



Bilan de l'appel à projet PER

**Réunion du Comité Technique Interministériel
le 17 décembre 2008**



Tour Polygone
265, avenue des Etats du
Languedoc
F-34000 MONTPELLIER
www.edater.fr
Tél. : 04 67 02 29 02
Fax : 04 67 79 56 76
carrillo@edater.fr
mevel@edater.fr

en collaboration avec
SEGESA

bontron.jeanclaudio@wanadoo.fr

Sommaire

- 1. Rappel des chiffres clé de l'Appel à Projets**
- 2. Méthode et outils mobilisés**
- 3. Les trois grands axes de questionnement**
- 4. Synthèse des principaux enseignements du bilan**
(Points forts / Points faibles)
- 5. Pistes de recommandations**

1- Rappel des chiffres clé de l'appel à projets PER

- **373 projets de PER actifs, 379 labellisés, plus de 700 candidatures**
- **4 PER en moyenne par département**

- **Coût total prévu: 1,2 Mrds € (2006-2009)**

- **Cofinancement d'État de 233,5 M€ (soit 20%), avec 80% de fonds issus du Fonds Ministériel Mutualisé (FMM)**
Autres fonds de l'État: 12% de dotations départementales, 3% CASDAR, 1,9% LEADER+, 1,5% ADEME, autres fonds européens 1,5%

- **Montant prévisionnel moyen de 3,1 M€ par projet**

- **42% de projets en faveur de la valorisation des patrimoines naturels et culturels**
Autres thématiques: 21% Bio ressources, 15% Service et Accueil de nouvelle population, 14% Technologies, et 8% de dossiers mixtes

2- Méthode et outils mobilisés

- Une approche exhaustive à travers deux enquêtes :

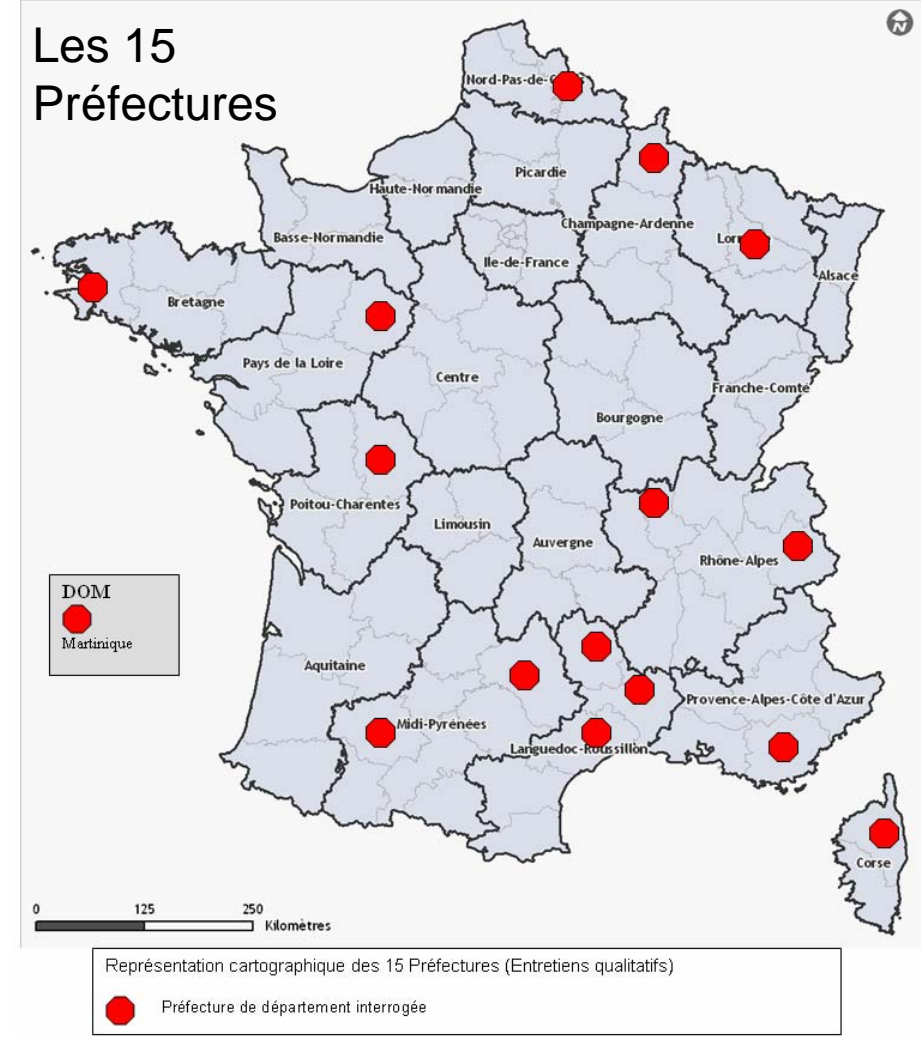
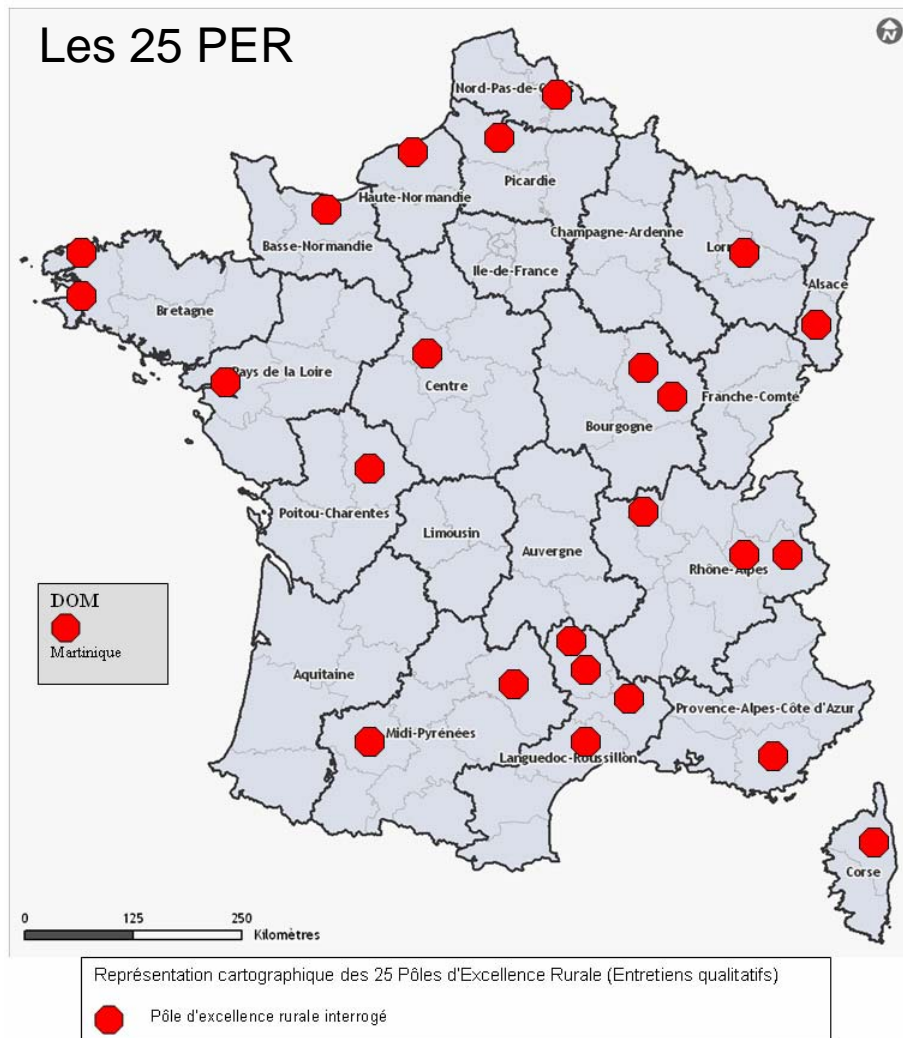
- Une enquête mail réalisée auprès de **l'ensemble des porteurs de projets de PER** (170 réponses sur 379 soit un taux de réponse de 45%, dont 152 avec 89% de questions renseignées).
- Une enquête mail adressée à tous les **correspondants des Préfectures** (54 réponses obtenues, sur 91 départements concernés, soit un taux de réponse de 59%).

- Une analyse approfondie portant sur 25 PER et 15 Préfectures de département :

- Entretiens qualitatifs auprès de 25 **porteurs de projet** des pôles
- Entretiens qualitatifs auprès de 15 **correspondants de Préfecture**
- Entretiens téléphoniques complémentaires auprès d'une quinzaine de **partenaires des PER**
- Enquête mail auprès d'une trentaine de **maîtres d'ouvrage d'opérations** de ces PER (taux de réponse 1/3).

- Un travail collectif via des réunions impliquant le Comité de Pilotage de l'étude et le CGAAER

Les terrains d'étude approfondie du Bilan PER



3- Les trois grands axes de questionnement

1- La phase des candidatures

(Genèse du projet, appréciation des critères et conditions de candidature, implication locale des différents acteurs, etc.)

2- La phase de mise en œuvre

Analyse d'ensemble

(« effet label », délais de démarrage, difficultés rencontrées, facteurs de réussite, etc.)

2.1- Modalités de pilotage

(Pilotage national, départemental, local)

2.2- Articulation entre PER et démarches territoriales

(articulations avec d'autres stratégies territoriales, envergure territoriale du PER, etc.)

3- Les impacts attendus et premiers effets

(en termes de méthodes, de partenariats, d'organisation, d'image, et d'actions conduites – pour l'emploi, DD, environnement -, et premiers impacts)

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

4.1 - Phase des candidatures

➤ Points forts

L'AP au plan national

- 1- **Le succès quantitatif de l'appel à projet** : *nombre élevé de candidatures, et de PER labellisés*
- 2- Existence d'un **pôle d'expertise** (instances et partenaires nationaux)
- 3- **Mutualisation partielle des fonds publics** (FMM)

L'AP au niveau local

- 1- **Rôle fort de l'État départemental**: *des Préfectures impliquées, une plus-value pour les projets aidés /conseillés*
- 2- **Une dynamique locale créée par l'Appel à projet**: *mobilisation incontestable des acteurs locaux*
- 3- **Cohérence avec les stratégies en place et les enjeux du territoire**
- 4- Des **critères d'éligibilité jugés atteignables**

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

4.1 - Phase des candidatures

➤ Points faibles

L'AP au niveau national

- 1- Une **trop faible sélectivité** eu égard à l'ambition d'excellence
- 2- Un **dispositif de suivi national insuffisant** et à étoffer, notamment au vu du grand nombre de PER labellisés : *besoins de RH, d'actions d'appui et de valorisation plus régulières, de fiabilisation des données financières, de continuité du site Internet (innovation « inachevée »)*

L'AP au niveau local

- 1- **Travail supplémentaire des Préfectures réalisé à moyens constants**, *avec peu d'anticipation possible, et avec une viabilité des projets candidats souvent difficile à évaluer en amont*
- 2- **Rôle en amont des collectivités et échelons régionaux limité**: *un déficit d'articulation avec le niveau régional*
- 3- **Une proportion significative de projets « opportunistes » ou cherchant l'aubaine** (*antériorité des projets*), *mais notion à relativiser car effets d'amélioration qualitative ou effets d'accélération*
- 4- **Un délai de réalisation des dossiers de candidature trop court**, particulièrement en V1: *temps de démarrage dû au décalage entre idée de projet et projet prêt à démarrer, et défaut d'accompagnement*
- 5- **Le manque d'anticipation budgétaire**

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

2- Conditions de mise en œuvre

➤ Points forts

L'AP au niveau national

1- **Référentiel stabilisé chemin faisant:**

volonté de souplesse, adaptation aux demandes de terrain relayées par les Préfectures

2- **Un site Internet apprécié au démarrage**

L'AP au niveau local

1- **Existence d'un « effet label » positif:**

Image positive pour le territoire, mobilisation facilitée des co-financements

2- **Partenariat public / privé globalement jugé positivement:**

des relations consolidées, formalisées, voire créées, mais le souhait d'un meilleur encadrement et de conditions d'intégration des acteurs privés au dispositif

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

2 – Conditions de mise en oeuvre (suite)

➤ Points faibles

Une bonne convergence de vue entre les Préfectures et les PER sur les difficultés rencontrées

-Presage: un choix à arbitrer

- Manque de travail en réseau (*rencontres, échanges d'informations, ...*) **localement et nationalement**

- Manque de communication sur le dispositif PER:

Une communication initiale assez importante, mais qui s'estompe;

une communication forte sur les résultats des PER préconisée, en fin de phase de réalisation

L'AP au niveau national

Référentiel stabilisé chemin faisant:

Regret exprimé d'un manque de textes officiels d'appui (« simple circulaire »), des évolutions en cours d'AP rendant le dispositif instable

L'AP au niveau local

1- Temps de latence entre labellisation/signature de convention cadre et démarrage effectif :

Des difficultés au démarrage, principalement de nature financière, mais aussi administratives et juridiques

2- Multiplicité et hétérogénéité ressentie par rapport aux sources et modalités de paiement

3- Fortes difficultés au démarrage pour les territoires sans ingénierie (*Situation fréquente en zone rurale*)

4- Manque de culture évaluative (*notamment manque de moyens sur ce point, suivi d'indicateurs rarement fait*)

5- Faisabilité insuffisante pour les dossiers les plus prometteurs

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

2 - Conditions de mise en oeuvre (suite):

Les modalités du pilotage multi échelles du dispositif

➤ **Points forts:**

Au niveau local

- 1- **Une assistance et un pilotage départementaux jugés suffisants par les porteurs:** *gestion de proximité par des Préfectures jugées présentes; un investissement humain significatif bien que varié, et une certaine souplesse pour faire face aux aléas de la mise en oeuvre*
- 2- **Des exemples très positifs d'animation locale,** reconnus et à étendre
Exemple: Démarche expérimentale du SGAR en Champagne-Ardenne, démarche d'évaluation en Lozère, Hérault
- 3- **Comités stratégiques, et Comités opérationnels mis en place**

➤ **Points faibles:**

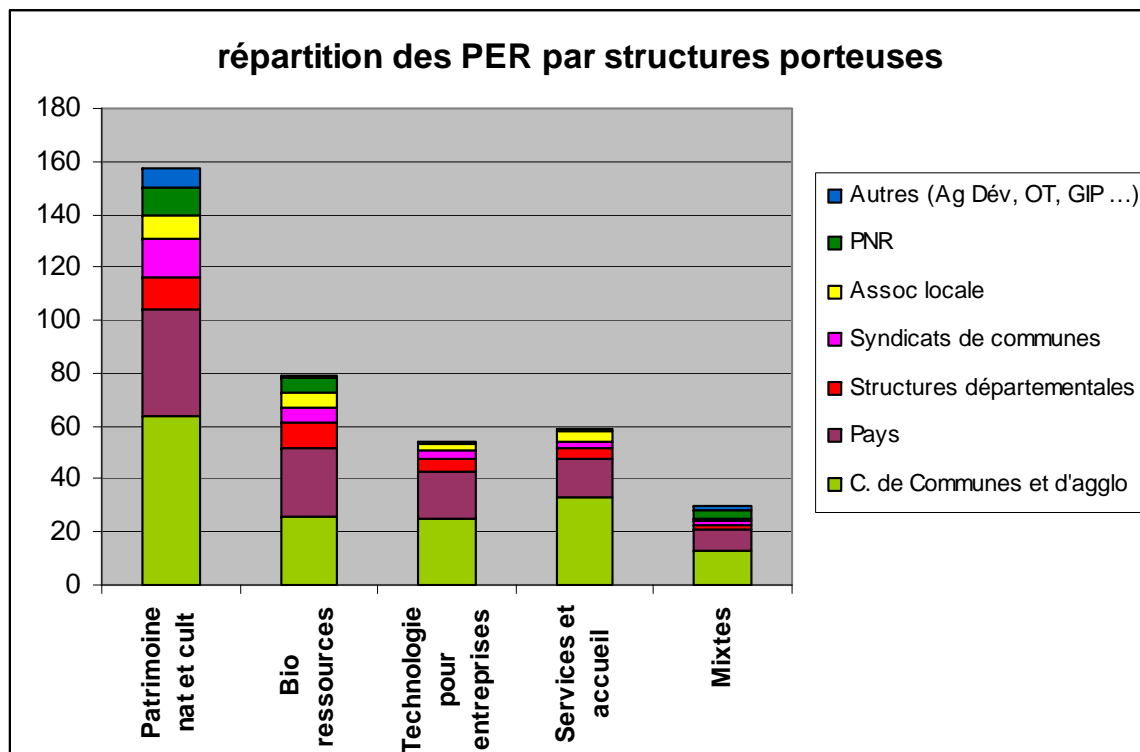
- 1- **Manque d'animation globale** (pas de réseau inter-Pref, de réseau département / national de PER), **et d'articulation globale de l'ensemble du dispositif**, du national (entre services de l'État) au local, et également avec les Pôles de compétitivité
Un travail supplémentaire réalisé à effectifs constants, suivi Presage jugé difficile, maîtrise insuffisante de la gestion financière globale, peu d'outils pour répondre aux défaillances locales,
- 2- **Faible présence des SGAR, et des CG et CR en situation équivoque**
- 3- **Comités stratégiques, et Comités opérationnels à faire vivre davantage**

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

2 - Conditions de mise en oeuvre (suite):

Articulations territoriales (stratégies et organismes)

- Existence de relations avec les territoires de projets préexistants: des situations hétérogènes, selon le contexte territorial d'inscription du PER



Première structure porteuse choisie:

les intercommunalités: communautés de Communes ou d'agglomération (42,5% PER)

Présence de syndicats de communes et Associations

(territoires souvent dépourvus de stratégie intégrée de développement, mais avec des **projets porteurs auxquels les PER s'articulent**)

Pays, PNR, GAL Leader+ porteurs: des territoires détenteurs d'une stratégie affirmée, et de leur propre ingénierie

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

2 - Conditions de mise en oeuvre (suite):

Articulations territoriales (stratégies et organismes)

➤ Points forts:

- 1- 76% des PER se disent en cohérence à une politique régionale départementale voire nationale
- 2- Un appui réel et constructif sur les structures porteuses des PER
- 3- Une articulation territoriale effective pour 94% des porteurs de projet
Intégration à des stratégies d'ensemble, pour les PER portés par Pays, PNR, Gal Leader +
- 4- Ingénierie existante mobilisée

➤ Points faibles:

- 1- Articulations aux échelles nationale, régionale / départementale: des décalages de calendrier et de modes de fonctionnement
- 2- Existence de projets peu / pas articulés territorialement (*projets opportunistes ou pragmatiques*)
- 3- Des projets moins avancés/aboutis en raison d'inégalités fortes en terme de stratégies d'ensemble et de moyens d'ingénierie selon les porteurs
(des territoires défavorisés parce que moins organisés et structurés initialement)

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

3 – Impacts attendus et premiers effets

➤ **Un bilan encore souvent prématuré des effets et des impacts des PER**

(1 à 5 ans de plus nécessaires selon les porteurs)

La réalisation des investissements...: « Non pas un point d'arrivée, mais juste un point de départ »

Des réalisations « indispensables à l'objectif d'excellence rurale », mais qui n'en sont « que les premières pierres »

➤ **Un taux d'achèvement encore limité:**

-Réalisation « quantitative » limitée des opérations:

Moins d'un quart des opérations réalisées pour 70% des PER

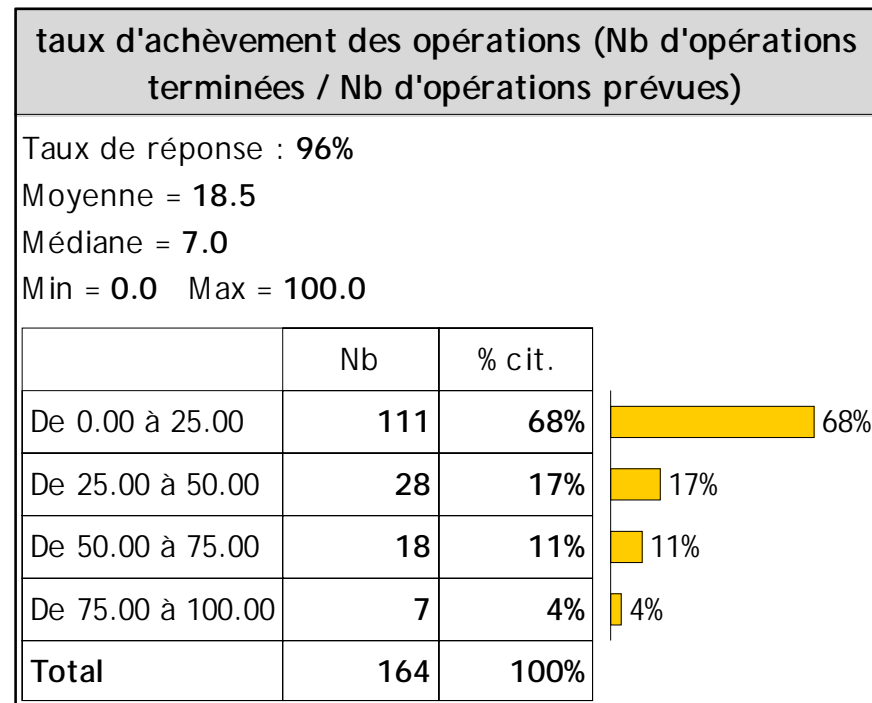
4% des PER ayant terminé ¾ de leurs opérations

-Premières opérations achevées: souvent les plus simples et les moins importantes financièrement

-Mais des avancées récentes significatives

(circulaire 26/06/08 posant l'obligation des 60% de taux d'engagement)

-Les PER estiment avoir « déjà bien avancé », et que leur projet prendra de l'ampleur en 2009



Source: Enquête EDATER

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

3 – Impacts attendus et premiers effets

Un bilan encore souvent prématuré...MAIS, dès aujourd'hui:

➤ **Points positifs :**

1- **De nouvelles dynamiques territoriales amorcées, avant tout organisationnelles:**

en terme de **gouvernance** et de **relations entre acteurs** (*création, ou consolidation / enrichissement*)

2- **Pérennisation des partenariats public / privé**

3- **Des « effets levier », locaux voire plus étendus, mis en avant:**

- ✓ **PER modèle** pour des territoires proches ou dans des situations identiques (*notoriété, surtout dans les milieux « spécialisés »*)
- ✓ **PER moteur** pour d'autres initiatives locales complémentaires, qui complètent/poursuivent/étendent la démarche
- ✓ PER permettant d'envisager de manière plus systémique des enjeux existant sur le territoire du PER (*notamment pour le développement durable, et l'accessibilité et la répartition de l'offre de services et équipements*)

4- **Innovations amorcées selon 60% des PER en termes de produits ou services nouveaux, marchands / non marchands**

5- **Un objectif emploi ambitieux, parfois « oublié » dans la mise en œuvre MAIS des emplois déjà créés, et des porteurs optimistes sur les effets à venir en termes d'emplois**

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

3 – Impacts attendus et premiers effets

➤ Points faibles

1- Des délais de réalisation jugés insuffisants

(rigidité des délais critiquée, pour des projets par ailleurs solides et à la crédibilité avérée, fréquemment les plus « innovants »)

2- Un taux d'achèvement limité

(mais des efforts importants en ce sens, en fin 2008, avec des progrès notables)

3- Regret de l'absence d'un état des lieux des situations locales à temps zéro

4- Des effets plus limités sur l'environnement, et le développement durable:

effets faibles aujourd'hui, et qui souvent sont envisagés comme ayant un potentiel restant relativement limité, à l'avenir

5- Une notoriété du territoire et / ou du porteur de projet demeurant limités:

un dispositif « PER » restant assez mal identifié

4- Synthèse des principaux enseignements du Bilan

Définitions et compréhensions de l' « Excellence rurale »

➤ **Difficultés des porteurs et Préfectures** (*dans une moindre mesure*) à définir le concept

➤ **Mais une approche sensiblement identique du concept:**

- **Dimension partenariale** des projets mise en avant, comme innovation fondamentale

- **Valorisation du potentiel local préexistant:**

Une excellence rurale moins créée « ex nihilo » que « potentialisée », sur des territoires où les conditions de l'excellence rurale préexistaient

➤ **Une « excellence rurale » locale accrue**, pour des porteurs stimulés par l'AP à plus d'exigence (dans le DD, les objectifs d'emploi, méthodes de travail, etc.) dans la conception et la mise en place de leur PER

➤ **Une excellence rurale en partie dépendante du milieu rural où elle doit s'implanter:**

présenter et rendre possible un projet de développement situé en milieu rural constituerait en soi un gage d'excellence et une forme d'innovation remarquable.

5- Recommandations pour une troisième vague

➤ A - Valoriser, promouvoir et optimiser l'AP 2006

1- Séminaire national sur le bilan :

- Organisation d'ateliers départementaux/régionaux/nationaux
- Engager des réflexions sur la finalisation 2009 et la reconnaissance du travail fait

2- Financer l'ingénierie aval : accompagnement pour la valorisation et la sécurisation des impacts attendus

(emploi, développement durable, organisation, etc.)

3- Prolongement conditionnel des délais pour faciliter la réalisation des projets et l'amortissement des difficultés économiques de fin 2008

4- Valorisation du label PER (pour les PER terminés uniquement) voire création d'un label différencié « PER + » au vu des résultats et du caractère exemplaire

5- Communication à organiser, notamment autour des projets public privé touchant des entreprises

➤ B - Accompagner le nouvel appel à projet 2009

1- Sélectivité :

- **Scénario 1** : un appel à projet hyper sélectif dont l'objectif d'excellence est à l'échelle nationale
- **Scénario 2** : un appel à projet dont les objectifs sont sur la continuité du 1^{er} AP avec objectif conjoint qualité et démonstration
- Demander à s'appuyer sur une ingénierie locale minimum, à garantir par les porteurs

2 - Donner la possibilité d'introduire de l'aide à l'ingénierie

3- **Thèmes et problématiques** : Positionnement sur des enjeux nationaux ou des démarches nouvelles (*renforce les PER comme antichambre des politiques nationales*) et non sur des thèmes (*trop hétérogène*) :

- **Qui apporte de la valeur ajoutée économique durable sur le territoire** (*création d'activité marchande, d'emploi marchands, ...en lien avec la valorisation des ressources endogènes*) **et qu'elle soit démontrée** (*production et services en circuits courts, développement de réseaux économiques de type SPL, ...*)
- **Qui contribue à la lutte contre le réchauffement climatique** : habitat durable, énergie renouvelable
- **Qui anticipe sur les enjeux démographiques de demain** (*notamment vieillissement, paupérisation...*) : **services innovant à la population, innovation sociale**

4- **Ouvrir sur des projets de valorisation de ponts avec les actions de formation et la valorisation des ressources humaines** (*GPEC, ...sur les territoires*)

➤ **Accompagner le nouvel appel à projet 2009 (suite)**

5- Créer des ponts avec les priorités mises en avant par les stratégies de Lisbonne et Göteborg :

- produits et services innovants,
- formation/recherche,... qui puissent développer des complémentarités (en programmation, en préparation de projets FEDER FSE ou FEADER)

6- Créer un réseau national des PER, mais aussi des réseaux départementaux

(faciliter les échanges d'expériences, les relations entre services de l'État, entre DIACT et Préfectures, entre Préfectures, mais aussi entre PER) et renforcer l'animation et le suivi national (exemple LEADER, PO FEDER, ...)

7- Envisager un pilotage relais régional

(cohérence politique territoriale et articulation logique PO inter fonds s'appuyant sur l'expérience de l'échelon départemental)

8- Simplifier l'organisation multi échelle de décision, suivi, paiements,...

9- Mieux prendre en compte les calendriers connexes (électoral, autres politiques des collectivités territoriales, européennes, etc.)