



La territorialisation des politiques de développement rural : analyse du RDR en Auvergne et Bourgogne



*Projet PSDR- REGLAB
Paris, 5 avril 2011*



Plan de l'exposé

1. REGIAB : rappel des principaux objectifs et structure de ce programme inter-régional
2. Qu'entendre par « territorialisation » des politiques de développement rural ?
3. Leader : Quels apports pour un développement intersectoriel et territorialisé ?
4. Une gouvernance marquée par une implication limitée des acteurs locaux

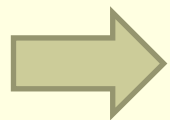
1. REGIAB: un projet interrégional et pluridisciplinaire

■ Approches à l'échelle régionale

- **Thème central** : analyse et évaluation des traductions régionales et différenciées de la politique européenne de développement rural
- **8 partenaires scientifiques** économie et sciences po
AgroSupDijon/CESAER, Cemagref/Métafort,
VetAgroSup, Université de Grenoble

■ Implication de partenaires institutionnels dans les 2 régions

- DRAAF, ASP, Conseils Régionaux



Champ de l'étude le RDR 2007-2013 = analyse de la traduction du FEADER (axes 3 et 4)

Règlement de Développement Rural 2007-2013 (38 mesures)

Axe 1:

Amélioration de la **compétitivité** des **secteurs agricole** et **sylvicole** (17/38)

Axe 2:

Amélioration de **l'environnement** et de **l'espace rural** (13/38)

Axe 3:

Amélioration de la **qualité de vie en milieu rural** et **diversification de l'économie rurale** (8/38)

Axe 4: Axe méthodologique LEADER

(3 mesures transversales, 2 mesures d'encadrement)

Etats ou Régions définissent leurs Programmes de Développement Rural (PDR) à partir du RDR

→ **Choix des mesures mises en œuvre**

→ **Choix des ventilations budgétaires**

Obligation de cofinancer au minimum de 45 à 50%

1. Un programme autour de 4 volets de recherche

■ VR1 : Repérage des leviers d'intervention

- **Objectifs** : inventaire des principales mesures et caractériser les leviers économiques mobilisés
- Explicitation des logiques d'intervention (théories d'action)

■ VR2 : Analyse comparée des formes d'adaptation régionale à partir de ces leviers d'intervention

- **Objectifs** : typologie des politiques régionales de développement rural
- Comparaisons budgétaires, modalités de répartition, formes d'organisation

1. Un programme autour de 4 volets de recherche

■ VR3 : Analyse des modalités de mise en oeuvre des axes 3 et 4

- **Objectif** : expliciter la nature des arbitrages entre logiques ascendantes / descendantes ; “régional” / “territorial”
- Analyse quantitative des crédits dédiés au développement rural (axes 3 et 4) et approche qualitative des projets Leader

■ VR4 : De la mesure des effets propres à l'identification des théories d'action

- **Objectif** : mise au point d'une démarche d'estimation des effets spécifiquement attribuables aux politiques de développement rural (dimension exploratoire)

2. Qu'entendre par « territorialisation » des politiques de développement rural ?

2.1. Qu'entendre par territorialisation ?

2.2. Qu'entendre par territorialisation du Règlement de Développement Rural ?

2.3. Quelle traduction en Europe (premiers résultats) ?

2.1. Qu'entendre par « territorialisation » ?

■ ***En science politique***

Analyse des modes d'appropriation locale de compétences : processus encouragé par décentralisation, essor des EPCI depuis les années 1990, la RGPP mais aussi par principe européen de subsidiarité
Etude des conditions et modalités d'organisation d'une gouvernance multi-niveaux (question de la cohérence des actions entre collectivités, Etat, Europe, logiques internationales et mondialisées)

■ ***En économie***, une double entrée (Trouvé, 2007) :

Territorialisation de l'action publique au sein du secteur

Territorialisation via la déssectorisation de l'action

2.1. Qu'entendre par « territorialisation » ?

■ ***Deux grandes finalités attendues***

- **Renforcer la dimension territoriale dans la régulation sectorielle, économies d'échelle et mutualisation des objectifs pour un gain supposé de cohérence,**

= Plus grande adaptation des politiques sectorielles aux ressources et contextes locaux

Ex : valorisation des productions locales, renforcement des filières régionales

- **Déssectoriser, passer à une gestion plus transversale**

= Passage d'une politique sectorielle à une politique territoriale par l'estompement des frontières sectorielles

Ex : Production de services à la population

2.1. Qu'entendre par « territorialisation » ?

- ***Des finalités moins partagées ?***
 - en lien avec les enjeux de la proximité parées de toutes les vertus... : être au plus près des problèmes et de la population, prendre en compte les besoins spécifiques des territoires et de la demande sociale (enjeu participatif très présent dans politiques actuelles)
 - alléger l'action de l'Etat (dynamique ambivalente de retrait et de recentralisation partielle via la RGPP)

2.1. Qu'entendre par « territorialisation » ?

- *Les enjeux de la territorialisation*
 - Identification des ressources locales spécifiques au territoire et valorisation
 - Capacité de prise en compte concomitante des enjeux du développement durable
 - comprendre les facteurs de congruence ou divergence entre initiatives publiques locales, mais aussi les conditions de prise en compte de la demande sociale

2.1. Qu'entendre par « territorialisation » ?

- ***Mais des enjeux fortement conditionnés par :***
 - Capacité d'organisation et de coordination des acteurs :
 - Capital social, Ingénierie territoriale, asymétries de pouvoir et rapports de force entre parties prenantes
 - Variété des initiatives locales (volonté politique, mobilisations sociales...)
 - Prise en charge publique des coûts de transaction entre acteurs

- Bilan : La marge de manœuvre laissée aux territoires, pour traduire sur leurs territoires le RDR européen, permet-elle une action publique rurale fondée sur « *une territorialisation, projets de territoire* », ou au contraire sur une « *territorialisation, moyen de gestion décentralisée* » ?

2. 2. Qu'entendre par « territorialisation » des politiques de développement rural ?

- Des formes de territorialisation qui dépendent des conceptions du développement rural sous-jacentes
- **4 principales conceptions** : (Berriet-Sollicec, Daucé, Daubard, 2001)
 - 1 - L'agriculture est l'activité principale des campagnes
⇒ **Conception agro-centrée de la politique de dévt rural**
 - 2 - Développement régional sans spécificité du rural
⇒ **Interventions publiques visent dévt régional à partir de dynamiques industrielles et agricoles régionales)**

2. 2. Qu'entendre par « territorialisation » des politiques de développement rural ?

3 - Spécificité de l'espace rural mais pas de place privilégiée pour l'agriculture

= **Vision intégrée du développement rural**

4 - Acception de l'espace rural par ses fonctions environnementales (aménités)

= **le rural, cadre de vie**

2.3. Territorialisation du RDR en Europe ?

- Questions posées dans Régiab :
- - Quelles traductions du RDR en Europe (cf : analyse des leviers d'action, de leur traduction budgétaire et des logiques d'intervention (Lataste, 2010)) ?
- - Observe-t-on une « RDRsation de Leader » ?
= un renforcement des logiques « rural intégré » ?

Classification des mesures du RDR

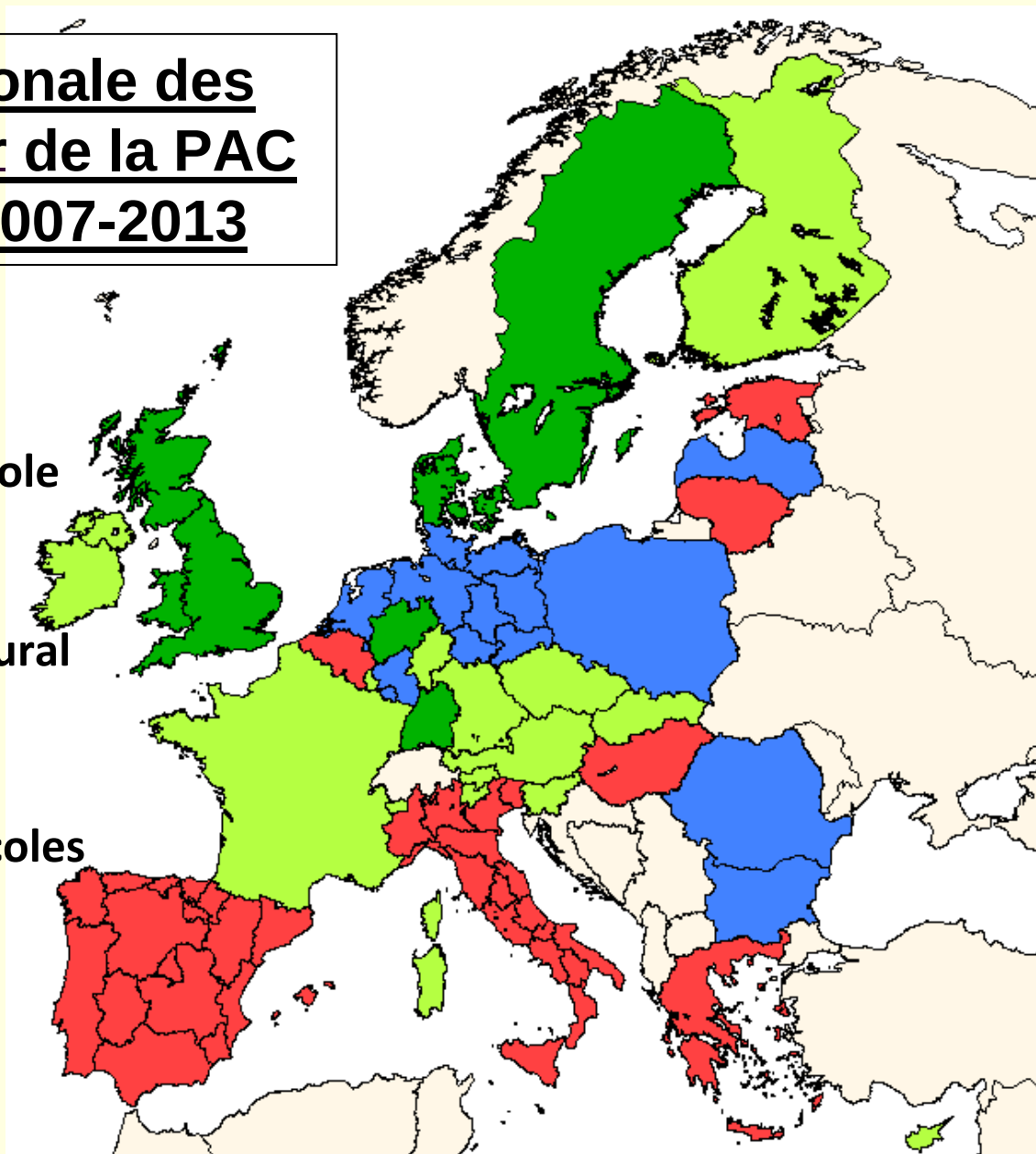
<u>Classe 1 :</u> Compétitivité agricole et sylvicole (40 PDR)	<u>Classe 2 :</u> Développement rural intégré (16 PDR)	<u>Classe 3 :</u> Prise en compte des effets externes agricoles (7 PDR)	<u>Classe 4 :</u> Equité agricole (16 PDR)
Réduction des coûts de production et démarches de valorisation par les transformations et la qualité via les filières.	Développement de la compétitivité des activités économiques non-agricoles et investissement dans les biens collectifs ruraux.	Rémunération des biens collectifs agricoles et des services environnementaux issus de l'agriculture.	Recherche d'équité dans le secteur agricole car l'agriculture reste au centre des stratégies d'aménagement du territoire.

Source: LATASTE, 2010

Traduction régionale des aides du 2nd pilier de la PAC sur la période 2007-2013

Classes

- 1 Compétitivité agricole
et sylvicole
- 2 Développement rural
intégré
- 3 Valorisation des
externalités agricoles
- 4 Equité agricole



Source: LATASTE, 2010

3. Leader : Quels apports pour un développement intersectoriel ?

- ~~Rappel des 6 caractéristiques principales de Leader :~~
 - stratégies locales de développement sur des territoires infra-régionaux
 - partenariats public-privé (les GAL)
 - approche globale, associant différents secteurs de l'économie rurale
 - mise en œuvre d'approches novatrices : partenariat PP, approche participative
 - mise en œuvre de projets de coopération (entre GAL, inter-territoriale)
 - mise en réseau
- Pourquoi choisir Leader ?
 - Laboratoire territorialisation et d'innovations depuis les années 90 qui a contribué à façonner les préceptes et méthodes du développement territorial
 - Point d'appui privilégié pour observer différentes acceptions territorialisation en science politique et en économie (gouvernance multi-niveaux, déssectorisation de l'action)
- 2 points d'analyse privilégiés :
 - **Le rôle du comité de programmation dans une dynamique transversale**
 - **Le RDR : un carcan institutionnel ?**

3.1. Quel rôle du comité de programmation dans une dynamique transversale ?

■ a) Une rigidité réglementaire contraignante

« Mainstreamisation » dans le cadre du PDRH = obstacle majeur à intersectorialité : canevas de mesures imposé par le PDRH mais aussi règle des co-financements publics freinant logiques d'animation et d'innovation

Complexité administrative rendant difficile l'implication des acteurs privés (en raison importance de l'ingénierie et longueur des procédures) (exemple : 75 % de porteurs publics en Auvergne en 2010)

Exemple de « bonne pratique » : lecture des projets refusés

■ **b) Une mise en réseau intersectorielle difficile**

- Un « repli sectoriel » de certains acteurs des GAL sous le poids de :
 - Logique de consommation (crainte dégagement d'office)
 - « Autocensure » fréquente : manque de légitimité ressentie lors de discussion des projets
- Différenciation GAL récents/GAL anciens : côté formel et espacement des réunions,
- Exemple de « bonne pratique » : présentation systématique des projets, activités « péricomités »

3.2. Le RDR : un carcan institutionnel ?

- « Institutionnalisation » : Caractère intersectoriel compromis car Leader intègre des politiques territoriales déjà mises en œuvre par des institutions

a) Une imbrication de Leader avec la structure porteuse à double tranchant

- 3 facteurs importants pour expliquer type de gouvernance et possibilité logique intersectorielle :
 - ancienneté des GAL,
 - nature des relations entre animateur et président du GAL,
 - nature de la structure qui porte le GAL (PNR, association, syndicat mixte)

-
- GAL anciens : souvent renouvellement limité des membres du GAL même en cas de changement de thématique, d'où vision souvent monolithique et faiblement intersectorielle
 - Collaborations entre animateur et Président GAL : essentiel pour remontée des projets notamment les projets ayant caractère intersectoriel marqué (RDR : légitimation de Leader mais aussi stratégies de récupération de ce programme par le lobby agricole, Cf. rôle des DRAAF)

-
- Rôle de la nature de la structure : Relative précarité des associations Pays/syndicat mixte, PNR qui se traduit sur 3 points :
 - importance conférée au programme : Leader moteur de la dynamique dans le cas association
 - apport financier et technique du programme : moyens pour plus conséquents pour syndicat mixte
 - implication des co-financeurs : garanties de financement pour les PNR mais toujours à partir territorialisation de l'action au sein du secteur

Synthèse : Cohérence intersectorielle souvent plus forte dans le cas de Pays (à l'avenir incertain...) mais
« institutionnalisation » peut poser pb sur plusieurs aspects :

- * innovation,
- * visibilité,
- * mise en réseau acteurs locaux

b) Une approche ascendante et intersectorielle fragilisée par les partenaires institutionnels de Leader

- Interaction avec 3 catégories d'acteurs : services de l'Etat, collectivités territoriales, chambres consulaires
- Technicité importante du programme compensée (partiellement) par centralisation du programme à la DRAAF et implication des DDT
- Principaux co-financeurs = CR, CG posant 2 types de pb/innovation :
 - Sélection en amont des dossiers, d'où contournement du pb par des lignes « innovation » pouvant recouvrir des « réalités différentes », essai de grille de critères de sélection
 - Orientation de la stratégie du GAL de façon descendante en ne finançant que certains types de projet

4. Une gouvernance marquée par une implication limitée des acteurs locaux

- 4.1. Un dispositif accessible de façon très inégale aux acteurs du territoire
- 4.2. Un caractère participatif assez faible du comité de programmation

4.1. Un dispositif accessible de façon très inégale aux acteurs du territoire

- 2 grands types de processus de sélection des membres : via EPCI et chambres consulaires ou connaissances directes de potentiels membres
- Rôle de 3 facteurs dans processus de sélection :
 - ancienneté du territoire
 - Présence de « technotables » : vision plus ou moins figée du territoire
 - Investissement des élus au sein du territoire

-
- Leader : un relais pas forcément efficace en raison de l'interaction de plusieurs facteurs :
 - Communication du programme
 - Nature et diversité des acteurs-relais :
 - EPCI-chambres consulaires : nécessaire motivation techniciens et élus
 - associations surreprésentées mais souvent très vulnérables

4.2. Un caractère participatif assez faible du comité de programmation

- Un programme très technique et peu participatif
- Un grand nombre d'acteurs dits « hybrides » (privé avec fonction électorale) (jusqu'à 50 % dans certains GAL)
- Consanguinité faussant base du partenariat public-privé,
- D'où mise en œuvre de Leader par élite locale rodée aux mécanismes publics
- Opposition entre connaisseurs des projets européens et les autres

-
- Potentielle démobilisation des membres ne maîtrisant pas règles techniques
 - Diverses stratégies de mobilisation : réflexion axée en comité sur impact du projet, mini-cours
 - Sentiment manque de légitimité des acteurs du GAL dans 2 dimensions : interne et externe (d'où vision déssectorisation difficile de l'action)
 - Organisation de groupes de travail pour contourner ces difficultés

Conclusion générale (1)

- Leader : programme révélateur des tensions actuelles des évolutions de la territorialisation des politiques de développement rural
- Prospective : va-t-on vers un retour d'une conception agro-centrée sous le triple effet de l'intégration Feader, la réforme des collectivités (métropole, futur EPCI) et gouvernance louvoyant entre logique sectorielle et innovation ?
- Quelles spécificités de Leader ?

Conclusion générale (2)

- Effet majeur de l'intégration dans le Feader : vers une « mainstreamisation » ou « RDRsation » de Leader qui diminue, composante développement rural intégré et caractère innovant
- Référentiel métropolisation gagnant de réforme collectivités territoriales (rural = vide entre les villes au développement plus exogène qu'endogène ?)

Conclusion générale (3)

- Des écueils dans la gouvernance :
 - Verrouillage démocratique et notabilisation des acteurs des réseaux GAL, d'où gouvernance multi-niveaux parfois problématique
 - Logiques intersectorielles et « déssectorisées » rendues difficiles par l'imbrication institutionnelle et financière
- Mais aussi des acquis prometteurs... comme la diffusion des effets d'apprentissage (outils de développement territorial, animation participative), vision territoriale des divers secteurs notamment sur vision de la négociation qui remplace co-gestion classique