



SHERPA
Rural Science-Society-Policy
Interfaces

Une vision pour les territoires ruraux

SHERPA Document de position

GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX DES TRANSITIONS ECOLOGIQUES, ENERGETIQUES ET CLIMATIQUES DANS LES TERRITOIRES RURAUX

DOCUMENT DE POSITION

PLATEFORME SHERPA EN REGION SUD

Version 08.04.2023

Contacts

Animateur Jean-Pierre ROLLAND

Coordinateur Samuel FERET

Page | 1

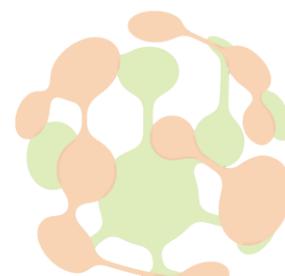


Table des matières

1. Constat.....	3
2. Quelles échelles de gouvernance des transitions pertinentes et quelle coordination ?	4
3. Quels instruments politiques, financements, outils de suivi et évaluation ?.....	4
4. Quelle ingénierie, contractualisation territoriale et animation ?.....	6
5. Comment plus et mieux impliquer les habitants des zones rurales ?.....	6
Remerciements.....	8
Méthodologie.....	8
Bibliographie	8

1. Constat

Tout au long du projet SHERPA la question de la gouvernance des transitions dans les territoires ruraux est apparue comme une thématique transversale d'importance. Elle est d'ailleurs évoquée dans les principaux documents politiques de l'UE (vision à long terme des territoires ruraux, plan d'action rural de l'UE, pacte rural...) et a été abordée dans les documents de travail et les documents de positions des différentes plateformes SHERPA.

La question de la gouvernance des transitions dans les territoires ruraux est un élément essentiel pour répondre de manière durable aux défis posés à ces territoires et mettre en œuvre de manière pérenne et efficace les différentes stratégies et mesures envisagées.

La gouvernance et le pilotage des transitions dans les territoires ruraux en région Provence Alpes Côte d'Azur, a ainsi fait l'objet d'une attention particulière au sein des discussions de la Plateforme SHERPA région Sud (entretiens individuels et atelier spécifique) d'où il ressort un certain nombre de constats :

- L'existence d'une multiplicité de structures et d'outils d'appui européens, nationaux, régionaux, pas toujours faciles à appréhender pour les acteurs locaux et les porteurs de projets, et qui pose des questions de cohérence et de coordination, alors que le maillage des territoires est incomplet ou se chevauche ;
- Une complexification croissante des outils et des procédures administratives, notamment pour les financements européens et en particulier les financements LEADER (qui peut éloigner ce programme de son cœur de cible malgré son utilité reconnue) ;
- Une inadéquation des outils de financement : durée de financement trop faible pour des projets innovants et nécessitant un temps long ; des financements privilégiant les investissements au détriment des dépenses de fonctionnement ; des besoins de préfinancement difficiles à assumer ;
- Un manque d'ingénierie de projet (montage de dossier, financement, mais aussi suivi et animation) notamment à destination des petites collectivités et des porteurs de projets ;
- Une trop faible implication des citoyens dans l'élaboration, la mise en œuvre des stratégies territoriales et des besoins de formations des élus et porteurs de projet potentiels concernant les enjeux, les outils mobilisables, les financements possibles.

Partant de ces constats, les échanges entre les membres de la Plateforme SHERPA en Région Sud ont abouti à des propositions concrètes en termes de gouvernance et de pilotage des transitions sur les territoires ruraux en répondant aux questions suivantes :

- Quelles échelles de gouvernance pertinentes, quelle coordination ?
- Quelle ingénierie, contractualisation territoriale et animation ?
- Quels instruments politiques, financements, outils de suivi et évaluation ?
- Comment plus et mieux impliquer les habitants des zones rurales ?

2. Quelles échelles de gouvernance des transitions pertinentes et quelle coordination ?

La multiplicité des structures, des stratégies et des instruments d'appui, mais aussi le flou des périmètres d'action et le manque de coordination rend difficilement lisible les dispositifs sur les territoires ruraux notamment pour les petites communes et les porteurs de projets privés et associatifs.

La première proposition de la plateforme est de réaliser et diffuser en Région Sud **une cartographie de ces structures de leurs compétences, de leur périmètre d'intervention et des outils de financements disponibles**. Une telle cartographie permettra aussi de rendre compte du maillage existant (PETR, EPCI, PNR, GAL...) pour qu'il soit à terme plus inclusif et intègre les zones interstitielles.

Seconde proposition : les participants de la plateforme SHERPA ont insisté sur le fait qu'il n'existe pas une ruralité mais de multiples ruralités, il faut donc **privilégier les approches territoriales basées sur des diagnostics territoriaux**.¹ Comme l'indique une des membres de la plateforme SHERPA, pour le pays d'Arles de tels diagnostics existent déjà dans le Schéma de cohérence territoriale par exemple, et qui est intégré dans le contrat de relance et de transition écologique (CRTE). Les CRTE qui remplacent les contrats de ruralité sont signés pour 6 ans avec les pôles d'équilibre territorial et rural (PETR), des anciens pays ou des EPCI.² Ils ont pour ambition de s'appuyer sur un projet de territoire élaboré collectivement sur la base d'un diagnostic territorial. Ainsi, comme le souligne un membre de la plateforme SHERPA, **la gouvernance doit se faire au niveau d'un territoire de projet** car il permet la transversalité et elle doit associer tous les acteurs de ce territoire. Notons que l'ANCT propose de nombreux outils pour accompagner notamment à la réalisation d'un diagnostic territorial.

Troisièmement, **le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) est le document qui permet d'assurer, au niveau régional, la cohérence et la complémentarité des différentes stratégies et des instruments disponibles, y compris nationaux et européens**. Au niveau national c'est l'Agenda rural qui est le cadre pertinent et qui constitue le plan d'action en faveur des territoires ruraux. Le CRTE évoqué précédemment est un outil pertinent qui permet de coordonner et de structurer des politiques publiques dans les territoires ruraux et donc constitue bien le lieu de gouvernance approprié en cohérence avec le SRADDET.

3. Quels instruments politiques, financements, outils de suivi et évaluation ?

Le constat est unanime parmi les membres de la plateforme SHERPA : les procédures administratives et financières -notamment pour les projets européens- se sont complexifiées à tous les échelons (Europe, France, Région).

Le montage des projets est de plus en plus lourd et les besoins de préfinancement difficiles à supporter pour les petites communes et les porteurs de projets, ce qui favorise les plus grandes communes et les EPCI déjà les mieux dotés et qui généralement connaissent le mieux les réseaux et les leviers de décision. Si en région Provence Alpes Côte d'Azur l'enveloppe destinée aux projets LEADER pour 2021-2027 est en légère baisse, il y aurait en revanche de nouveaux financements FEADER accessibles pour les territoires ruraux et une nouvelle enveloppe de 20 millions € est consacrée au FEDER Rural (mais recommandation d'un montant

¹ Voir <https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/actualites/2020-geoclip-maj-ngeo2020-actualite>

² Il y a 47 projets de périmètre de CRTE en région Provence Alpes Côte d'Azur, dont : 6 dans les Alpes de Haute Provence, 7 pour les Alpes Maritimes, 4 dans les Bouches du Rhône, 5 dans les Hautes Alpes, 12 dans le Var et 13 dans le Vaucluse.

plancher de 100 000 € pour le FEDER rural, sachant que le montant plancher dans l'AAP Feder rural est aujourd'hui de 300 000 €).

Outre la nécessité de construire des projets de territoires basés sur des diagnostics territoriaux (cf. point précédent), pour que les projets répondent aux enjeux de ces territoires, plusieurs propositions ont été évoquées par les membres de la plateforme SHERPA :

- Pour atteindre l'ambition d'un développement rural intégré porté par les acteurs locaux affichée dans sa vision à long terme pour les zones rurales, la Commission européenne doit **fixer des pourcentages minimums des budgets FEDER et FEADER dédiés au développement rural**, afin d'éviter que les financements ne soient majoritairement orientés vers les aides au secteur agricole.
- Concernant les financements de l'UE, on peut questionner la fixation dans le cadre du FEDER rural d'un montant minimum à 300 000 € par projet qui visent des investissements structurants mais excluent une grande partie des cibles des projets de développement rural, en particulier les petites communes et les porteurs de projets privés et associatifs.
- Ce montant minimum rend d'autant plus nécessaire **de conserver et de renforcer le programme LEADER**. C'est le seul programme qui permet de promouvoir des projets innovants et durables, répondant aux attentes des territoires et aux montants financiers gérables et supportables par les porteurs de projets. En s'appuyant sur l'animation des GAL, le dispositif LEADER permet de faire remonter les besoins des acteurs locaux de ces territoires et ainsi de retenir collectivement des projets cohérents répondant à ces attentes.
- Les procédures administratives et financières sont de plus en plus complexes, y compris pour les financements de coopération et les coûts de gestion élevés, éloignent de plus en plus ce dispositif des acteurs ruraux qui en auraient le plus besoin. Il est donc urgent que la Commission européenne, l'Etat et la Région travaillent en lien avec les porteurs de projets à **une simplification de ces procédures, notamment :**
 - pour LEADER, ou d'autres initiatives, **élargir le périmètre des actions potentiellement éligibles pour accorder une place plus importante au droit à l'expérimentation et à l'innovation** (y compris sur du moyen terme), mais aussi **pour permettre le changement d'échelle ou l'essaimage de projets** qui ont montré leur pertinence, afin de passer de « petits projets innovants » à des projets structurants.
 - renforcer, dans les projets LEADER, **les lignes de financement destinées au fonctionnement, mais également l'animation, la formation et les actions d'information et de pédagogie**.
 - développer **des outils de financement spécifiques pour les projets entrant dans le champ de l'économie sociale et solidaire**, qui prennent en compte non seulement les aspects économiques mais aussi l'utilité sociale de ces projets et la valorisent.

La capacité d'animation des GAL est une valeur ajoutée majeure du dispositif LEADER. **Cette fonction doit être renforcée (budgétairement et en compétence)**, afin d'assurer la continuité du dispositif sur le territoire et la qualité du service proposé, mais aussi que l'ensemble du territoire régional soit couvert.

Le préfinancement des projets dont les délais de paiement s'allongent de plus en plus est un besoin clairement exprimé, notamment par les petites communes et les porteurs de projets privés et associatifs. Plusieurs pistes peuvent être explorées :

- d'une part, **diminuer les délais de paiement**,
- d'autre part, **bénéficier d'avances de trésorerie sur projet**, notamment de la part de l'autorité de gestion ou de **la Banque des Territoires** qui est partenaire de l'ANCT, ou **l'Agence France Locale**, également partenaire de l'ANCT, qui pourraient préfinancer les projets. Des

préfinancements ou des prêts relais par une Banque privée pourraient aussi être envisagés, avec une garantie de la Région ou de l'Etat. L'ACDI ou encore le réseau France Active peuvent être des pistes pour les préfinancements.

4. Quelle ingénierie, contractualisation territoriale et animation ?

Tous les participants à la plateforme SHERPA ont souligné le **besoin urgent d'ingénierie et d'assistance à maîtrise d'ouvrage** (suivi des appels à manifestation d'intérêt, montage de programme ingénierie financière, suivi-évaluation...). Cette AMO territoriale qui peut être mutualisée est indispensable notamment pour les plus petites communes, mais aussi pour les petits porteurs de projets (structures associatives, collectifs de citoyens...) et devrait être capable de mobiliser l'ensemble des compétences utiles pour le montage et le suivi des projets. La région Sud a ainsi mis en place un dispositif³ qui vise à favoriser l'accès aux fonds européens pour les communes et intercommunalités. Les candidats sélectionnés peuvent ainsi bénéficier d'une aide au montage de leur dossier de candidature aux appels à projets lancés dans le cadre des programmes européens FEDER rural, LIFE, Interreg Espace alpin et Citoyens, égalité, droits et valeurs. Dans ce cadre, elle finance la prestation d'ingénierie de projets nécessaire au montage de leurs candidatures effectuée par une expertise ad hoc.

Des financements spécifiques devraient être prévus pour favoriser ces appuis, soit au niveau des projets même (lignes budgétaires dédiées), soit au niveau de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT). Dans la région, une telle ingénierie territoriale existe notamment dans le Département des Hautes Alpes (Ingénierie territoriale IT05) et dans le département des Alpes-de-Haute-Provence (Agence de développement IT04), ainsi que des ingénieries plus spécifiques concernant par exemple le tourisme.

L'Agence nationale de la cohésion des territoires propose aussi une offre d'ingénierie en interne et aussi en partenariat avec notamment l'Ademe, l'Anah, l'Anru, la Banque des Territoires et Cerema. Cependant, cette ingénierie a été encore peu mobilisée par les différents acteurs du développement rural dans la région.

5. Comment plus et mieux impliquer les habitants des zones rurales ?

L'implication citoyenne doit aussi être renforcée pour passer d'une simple implication à une co-construction des politiques publiques pour une approche territoriale renouvelée. Ainsi, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des projets doivent être inclusives **et associer l'ensemble des parties prenantes, afin de favoriser les propositions provenant des territoires eux-mêmes.**

Or, aujourd'hui l'engagement associatif sur lequel reposait beaucoup la mobilisation citoyenne décline. Le taux d'abstention même s'il est plus faible qu'en ville augmente aussi et la légitimité des élus diminue. Les conseils de développement dans les PETR ou les Pays, s'ils sont utiles sont insuffisants : institutionnalisés, consultatifs et parfois peu écoutés, ils rassemblent souvent les mêmes citoyens et n'incluent pas une majorité silencieuse. Dans les communes les plus isolées, il est souvent difficile de mobiliser les citoyens du fait des distances et du faible temps disponible pour les déplacements. Dans certains territoires, les nouveaux arrivants, y compris les habitants des résidences secondaires sont parfois plus impliqués que les habitants

³ <https://europe.maregionsud.fr/projets/acces-aux-fonds-europeens-pour-les-communes-et-intercommunalites>

de longue date. De plus, établir un lien de confiance pour expliquer et co-construire des politiques publiques des projets communs demandent du temps.

Si les conseils de développement doivent être mieux pris en compte et les voix des citoyens plus écoutés, au-delà des agoras institutionnalisées, on assiste **à l'émergence de nouvelles formes de mobilisation citoyenne** (conseils citoyens, éco-délégués, mouvement des villes en transition...) **sur lesquelles les décideurs locaux peuvent s'appuyer**. Ces derniers peuvent **rassembler ces citoyens qui veulent agir via l'adhésion à des chartes communales ou intercommunales sur des projets fédérateurs** (cf. par exemple autour des projets d'alimentaires territoriaux).

Le débat public au niveau communal est essentiel car le maire est le représentant de ses administrés au niveau des EPCI, des parcs naturels régionaux... Ce débat public nécessite un effort d'animation externe et doit conduire à accompagner l'action citoyenne dans l'engagement concret (cf. les chantiers participatifs). L'information, la communication à destination de la société civile et des collectifs citoyens est également un enjeu majeur, concernant à la fois les enjeux des territoires ruraux et les politiques publiques mises en œuvre aux différents niveaux de décision. C'est le cas aussi de la formation des citoyens aux enjeux des territoires ruraux. Le développement de tiers lieux, lieux d'échanges et d'informations de création, dans les territoires ruraux peut également accompagner la mobilisation citoyenne.

Enfin, un meilleur accès au numérique dans les zones rurales est aussi vecteur d'innovation sociale et territoriale à travers notamment le développement de « villages intelligents » (smart villages). Il peut favoriser une démarche coconstruite entre acteurs d'horizons variés, combinant les ressources et compétences locales, et mobilisant éventuellement les outils numériques pour répondre aux défis ruraux actuels et à venir sur la mobilité, la gouvernance, la citoyenneté, l'environnement, la qualité de vie ou encore l'économie.

Remerciements

Nous tenons à remercier ici l'ensemble des participants à la plateforme SHERPA qui ont accompagné depuis le début de la première phase cette réflexion sur le devenir des territoires ruraux en Provence Alpes Côte d'Azur. Les échanges très riches lors des entretiens individuels et une visio-conférence spécifique ont permis la réalisation de ce dernier document de position. Une attention toute particulière au réseau rural de la Région Sud qui accompagne le CIHEAM depuis le début du projet SHERPA

Méthodologie

Pour aborder la question de la gouvernance des territoires ruraux, nous avons réalisé des entretiens individuels qui ont permis de poser un certain nombre de constats qui ont ensuite été mis en débat lors d'une visio-conférence autour de 4 questions :

- Quelles échelles de gouvernance pertinentes, quelle coordination ?
- Quelle ingénierie, contractualisation territoriale et animation ?
- Quels instruments politiques, financements, outils de suivi et évaluation ?
- Comment plus et mieux impliquer les citoyens ?

Bibliographie

- Fiori S & Magnaghi A, « Les territoires du commun. Entretien avec Alberto Magnaghi », Métropolitiques, 10 mai 2018. URL : <http://www.metropolitiques.eu/Les-territoiresdu-commun.html>.
- Leader France, LEADER, un programme européen au services de ruralités
- Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET), Région Sud, Octobre 2019
- Programme Opérationnel FEDER-FSE, Provence Alpes Côte d'Azur 2014-2020
- <https://www.reseaurural.fr/le-fonds-europeen-agricole-pour-le-developpement-rural-en-france/les-20-fiches-mesures-du-feader>
- Le guide du Plan de relance à destination des maires
<https://www.bouches-du-rhone.gouv.fr/content/download/42085/239081/file/Guide%20France%20Relance%20%C3%A0%20destination%20des%20maires.pdf>
- Les cartes des CRTE
<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/les-cartes-433>
- Appel à projets Plan de relance
<https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/appels-projets#>

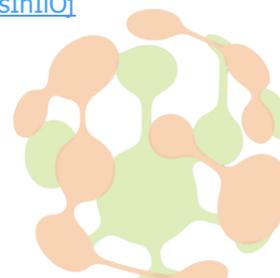
Les CRTE en Région Provence Alpes Côte d'Azur

Bouches-du-Rhône

- <https://cartotheque.anct.gouv.fr/media/record/eyJpIjoizGVmYXVsdCIzIm0iOm51bGwsImQiOjEsInIiOjM5Njd9/>

Alpes de Hautes Provence

- <https://cartotheque.anct.gouv.fr/media/record/eyJpIjoizGVmYXVsdCIzIm0iOm51bGwsImQiOjEsInIiOjM5NjR9/>



Alpes Maritimes

- <https://cartotheque.anct.gouv.fr/media/record/eyJpIjoiZGVmYXVsdCIsm0iOm51bGwsImQiOjEsInIiOiM5NjZ9/>

Hautes Alpes

- <https://cartotheque.anct.gouv.fr/media/record/eyJpIjoiZGVmYXVsdCIsm0iOm51bGwsImQiOjEsInIiOiM5NjV9/>

Var

- <https://cartotheque.anct.gouv.fr/media/record/eyJpIjoiZGVmYXVsdCIsm0iOm51bGwsImQiOjEsInIiOiM5Njh9/>

Vaucluse

<https://cartotheque.anct.gouv.fr/media/record/eyJpIjoiZGVmYXVsdCIsm0iOm51bGwsImQiOjEsInIiOiM5Njl9/>