretagne	PER Pays Centre Bretagne NB : appartient à un PER avec Pays Saint Brieuc Sud	PER de la Communauté de communes du Pays Glazik (Bretagne)
Intitulé du projet	« Chanvre, colza et tournesol : de la culture à la valorisation »	« Agricultures durables et nouveaux marchés »	« De l'offre de soins... à la production de bio-carburants »	« Projet de serres maraîchères chauffées grâce à la valorisation énergétique d'un incinérateur »
Structure porteuse	Pays graylois et Pays Vesoul Val-de-Saône associés (statuts d'Association) créés en 2001	Pays du COB (GIP) créé en 1992	GAL du Pays du Centre Bretagne (créé en	CDC du Pays Glazik (NB : fait partie du pays de Cornouaille)
Superficie	1025 + 1449 km <sup>2</sup>	3264 km <sup>2</sup> (le plus étendu de Bretagne)	970 km <sup>2</sup>	
Population (RP 1999)	42 669 + 67 066 hab.	104 000 hab. (RP 1999)	43 000 hab. (RP 1999)	10 000 hab.
densité	Pays Graylois : 28 hab/km <sup>2</sup> ; Pays Vesoul VdS : 42 hab/km <sup>2</sup>	33 hab./ km <sup>2</sup>	45 hab./ km <sup>2</sup>	
nombre de communes et Cdc	189 communes ; 12 Cdc	109 communes, 10 Cdc, sur 3 départements bretons	41 communes	5 communes
Périmètre du projet : = , > ou à celui de la SP	À distinguer pour chaque projet de développement économique	À distinguer pour chaque projet de développement économique	À distinguer pour chaque projet de développement économique	Identique
Types d'activité économique	Valorisation d'un sous-produit du chanvre dans l'éco-construction ; Transformation locale du colza et du tournesol en carburant	« Créer de véritables filières à partir des ressources locales »	Création d'un pôle de compétences des énergies renouvelables	Construction d'un réseau de chaleur
Antériorité	oui pour produits et 1ère transfo du chanvre (début 1994) ; non pour le colza et tournesol	Projet de territoire à dimension dvpt durable, orientation énergie, ressources renouvelables et indépendance énergétique	Association Mené Initiative Rurale, référence historique du dvpt local	Technique : aérocondenseur
Acteurs « moteurs »	Acteurs publics locaux : deux Pays, un lycée Acteurs privés : Coopérative (Interval et sa filiale pour le chanvre) ; artisan bâtiment ; Chambres d'Agriculture & des métiers	Acteurs publics locaux : Pays, GAL, Communautés de communes Autres acteurs publics : Etat (CECOB), ADEME Acteurs privés : entreprises (dont exploit. agricoles, coop et CUMA)	Acteurs publics locaux : communauté de communes Autre acteur public : ADEME Acteurs privés : Association Mené Initiative Rurale (MIR), CUMA	Acteurs publics locaux : une CdC, un Syndicat intercom. d'incinération (SIDEPAQ) Autre acteur public : ADEME Acteur privé : coopérative (SAVEOL)
Est-ce que le projet de PER s'inscrit dans le projet du territoire ?	Pas dans premier contrat de pays, mais dans le second	Contrat de Pays : accueil, cohésion, ressources du territoire + Pays « pilote » du DD	Le PER reprend 4 des 10 actions de la CdC du Mené	NB : PER monoaction, inscription relative dans le projet de territoire

## Caractéristiques des quatre PER bio-ressources étudiés de manière approfondie

La politique des PER a-t-elle conforté une dynamique locale pré-existante ? A-t-elle favorisé l'émergence de nouveaux projets ?	oui dynamique locale pré-existante pour le chanvre ; non pour la transformation colza & tournesol en huiles	PER conçu à la fois comme occasion d'avancer dans la structuration de différents projets existants et comme levier pour construire un projet de développement à moyen & long terme	Conforte l'axe Energies renouvelables avec objectif autonomie énergétique	Nouvelle réalisation
Nombre d'actions (dossier)	29 (dit 25 pour le chanvre) + 4 actions depuis (chanvre)	9 actions (selon dossier déposé) 9 actions financées	4 actions (selon dossier déposé) 3 actions financées	1 1
Nombre de maîtres d'ouvrage	15	Autant de MO que d'actions : 9	Autant de MO que d'actions = 4	1
Nombre MO privés, dont : grandes entreprises PME TPE (dont agri) associations, fédération prof Nombre MO publics, dont : Communes Cdc, Pays Etabl. enseignant/formation Chambres consulaires	5 3 (CUMA, entreprise bâtiment) 1 (CAPEB) 10 2 (Pays) 2 (Pays) 4 2 (ch. agric. ch. métiers)	7 1 (Aprobois) 3 (Ropars, Terrachanvre, Lchanvre) 2 agric 1 (CAT) 2 1	1 1 (CUMA) 2 com. rurales	1  1 CdC
Leviers d'action (nb actions) Investissement matériel Investissement immat. dont Formation Production connaissances Communication Etude de marché	5 (offre) + 4 (demande) 11 2 5 1 1 (animation réseau)	7 2 2 1 1	3	1
Actions sur O/D	– (offre) et _ (demande)			Offre et demande
Action sur la demande locale ou/et la demande extérieure	Principalement marché local de l'éco-construction		Locale	Locale
Mobilisation ressource locale/ext	Locale	Locale (mais insuffisante pour un des projets)	Locale	Locale
Part invest. matériel/immat.	88 %	Matériel ~ 100 %	Matériel ~ 100 %	Matériel ~ 100 %
Montant financier total projet Subventions Coll.locales et acteurs publics Fonds Privés	4299 k€ 1168 k€ (dont 21 % Etat) 820 k€ 2296 k€ (53 %)	2118 k€ 1109 (52 %) dont Etat 572 128 k€ 1009 k€	1117 k€ 562 (50,3 %) dont Etat 162 k€ 64 k€ porteurs 554 k€ (49,6 %)	1500 k€ 645 k€ (43 %) dont Etat 495 k€ porteur : 855 k€ (57 %)

**Annexe 3-2**  
**Caractéristiques des projets économiques du PER porté par le Pays Centre Ouest-Bretagne**

Dimensions d'analyse et indicateurs	PER Centre Ouest Bretagne Filière chanvre biologique	PER Centre Ouest Bretagne Production de biogaz à la ferme	PER Centre Ouest Bretagne Structuration de la filière bois énergie
Types d'activité économique	Croissance conjointe offre et demande locales d'un matériau de construction sur un segment de qualité	Mise au point d'un processus de production adapté au contexte local + porter à connaissance	Production distribution de plaquettes bois
Antériorité	Initiative privée (1997) transformateurs (Terrachanvre et L Chanvre)	Plan méthanisation (2006), recherche traitements effluents (Ch. Agri) 4 unités de méthanisation mais aucune à la ferme	Agence Locale de l'Energie (création Pays en 1999) ; Sous-produit scierie APROBOIS + piscine (1993) ; Puis CUMA broyage + rémanents société ROPARS+ESAT
Acteurs « moteurs »	Entreprises Communauté de communes du Kreiz Breizh (CCKB) Producteurs « bio »	COB, ADEME, AILE (visites en All.), Ch. Rég. Agri Entreprises (exploitants, VITALAC)	Entreprises * collectivités locales (utilisateurs) ADEME
Est-ce que le projet de PER s'inscrit dans le projet du territoire ?	Ressources locales renouvelables + éco-construction + réhabilitation patrimoine bâti	Autonomie (traitement sur place des effluents + énergie à partir de ressources renouvelables)	Double lien projet DD : ressources renouvelables, indépendance énergétique
La politique des PER a t-elle conforté une dynamique locale pré-existante ? favorisé l'émergence nouveau projet ?	conforte	En amont des réalisations : mise au point des conditions de développement de la filière	Visé à structurer techniquement des opérations existantes et à les organiser dans une filière locale
Périmètre du projet : = > ou < à celui de la SP	Identique avec débordements aire de collecte et de marché	En partie identique (expériences pilotes) et micro-opérations locales	Identique à celui du pays
Nombre d'actions (dossier déposé)	3	3	3 actions filière bois-énergie
Nombre d'actions financées	3	2	3
Nombre de maîtres d'ouvrage (MO)	3	3	3
Nombre MO privés, dont : grandes entreprises PME TPE (dont agri) associations, fédération prof.	2 dont	2 dont :	3 dont : 1 (SA Aprobois) 1 (SARL Ropars)
Nombre MO publics, dont : Communes Cdc, Pays Etabl. enseignement/formation Chambres consulaires	1 1 (CCKB)	1 1 (Ch. Agri.)	1 (ESAT GomeI) 0

## Caractéristiques des projets économiques du PER porté par le Pays Centre Ouest-Bretagne

<p>Leviers d'action (nb actions) Investissement matériel Investissement immat. Formation Production de connaissances Communication Etude de marché Forte ou faible mise en cohérence des intervenants locaux ?</p>	<p>2 1 1 1 1 1</p> <p>Forte sous l'angle de la sécurité des approvisionnements + développement des débouchés locaux</p>	<p>Moyenne (du point de vue organisationnel) à forte (du point de vue technique)</p>	<p>3</p> <p>Augmentation cohérence technique au sein de la filière</p>
<p>Actions sur l'offre / sur la demande Répartition du nombre d'actions Répartition du montant financier</p>	<p>2 offre / 1 demande part demande : 300/ 951 (32 %)</p>	<p>Les 3 actions tournées offre mais 1 sur sensibilisation</p>	<p>1 Offre (ESAT) / 2 Demande part offre % montant total : 300 k€/562</p>
<p>Action sur la demande locale ou/et la demande extérieure</p>	<p>Demande locale (site de vulgarisation)</p>	<p>Local</p>	<p>Demande locale (particuliers)</p>
<p>Mobilisation de la ressource : locale ou extérieure</p>	<p>Locale et extérieure pour niveau et sécurité des approvisionnements</p>	<p>Locale</p>	<p>Locale</p>
<p>Part investissement matériel/immat.</p>	<p>Matériel ~ 100 %</p>	<p>Matériel ~ 100 %</p>	<p>Matériel ~ 100 %</p>
<p>Montant financier total du projet Subventions</p>	<p>951 k€ 528 k€ (55,5 %) dont Etat 218</p>	<p>605 k€ 221 (36,5 %) dont Etat 137</p>	<p>562 k€ 360 k€/562 (64 %) dont Etat : 217 k€</p>
<p>Part autofinancement des Collec. loc Part autre financement local</p>	<p>Collectivités locales : 75 / 951 = 8 % Fonds privés : 423 k€/ 951 soit 44,5 %</p>	<p>Collectivités locales : 0 Fonds privés : 384 k€ soit 63,5 %</p>	<p>Collectivités locales : 0 Fonds privés 202 k€/562 soit 36 %</p>

**Annexe 3-3**  
**Caractéristiques des projets économiques du PER porté par le Pays Centre Bretagne**

Dimensions d'analyse et indicateurs	PER Pays Centre Bretagne Filière bois énergie	PER Pays Centre Bretagne Production d'huile de colza carburant
Types d'activité économique	Construction de chaufferie bois et réseaux de chaleur	Construction d'une huilerie carburant
Antériorité	Broyage agri + chaufferies + réseaux de chaleur	Faible (CUMA Menergol créée en 2006)
Acteurs « moteurs »	CdC, CUMA Mené Energie, municipalités	CUMA Menergol, ADEME, AILE
Est-ce que le projet de PER s'inscrit dans le projet du territoire ?	Oui, filière courte/autonomie énergétique	Autonomie énergétique
La politique des PER a t-elle conforté une dynamique locale pré-existante ? favorisé l'émergence d'un nouveau projet ?	Conforte des micro-projets existants	Passage à réalisation effective
Périmètre du projet : =, > ou < à celui de la structure porteuse	Inférieur (niveau communal)	Identique (adhérents CUMA = producteurs consommateurs) ; actuel R = 20 km
Nombre d'actions (dossier déposé)	2	1
Nombre de maîtres d'ouvrage (MO)	2	1
Nombre MO privés dont : grandes entreprises PME TPE (dont agri) associations, fédération prof. Nombre MO publics, dont Communes Cdc, Pays Etabl. enseignement/formation Chambres consulaires Expérience antérieure de PP	0  2 dont 2 (communes rurales)  Agriculteurs * collectivités locales	1  1 CUMA  Agriculteurs * collectivités locales
Leviers d'action (nombre d'actions par levier) Investissement matériel Investissement immat.	2	1
Forte ou faible mise en cohérence des interven. des acteurs locaux ?	Filière courte (production agriculteurs – consommation municipalité + particuliers)	Par construction : les producteurs sont les utilisateurs
Actions sur l'offre / sur la demande	Offre et Demande	Offre et demande
Action sur la demande locale ou/et la demande extérieure	Demande locale (bâtiments publics + logements)	Locale
Mobilisation de la ressource locale ou extérieure	Ressources locales	Locale (mais la ressource locale est insuffisante)
Part invest. matériel/immat.	Matériel ~ 100 %	Matériel ~ 100 %
Montant financier total du projet Subventions Collectivités locales Porteur	717 k€ 362 k€/717 (50,5 %) dont Etat 62 k€ Communauté de communes : 64 k€ Porteur 354 k€/717 (49,5 %)	400 k€ 200 k€ (50 %) dont Etat 100 k€ Porteur : 200 k€ (50 %)

**Annexe 3-4**  
**Caractéristiques des projets économiques du PER porté par les pays Graylois et Vesoul Val de Saône (Franche-Comté)**

Dimensions d'analyse et indicateurs	PER Pays graylois & Pays Vesoul Val de Saône Filière chanvre	PER Pays graylois & Pays Vesoul Val de Saône Production huile de colza et tournesol
Types d'activité économique	Valorisation d'un sous-produit du chanvre dans l'éco-construction	Transformation locale du colza et du tournesol pour huiles moteur
Antériorité	oui pour produits et 1ère transfo du chanvre (début 1994) ;	Faible antériorité
Acteurs « moteurs »	Acteurs publics locaux : deux Pays, lycées Acteurs privés : Coopérative Interval et sa filiale pour le chanvre ;	Chambre d'Agriculture pour Colza et tournesol
Est-ce que le projet de PER s'inscrit dans le projet du territoire ?	Pas dans premier contrat de pays, mais dans le second en cours quand mise en place politique PER	
La politique des PER a t-elle conforté une dynamique locale pré-existante ? Favorisé l'émergence nouveau projet?	oui dynamique locale pré-existante pour le chanvre	non pour la transformation colza & tournesol en huiles
Périmètre du projet : =, > ou < à celui de la SP	Identique, voire > (couvre la plus grande partie du département ; au-delà du point de vue de son impact)	Inférieur à celui de la structure porteuse
Nombre d'actions (dossier)	25 (dossier déposé) + 4 actions depuis	4 (dossier déposé)
Nombre de maîtres d'ouvrage	14	4
Nombre MO privés, dont : grandes entreprises PME TPE (dont agri) associations, fédération prof. Nombre MO publics, dont : Communes Cdc, Pays Etabl. enseignant/formation Chambres consulaires Expérience antérieure de PP	4, dont : 1 3 (CUMA, entreprise bâtiment)  1 (CAPEB) 10, dont : 2 2 4 2 oui entre coop, constructeur de machine, lycée et chambre agriculture	1  1 CUMA 3, dont :  2 (lycées) 1 (chambre d'agriculture)
Leviers d'action (répartition en nb actions) Investissement matériel Investissement immat. Formation Production connaissances, expérimentation Communication Etude de marché	5 (offre) + 4 (demande) 20 dont 12 2 5 1	1 (offre et demande) 3 dont :  2 1

### Caractéristiques des projets économiques du PER porté par les pays Graylois et Vesoul Val de Saône (Franche-Comté)

Coopération des acteurs : mobilisation plus large ?	oui	
Actions sur O/D	_ (offre) et _ (demande)	Offre et demande locale
Action sur la demande locale ou/et demande extérieure	Principalement marché local de l'éco-construction	
Mobilisation de la ressource locale ou extérieure	locale	locale
Part invest. matériel/immat.	88 %	
Montant financier total projet	4029 k€	270 k€
Subventions	1025 k€ (25 %)	143 k€ (53 %)
Collectivités locales et acteurs publics	743 k€ (CL. + élab formation + Chambres consulaires)	77 k€ (lycées + Chambre agric)
Fonds Privés	2245 k€ (56 %)	51 k€ (19 %)