

Le développement des territoires ruraux :

contributions des agents du ministère de
l'agriculture

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Secrétariat général

Observatoire des missions et des métiers

Le développement des territoires ruraux :
contributions des agents du ministère de
l'agriculture

Etude réalisée par :

Juliette Faivre, MAP/DGFAR
Sylvie Kergreis , MAP/DGER
Chargées d'étude

Joël Mandaron
Président du Groupe d'Etude de la Filière
d'Emplois – CGAAER

François Granier
Responsable des études – OMM

avril 2007

"Le développement est un processus organisé d'épanouissement"
Amartya Sen

L'économie est une science morale
La Découverte, 1999, p 26

RESUME

Le groupe d'étude de la filière d'emploi « Appui au développement des territoires ruraux » a été mis en place par l'Observatoire des Missions et des Métiers (OMM) à la demande du Directeur de la DGFAR¹, début 2004. Cette étude fait partie du Plan d'Action élaboré par la DGFAR avec la participation de la DGER², pour appuyer et compléter la Loi sur le Développement des Territoires Ruraux (LDTR), qui a été publiée en février 2005.

Elle s'intéresse aux types d'activités professionnelles requises dans les services déconcentrés du MAP et dans les établissements d'enseignement agricole (EPL), pour effectuer de l'appui au développement des territoires, et cherche à préciser leurs nouveaux positionnements par rapport aux autres acteurs locaux.

L'Etat des lieux

Les différentes enquêtes auxquelles nous avons eu accès, tout comme celles menées pour cette étude dans trois régions (Bretagne, Centre, Rhône-Alpes), offrent toutes le même constat. La situation des services de DRAF, DDAF et EPL concernant les activités liées à l'appui au développement des territoires est extrêmement variée selon les établissements, les départements et les régions.

Les types d'activités repérées sont les suivantes :

- Participation à des actions d'aménagement foncier, rural ou péri-urbain (zonages, plans d'urbanisme, schéma de cohérence et d'orientation territorial, etc...)
- Gestion des fonds structurels européens et des crédits nationaux pour l'aménagement rural
- Gestion et Porter à connaissance de données territoriales (SIG, DGEAF³, etc...)
- Soutien à l'émergence de projets locaux de développement, diagnostics, animation, conseils, accompagnement...

Il est impossible de définir compte tenu cette situation multiforme des emplois-types existants. L'hétérogénéité des formations initiales, des parcours professionnels et des postes actuels interdit toute généralisation, même si un métier qualifié par certains de « généraliste » semble bien exister.

¹ DGFAR : Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales

² DGER : Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche

³ SIG et DGEAF : respectivement Système d'Information Géographique et Document de Gestion de l'Espace Agricole et Forestier

Trois profils d'agents ont été mis en évidence au cours de cette étude :

- des personnes qualifiées « développement local », en fin de carrière en DDAF, sans prévision de remplacement, dont les compétences réelles sur le terrain sont souvent peu valorisées par les structures hiérarchiques
- de jeunes ingénieurs nouvellement positionnés sur un aspect « territorial », en DDAF ou DRAF, soit comme chargé de mission auprès de la direction, soit comme chef de service, sans possibilité réelle de faire du « terrain »
- des formateurs ou animateurs positionnés en EPL (lycée, centre de formation pour adultes), ou mis à disposition de structures de développement agricole ou rural, fortement motivés par leurs actions en partenariat avec les élus et les professionnels, mais également peu reconnus par la structure hiérarchique.

Scénarios d'évolution

L'identification des principaux enjeux, des tendances actuelles et des possibilités de rupture situés à différentes échelle ont permis de définir cinq scénarios contrastés.

- un scénario « au fil de l'eau » privilégie pour les services du MAP leur rôle actuel de « *gestion administrative et financière* » des politiques européennes et françaises.
- un scénario lié à la « montée en puissance des régions » privilégie un rôle « *de stratégie et de coordination inter-régionale* », situé dans la participation à un pôle régional avec la préfecture
- un scénario lié à la « baisse de l'intervention de l'Etat » privilégie les réglementations et les contrôles, dans leurs aspects de « *garantie régalienn*e de l'égalité des droits et devoirs ». Dans ce cas, les services départementaux et régionaux sont minima.
- un scénario lié à la « multiplication des crises de tous ordres » privilégie le rôle de l'Etat, comme « *capitaine* » *du développement durable des territoires*, dans une présence régionale et départementale nouvelle, en coordination avec les collectivités territoriales

- enfin, un scénario central imagine, sous la pression d'un éclatement des politiques locales et d'un accroissement des différences régionales, un « ***appui rapproché et différencié au développement des territoires*** », sous la forme d'un partenariat selon les petites régions, à travers des « missions spécifiques d'ingénierie territoriale » menées en concordance avec les collectivités territoriales.

Dans la suite de l'étude, le scénario l'Etat capitaine du développement durable a été abandonné, à la demande des commanditaires, et les quatre autres scénarios ont été retenus.

Les propositions pour accompagner les évolutions

Dans *le scénario de l'appui « rapproché et différencié » au développement des territoires*, nous retrouvons quatre types de missions, recouvrant les trois premiers scénarios (jugés partiels) et la spécificité de l'ingénierie territoriale, qui nourrit « l'appui rapproché ».

Pour mettre en place un tel scénario, il convient de *structurer sans excès les services régionaux et départementaux et de faire appel à des équipes pluridisciplinaires*, pour chaque mission. Par ailleurs, il faut créer des équipes d'agents mélangeant *des personnes ancrées sur le territoire concerné* (pour la bonne connaissance des logiques d'acteurs locaux et de l'histoire culturelle des lieux, déterminant les possibles) et *des agents à profils plus mobiles* (apportant leurs connaissances de procédures diverses et de projets variés, nourrissant la possibilité de transmettre des innovations)

Mission incontournable : mettre en œuvre des réglementations et des contrôles.

Des juristes et des techniciens doivent assurer cette mission, *au niveau central, régional et départemental*. Ce dernier niveau est crucial, pour affirmer la présence de l'Etat partout sur le territoire, et organiser la remontée d'informations sur l'état de l'environnement, de l'économie et de la société. La gestion des conflits et des situations humaines difficiles, ainsi que la fourniture d'une veille réglementaire, la formation à cette veille et au respect des lois devraient faire partie de cette mission. Ces derniers points justifient un travail conjoint entre DRAF, DDAF et EPL, pour optimiser les moyens et le travail de chacun.

Mission incontournable dans l'objectif d'une véritable politique d'appui au développement des territoires : construire une stratégie nationale et régionale, et coordonner l'activité des régions.

Une double compétence devrait prévaloir dans les équipes formées *au niveau central et régional*. Des ingénieurs (pour les aspects techniques) et des profils d'économistes, de géographes, d'aménageurs, de sociologues... Chacun serait formé aux aspects pluridisciplinaires et devrait pouvoir collaborer pour mettre en œuvre ou recenser l'expertise existante sur le territoire (diagnostic, prospective, étude spécifique...). La possibilité pour des agents de passer des services des collectivités territoriales aux services de l'Etat et dans les EPL et réciproquement devrait permettre une bonne activité de coordination et de dialogue entre ces trois structures. Les parcours professionnels peuvent, dans ce cas, commencer « sur le terrain », en tant qu'agent mis à disposition d'une structure de développement ou en poste en EPL.

Mission de gestion administrative et financière, en cas de mise en œuvre de politiques spécifiques.

Les politiques à gérer peuvent être plus ou moins complexes. En général, le niveau départemental est crucial, dans la mesure où le contact avec les partenaires professionnels ou les structures de développement bénéficiant de ces politiques doit être maintenu voire renforcé. En effet, cette mission de gestion de dossier comprend aussi l'information et le conseil, la veille sur les procédures et la remontée de différentes informations en provenance du terrain, pour éventuellement préparer leurs évolutions. Le rôle des centres de formation pour adultes est particulièrement attendu dans ce scénario, dans la mesure où ils peuvent servir localement d'antenne de diffusion des procédures existantes, de formation ou de conseils au montage des dossiers.

Mission d'ingénierie territoriale « rapprochée » : un métier de généraliste à la fois nouveau et ancien.

Cette mission sera amenée à évoluer et à se structurer grâce à une réelle légitimité qui passe par des crédits de fonctionnement et des postes inscrits dans la LOLF. Le niveau régional doit permettre, à partir des informations en provenance du terrain, d'assurer l'animation de la mission qui se déploie souplement au niveau local et départemental. Des activités spécifiques d'accompagnement de projets locaux sont à mener à partir de petites équipes pluridisciplinaires basées en DDAF ou en EPL, pour intervenir sur des communes ou des petites régions manquant de soutien, à la demande de collectivités territoriales, ou après analyse d'une difficulté majeure, de la part des services régionaux de l'Etat. Compte tenu des 500 sites d' EPL sur le

territoire, de nombreuses opportunités sont offertes, à condition de construire un vrai partenariat entre services départementaux et EPL, DRAF , et d'accepter de gérer des postes pluridisciplinaires à géométrie variable, en mobilisant des expertises locales le plus souvent possible.

Le développement de ces nouvelles missions d'appui au développement ne peut se construire que par l'affirmation d'une véritable réflexion sur l'ancrage de l'agriculture dans son territoire et sa société locale, en développant au MAP des compétences nouvelles, hors d'une stricte vision sectorielle agro-industrielle.

REMERCIEMENTS

Nous remercions vivement les personnes rencontrées au cours de cette étude en régions Rhône Alpes, Bretagne et Centre, les personnes ayant participé aux deux groupes métiers, les experts consultés dans la phase de prospective, et les nombreuses personnes ayant répondu à notre questionnaire.

Notre gratitude va également aux membres du GEFE, à Joël Mandaron et François Granier, pour leur soutien pendant ces deux années.

SOMMAIRE

Avant propos	p. 17
Introduction générale	p. 21

Première partie : Etat des lieux

Positionnement institutionnel de l'étude	p. 25
Les modalités d'appui au développement territorial, une histoire complexe	p. 28
Réflexions et études préalables à notre démarche	p. 31
Problématique générale et hypothèses de notre étude	p. 33
Quelques définitions en préalable	p. 35
Méthodologie de la première phase d'étude	p. 39
L'enquête « mission » 2004 du MAP	p. 43
Enquête dans trois régions : missions et activités réalisées	p. 47
Trois contextes régionaux différents	p. 50
Principaux enseignements de cette première phase d'étude	p. 58
Conclusion de la première phase : les diverses postures possibles	p. 63

Deuxième partie : Prospective

Méthodologie pour construire les scénarios	p. 65
Cadre général d'évolution et grandes tendances	p. 67

Les enjeux de la décision publique et les changements en cours	p. 77
Incertitudes et points de rupture	p. 80
Construction des scénarios à partir des points de rupture	p. 83
Des scénarios distincts mais des missions « emboîtées »	p. 85
Résultats de l'enquête par questionnaire	p. 95
Conclusion de la phase prospective	p. 102

Troisième partie : Recommandations

Méthodologie	p. 105
Les missions et activités selon les scénarios	p. 108
Trois scénarios « partiels » ou « allégés », nécessaires au Scénario central de l'étude	p. 114
L'Etat partenaire différencié	p. 124
Missions, activités et compétences transversales	p. 128
Profils et parcours professionnels	p. 135
La formation	p. 141
Conclusion de la troisième phase	p. 143
Conclusion générale et mise en perspective de l'étude	p. 147
Annexes	p. 151
Bibliographie	p. 227

AVANT PROPOS

Les différentes composantes du ministère de l'agriculture et de la pêche, qu'elles oeuvrent au niveau de l'administration centrale ou au plus près des territoires ont le souci permanent de faire évoluer leurs contributions en écho aux demandes sociales. Personnels et cadres veillent tout particulièrement à l'ajustement de leurs modes d'action en étant à l'écoute de leurs interlocuteurs, en entretenant leurs compétences, en coordonnant de manière toujours plus précise leurs activités.... Ces préoccupations permettent ainsi d'assurer au quotidien des prestations de qualité et d'optimiser l'usage des deniers publics.

Espace ouvert et attractif, la France est en grande majorité un territoire rural. Depuis une quinzaine d'années, celui-ci connaît de profondes mutations. La loi relative au développement des territoires ruraux vise à donner un nouvel élan à un monde rural composite, où coexistent des territoires aux évolutions contrastées. Celle-ci affirme dans son article 1 que:

« L'Etat est garant de la solidarité nationale en faveur des territoires ruraux et de montagne et reconnaît leur spécificité ».

Les personnels qui se consacrent aux politiques publiques de développement des territoires ruraux constituent une communauté professionnelle qui répond depuis fort longtemps à cette vision. Cependant, au-delà des efforts quotidiens de chacun, il est nécessaire d'identifier et de mettre en oeuvre des actions de plus large portée.

C'est le challenge qui est adressé à une authentique gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences. Celle-ci a pour ambition, avec le concours de l'ensemble des acteurs concernés, de faire advenir une image prospective de l'action publique. Cette gestion des ressources humaines se préoccupe naturellement des paramètres démographiques et statutaires mais elle a aussi pour projet d'analyser les identités au travail, les relations professionnelles, les valeurs propres à chaque génération... afin de faire émerger des axes d'action fédérateurs et efficaces.

Cet effort, essentiel, ne saurait suffire. Une gestion publique se doit aussi de solliciter ses ayants droit : élus, responsables socioprofessionnels et associatifs... en lien avec les axes politiques tracés par le législateur.

Chacun mesure sans peine le caractère multidimensionnel et donc éminemment complexe de l'action publique en matière de développement des territoires ruraux. Aussi l'identification de repères pour les différentes étapes de la vie professionnelle, la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences doit-elle fournir des jalons pour préparer l'action à venir. Les notions de métier, d'emploi type, de parcours qualifiant, d'itinéraire professionnel... ont pour objectif de proposer à chacun des outils pour mieux assurer ses missions et organiser sa carrière professionnelle dans la durée. Ceux-ci sont aussi des références à la disposition de tout responsable pour conseiller, orienter, promouvoir les personnels oeuvrant dans son équipe.

C'est pour compléter l'action des directions et services qu'a été créé un observatoire des missions et des métiers au sein du ministère en charge de l'agriculture.

L'arrêté du ministériel du 24 janvier 2000 précise ses attributions :

« Compétent dans tous les domaines des politiques mises en œuvre par l'administration centrale, les services déconcentrés et les établissements publics d'enseignement et de formation professionnelle, l'observatoire assure la veille prospective sur les missions et compétences requises pour les exercer. Il fait toutes recommandations utiles à la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement, de formation initiale ou continue, et de construction raisonnée des parcours de carrière ».

L'Observatoire s'efforce, en écho aux demandes qui lui sont faites, de promouvoir un regard prospectif. Il formule des analyses et recommandations en systématisant l'écoute et l'expression de chacun. Il apporte ainsi sa contribution à la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources humaines portées par le Secrétariat général.

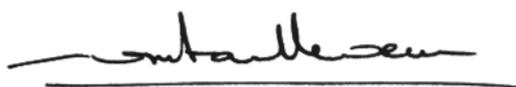
En répondant à la demande plus particulière de la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales et la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche, mais aussi du groupement des DRAF et du Secrétariat Général, l'Observatoire a confirmé les missions éminentes des personnels qui se consacrent à l'appui au développement des territoires ruraux.

De très nombreuses contributions émanant des services déconcentrés et des structures centrales ont pu être recueillies tout au long des travaux. Il faut aussi mentionner celles formulées par des partenaires extérieurs à notre institution : élus ruraux, organisations professionnelles agricoles, entreprises, associations de défense de l'environnement, acteurs de l'enseignement technique et autres administrations d'Etat... Grâce aux analyses et propositions de chacun, des axes de progrès ont pu être progressivement dégagés.

Ces travaux n'auraient pu être menés à bien sans l'engagement successif de Pierre Steinlein puis de Joël Mandaron. Ils ont assuré avec vigilance et dynamisme la présidence du comité de pilotage qui a eu la responsabilité de guider les travaux des chargés d'études : Juliette Faivre et Sylvie Kergreis. Que tous trouvent ici l'expression de ma gratitude pour leur engagement et leur persévérance.

Je forme enfin le vœu que chacun des personnels qui oeuvre au quotidien à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques d'appui du développement des territoires ruraux trouve dans ces lignes des repères et des leviers pour conforter son professionnalisme.

*Le Président de l'Observatoire des
missions et des métiers*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Constant Lecœur', written over a horizontal line.

Constant Lecœur

INTRODUCTION GENERALE

Dans un paysage administratif complexe et évolutif, l'étude de la filière d'emplois « Appui au développement des territoires ruraux » du MAP, a suscité chez de nombreux agents, services et établissements, espoir et engagement. Les agents affectés dans ces structures implantées pour la plupart d'entre elles en milieu rural souhaitent contribuer au développement des territoires dans lesquels ils oeuvrent et des populations qui les habitent.

Pourtant, c'est un domaine partagé :

- entre l'Etat et les Collectivités : les Collectivités prennent une place de plus en plus grande, la Région devenant pilote au fil du temps ;
- entre l'Etat, les Collectivités et les associations ;
- entre les services de l'Etat : Préfectures, MAP (DRAF, DDAF, Etablissements de formation et de recherche) Ministère de l'Equipement, du Tourisme et de la Mer...

Dans cet ensemble, les services du MAP disposent d'atouts importants :

- **l'antériorité de l'expérience**, même si peut être tout n'a pas été mis en œuvre pour conserver le bénéfice de l'expérience des pionniers des Plans d'aménagement rural qui, aujourd'hui ont presque tous quitté la vie active. Il reste cependant l'acquis des contacts généralement excellents des services avec les Elus ;
- **la proximité** : le MAP dispose dans chaque département des équipes de DDAF ou d'Etablissement capables de se mettre au service du développement des territoires ;
- **une connaissance exhaustive des territoires** généralement traduite en bases de données souvent géoréférencées et traduisibles en cartes facilement interprétables par les responsables ;
- **des compétences** permettant aux techniciens et ingénieurs une analyse fine et exhaustive des territoires ;

- **des missions liées au territoire** : porter à connaissance, ingénierie d'appui territorial (conseil, études, etc.) qui contribuent à alimenter la réflexion des acteurs impliqués dans le développement des territoires.

Par ailleurs, ce travail de l'OMM traduit une volonté du MAP et de ses directions d'administration centrale de s'impliquer et d'impliquer les services et les Etablissements dans le développement territorial. Mais cette action n'est pas isolée. Elle complète celles mises en œuvre par la DGFAR (réseau de correspondants, animation de la vie de ce réseau...), la DGER (1/3 temps des IAE, séminaire des Directeurs d'Etablissements...) du Secrétariat Général (évolution de l'ingénierie publique vers l'ingénierie d'appui territorial...); tout ceci, venant en accompagnement de la loi sur le « développement des territoires ruraux ».

Enfin, l'un des atouts du MAP réside aussi dans la forte volonté de nombreux agents et services de s'impliquer sur le sujet. Cela se traduit sur le terrain, aussi bien dans l'évolution des organigrammes que dans le travail quotidien des personnels. Cela a également été clair dans la fructueuse participation de tous les agents sollicités pour leur participation aux groupes de travail et aux réunions du « groupe d'étude de la filière emploi ». Qu'ils soient ici vivement remerciés pour avoir permis l'aboutissement d'une importante étude.

Les scénarios prospectifs présentés ne se réaliseront sans doute pas, ce qui est souvent la règle. Ils alimenteront cependant la réflexion en la matière d'organisation des services et de ressources humaines.

Certains scénarios envisagent l'intégration des services départementaux du MAP dans les préfetures. A l'opposé, d'autres scénarios nécessitent un maintien des services du MAP et un renforcement de leurs missions au profil du Développement territorial. C'est le cas, en particulier lorsque la solidarité nationale impose un effort important pour les territoires les plus fragiles.

En terme de ressources humaines, l'étude fait émerger plusieurs types de profils d'agents et met en évidence la nécessité de constituer des équipes mixtes pluridisciplinaires permettant des collaborations entre personnes mobiles et personnes ancrées dans le territoire.

Enfin au delà des scénarios examinés et des recommandations en terme de ressources humaines, l'étude débouche sur la question essentielle du niveau d'implication du MAP et de ses services dans la préoccupation majeure pour l'avenir : le Développement Durable.

Souhaitons que ce travail contribue à alimenter les réflexions sur l'Administration du futur.

Mais je ne voudrais pas terminer sans remercier tous les participants n'appartenant pas au MAP qui nous ont apporté un fructueux concours et remercier tout particulièrement Sylvie Kergreis et Juliette Faivre qui ont su prendre sur leur temps d'activité, pour conduire à terme et quasiment dans les délais, un travail de qualité.

Le Président du Groupe d'Etude et de la Filière d'Emplois
« Appui au développement des territoires ruraux »

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'J' followed by 'oël' and a small flourish.

Joël MANDARON

PREMIERE PARTIE : ETAT DES LIEUX

1.1 Positionnement institutionnel de l'étude

1.1.1. Inscription de l'étude dans un plan d'action

La commande auprès de l'Observatoire des Missions et des Métiers (OMM) pour une étude sur les métiers d'Appui au Développement des Territoires Ruraux (ADTR) intervient au quatrième trimestre de l'année 2003. Ce chantier s'inscrit dans un plan d'action à l'initiative du Secrétariat Général (ex Direction Générale de l'Administration), de la Direction Générale de la Forêt et des Affaires Rurales (DGFAR), de la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche (DGER) du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche (alors dénommé Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales : MAAPAR), du Conseil Général du Génie Rural des Eaux et Forêts, des groupements des DDAF et DRAF, pour accompagner la mise en œuvre de la loi relative au développement des territoires ruraux. La composition du Groupe d'Etude de la Filière d'Emploi (GEFE) est présentée en annexe, ainsi que son déroulement.

Le plan d'action en faveur des territoires ruraux comprend par ailleurs une note de cadrage et d'orientation, la mise en place d'un réseau de correspondants sur les affaires rurales, la constitution d'une base de données réglementaires et des modes de financement des actions de développement local, l'organisation des données territoriales, le recensement et la valorisation des outils méthodologiques.

1.1.2. La loi relative au développement des territoires ruraux et le CIADT rural

La loi relative au Développement des Territoires Ruraux, dite loi DTR, du 23 février 2005 pose la question de l'intervention publique dans ce domaine. L'intitulé même de cette loi traduit d'ailleurs deux préoccupations : prendre en compte la forte diversité des espaces ruraux et donner de l'unité et du sens à des instruments d'intervention qui apparaissent particulièrement atomisés, puisque on dénombre pas moins de 59 dispositifs, fonds, mesures ou programmes dédiés à l'espace rural. Cette loi accompagnée d'une série de mesures inscrites dans le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT) de septembre 2003, piloté par la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR), constitue ce qu'on a appelé le « bouquet rural ». Ils incarnent une réponse politique, qualifiée de « boîte à outils » face aux divers besoins des zones rurales hétérogènes.

La loi DTR, comportant 240 articles, vise à adapter les modes d'intervention de l'Etat aux évolutions récentes du monde rural. Cette loi, pilotée par le MAP, a une vocation par nature interministérielle. Son objectif affirmé est d'apporter des solutions pratiques pour le développement économique, social et environnemental des territoires ruraux qui prennent en compte la diversité des situations, des campagnes traditionnelles à dominante agricole et à faible peuplement jusqu'aux zones périurbaines à dominante résidentielle. Pour renforcer l'attractivité des territoires ruraux, trois grands axes sont privilégiés : l'encouragement à l'emploi, la relance du logement et l'amélioration des services au public. Des dispositions particulières sont prévues pour la préservation et la mise en valeur d'espaces spécifiques : zones de montagne, forêts, zones humides, espaces périurbains ; d'autres concernant la chasse sont également insérées dans la loi. Plus directement en liaison avec cette étude, la loi DTR réaffirme, dans son article 205, la mission des lycées agricoles en matière d'animation et de développement des territoires.

1.1.3. La Directive Nationale d'Orientation

Le ministère chargé de l'Équipement, de son côté, réfléchit à la réforme de son fonctionnement, étant donné l'évolution de ses missions. En effet, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit divers transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales. Ainsi, l'essentiel du réseau routier national est transféré aux Départements, l'Etat ne conservant que la responsabilité des grands itinéraires nationaux. Le Ministère de l'Équipement est particulièrement actif, à cette période, en matière de prospective de ses missions et de ses métiers. Les réflexions menées portent notamment sur l'évolution de l'ingénierie publique, pour laquelle les deux ministères équipement et agriculture sont étroitement associés.

En février 2005, les ministères en charge de l'agriculture et de l'équipement publient une Directive Nationale d'Orientation (DNO) conjointe relative à l'ingénierie publique (DGA/SDMS/DNO2005-1001). Celle-ci « fixe le cadre de l'exercice des missions d'ingénierie publique des services déconcentrés de l'Équipement et de l'Agriculture et les guide dans l'élaboration de leurs stratégies territoriales avec le souci d'accroître leur efficacité et de renforcer l'unité de leur action. » Cette orientation nationale inscrit l'ingénierie publique comme un outil de mise en œuvre des politiques publiques prioritaires, notamment en matière d'aménagement équilibré du territoire et de sa cohésion. La DNO ouvre en effet le champ de l'ingénierie publique à l'environnement et à la prévention des risques et conforte le rôle de conseil et de projets d'amont par rapport à la maîtrise d'œuvre traditionnelle.

Ainsi, les missions d'ingénierie publique - tant pour le compte de l'État que pour celui des collectivités locales - connaissent une évolution récente portant sur :

- l'intervention d'assistance, au titre de la solidarité, au travers de l'ATESAT (assistance technique fournie par l'État aux collectivités pour des missions de solidarité et d'aménagement du territoire) mise en œuvre depuis 2004,
- le repositionnement, dans le champ concurrentiel, vers l'assistance à maîtrise d'ouvrage en limitant la maîtrise d'œuvre aux projets à forte valeur ajoutée ou en cas d'absence de l'ingénierie privée,
- le développement en partenariat avec les autres services de l'État des réflexions amont sur les territoires pour l'émergence de projets et la recherche de maître d'ouvrage.

Ces mutations de l'ingénierie publique (IP) vers la nouvelle ingénierie d'appui territorial (IAT) prennent en compte les aspects interministériels, l'intercommunalité et le développement durable, et se font au service des politiques impulsées par l'État sur 4 champs prioritaires :

- l'aménagement équilibré des territoires,
- la sécurité et la prévention des risques,
- la protection de l'environnement,
- la solidarité et la cohésion territoriale.

Cette réorientation des missions entraînera une restructuration de l'organisation des implantations territoriales avec développement du professionnalisme, de l'accessibilité et de la souplesse.

Il importe de signaler ici que cette évolution de l'ingénierie publique a contribué, au début de notre étude, à perturber les agents des services déconcentrés oeuvrant en faveur de l'appui au développement territorial. Comme nous le montrerons plus loin, cette étude souligne que ces missions sont distinctes de celles, traditionnelles, de l'ingénierie publique. D'autre part, nous montrons que les agents concernés ont des formations, des compétences et des parcours professionnels spécifiques à l'appui territorial.

1.1.4. Un contexte institutionnel régional en forte mutation

Outre la loi relative au développement des territoires ruraux et la réflexion en cours en matière d'ingénierie publique, il faut souligner ici le contexte de la décentralisation « acte II » avec le vote de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (août 2004) et, en conséquence, des transferts des compétences des DDAF vers les Conseils Généraux, pour ce qui est de l'aménagement foncier.

Cette étude de l'OMM s'inscrit également dans le cadre de la stratégie ministérielle de réforme qui se traduit par la mise en place de la Loi Organique aux Lois de Finances (LOLF) et par la réorganisation des services déconcentrés.

Cette dernière prend forme avec l'expérimentation de la fusion, au niveau départemental, entre DDAF et Direction Départementale de l'Équipement (DDE) et, en région, avec l'instauration des pôles régionaux et la création d'un pôle "économie agricole et monde rural", dont le responsable est le directeur régional de l'agriculture et de la forêt.

1.2. Les modalités d'appui au développement territorial, une histoire complexe

Les politiques rurales ont opéré, au fil du temps, un véritable changement de référentiel. A l'origine, la politique rurale a été marquée par une conception tutélaire de l'Etat qui maîtrisait la connaissance, les capacités techniques et les moyens financiers. Il détenait ainsi l'essentiel du pouvoir de décision. Avec le développement de la pratique des programmes, des contrats et de l'élaboration des projets de territoire, le rôle de l'Etat est devenu davantage « partenarial ». En effet, il doit désormais intégrer les orientations communautaires et les stratégies des collectivités territoriales ainsi que l'implication locale des socioprofessionnels et des associations.

D'une démarche descendante focalisée sur l'équipement et la compensation des handicaps de localisation, on est passé à une logique ascendante depuis les lois de décentralisation de 1982 et 1983, renforcée par la politique régionale européenne avec la réforme des fonds structurels en 1988, et l'apparition, plus récemment, de la notion de démocratie participative.

Au moment de l'après-guerre, les dispositifs d'appui au développement rural ont surtout été pensés pour accompagner les évolutions du secteur agricole, afin de créer les conditions favorables à la modernisation de l'agriculture et à sa plus grande productivité. Pendant cette première période, développement agricole et développement rural sont pratiquement confondus.

A partir des années 70, la notion de « développement local » apparaît, avec l'objectif de promouvoir des actions qui tiennent compte de l'ensemble des besoins des populations résidant en zone rurale. Cette approche mobilise la totalité des secteurs d'activités : agriculture mais aussi commerce, artisanat, industrie, tourisme... Les PAR, plans d'aménagement rural, encouragés de 1970 à 1983 par le Ministère de l'Agriculture, permettent la mise en place des programmes de développement multisectoriels.

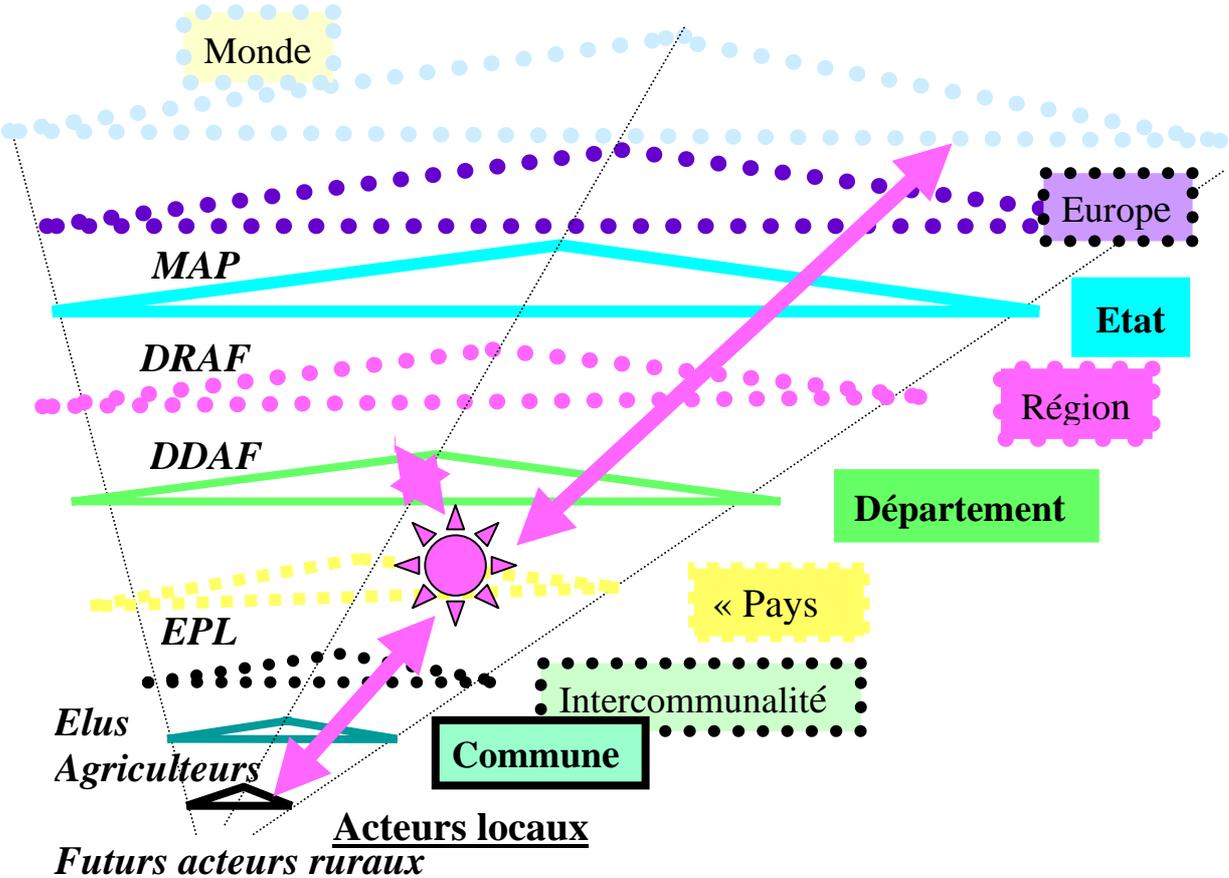
Après les lois de décentralisation, les contrats de plan Etat – Région et le développement de la politique européenne en faveur des zones rurales à la fin des années 80, le développement rural est véritablement devenu une des composantes du développement régional : le développement des inter-communalités a été encouragé, les territoires de projets sont devenus des réalités reconnues, à travers les Pays ou les Parcs naturels régionaux.

Enfin, la conférence de Cork en 1996 et, en France, la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 et la loi pour l'aménagement du territoire et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, ont donné une dimension environnementale et durable aux questions de développement agricole et rural.

Ainsi, les politiques de développement rural ont répondu successivement et concomitamment à quatre conceptions : agricole, locale, régionale et de développement durable. Cependant, force est de constater que les politiques rurales oscillent toujours entre une conception sectorielle, centrée sur les besoins de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, de la forêt, ... et une orientation plus territoriale, visant l'adaptation aux caractéristiques, aux besoins et aux ressources de chaque territoire.

Par ailleurs, elles doivent faire face à la nécessité de prendre en compte la forte diversité des espaces ruraux : périurbain, rural en déclin, rural qui se revitalise...et s'adapter à de nouvelles formes d'action publique, incluant des démarches de participation et de mise en projet (cf. Annexe : Historique des politiques de développement rural).

Schéma reflétant l'empilement des niveaux d'intervention des acteurs institutionnels



1.3. Réflexions et études préalables à notre démarche

1.3.1. De nombreuses publications et réflexions sur le sujet

L'étude de l'OMM débute alors que de nombreux rapports existent déjà sur le sujet de l'appui au développement des territoires ruraux.

Sous l'égide du Commissariat Général au Plan, la Documentation Française a publié en 2003 une présentation très complète des politiques de développement rural (Perrin, 2003).

Au CGGREF, plusieurs études ont été effectuées, parmi lesquelles on peut citer les travaux de Monsieur Mandaron, portant sur les DDAF (Mandaron, 2004⁴), les deux rapports de Messieurs Cestac et Poirier, spécifiques au cas des EPL (Cestac⁵, 2004, Poirier⁶, 2004). Le Conseil Général du GREF a poursuivi ses travaux durant le premier semestre 2004 en organisant à la mi-mai un séminaire de deux jours consacré aux pratiques d'appui au développement des territoires ruraux.

A la DGER, des travaux de réflexion ont été menés pour penser la nouvelle mission d'animation et de développement des territoires en liaison avec les animateurs nationaux des trois Etablissements Publics Nationaux de Rambouillet, Florac et Fouesnant. Une circulaire définissant les orientations de la nouvelle mission et les conditions de sa mise en œuvre est parue le 29 mars 2005 (DGER/FOPDAC/C2005-2003).

Un « guide pour l'action » : « L'enseignement agricole partenaire des territoires » a été élaboré par les trois EPN et mis en ligne sur le site Internet de l'Enseignement Agricole (www.chlorofil.fr/territoires). Il faut citer enfin, en 2004, une enquête de l'inspection de l'enseignement agricole sur la mise en œuvre du module de développement local (D33) en BTS « analyse et conduite de systèmes d'exploitation ».

1.3.2. La pré-étude de 2004

Un dispositif de pré-étude a été élaboré par l'Observatoire des Missions et des Métiers courant janvier 2004, et validé début mars 2004 par un groupe de travail composé à l'initiative de la DGFAR et de l'OMM (GEFE : Groupe d'étude de la filière d'emploi). Ce groupe présidé par Monsieur Pierre Steinlein, Ingénieur

⁴ Note de synthèse des réponses à l'enquête Ingénierie de projet de territoire en DDAF

⁵ Note de synthèse de l'enquête sur l'ingénierie de projet de territoire dans les EPL

⁶ Les établissements publics d'enseignement agricole et les territoires

Général du Génie Rural des Eaux et Forêts (GREF), a rassemblé un panel de directions et de services concernés. Cette pré-étude, aux objectifs volontairement circonscrits, s'est attachée à :

- comprendre comment et pour quelles raisons différents services déconcentrés, dans leurs contextes territoriaux propres, coopèrent avec leurs partenaires ;
- analyser les logiques d'action des différents acteurs : élus, lycées agricoles, associations, Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF), Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt (DRAF)... ;
- identifier quelles pourraient être les modalités de mutualisation de savoirs et savoir-faire entre acteurs : DDAF et Etablissement Public Local d'Enseignement Agricole (EPLA) notamment.

Les enquêtes de terrain⁷ et l'analyse des données ont été confiées à Mademoiselle Elise Jonquez, étudiante en DESS « Conseil aux collectivités territoriales en matière de politique de développement et de politique de l'environnement »⁸. Celle-ci a présenté ses travaux lors de la première réunion du Groupe d'Etude de la Filière d'Emploi (GEFE) « Appui au développement des territoires ruraux » le 25 juin 2004.

Les principales conclusions de cette pré-étude montrent que l'appui au développement territorial est porteur, pour les DDAF, notamment grâce aux atouts dont disposent ces structures : la détention de données et leur connaissance du territoire, leur proximité d'action et les expériences capitalisées. Cependant, il apparaît que les priorités portent sur les missions régaliennes. Pour autant, dans certains départements, on peut observer la mise en place d'équipes projets et de dynamiques locales dans le domaine de l'appui au développement des territoires.

Dans les EPL, si on identifie clairement des expériences intéressantes, la charge de travail et le cadre de gestion rigide lié aux obligations de service restent prédominants. Enfin, les liens et synergies entre les DDAF et les EPL sont limités par méconnaissance réciproque.

⁷ Départements des Alpes de Haute - Provence, des Hautes - Alpes et de l'Orne.

⁸ Université de Paris XIII UFR « Droit et Sciences politiques » Directeur du DESS : Monsieur Pierre Teissereinc, Professeur des Universités.

1.4. Problématique générale et hypothèses de notre étude

1.4.1. Problématique

La problématique générale de l'étude repose sur un postulat concernant le rôle de l'Etat, qui comprend trois composantes inter-reliées, dans un objectif général de préserver à long terme la cohésion nationale.

- D'une part, l'Etat doit maintenir une forme de *cohérence du développement socio-économique* sur l'ensemble de son territoire.
- D'autre part, il doit assurer la *solidarité nationale* entre les régions et entre les personnes.
- Enfin, il porte une responsabilité spécifique qui l'oblige à être vigilant sur *l'aspect durable du développement*, à tous les niveaux territoriaux.

Ainsi, la question du rôle qu'il doit jouer se pose aux différents échelons du territoire national.

Compte tenu des évolutions actuelles dans les politiques rurales, la problématique de notre étude a consisté à s'interroger sur la manière de positionner les services de l'Etat – et, en particulier, ceux du MAP (DDAF, DRAF et EPL) - pour qu'ils jouent ce triple rôle *en partenariat* avec les autres acteurs, parties prenantes et souvent initiateurs du développement de leur territoire.

Cette réflexion s'est déclinée en deux axes. Il s'agissait d'étudier :

- comment les services du MAP peuvent se (re)positionner sur l'appui au développement des territoires ruraux, aux différentes échelles de territoire : locale, départementale et régionale,
- comment les services du MAP peuvent se (re)positionner vis-à-vis des autres services de l'Etat et de leurs partenaires locaux potentiels.

Au travers de cette problématique et dans les suites du travail d'Elise Joncquez, l'étude aborde la question des emplois (en DRAF, DDAF, EPL) actuellement dédiés à l'appui au développement des territoires ruraux. Il s'agit d'une approche quantitative et qualitative pour établir d'une cartographie de ces emplois⁹. Combien d'agents ? Quelles attributions ? Quelles formations ?

⁹ Emplois de catégories A, B et éventuellement C, sans considération de statut : agents titulaires et contractuels.

Elle s'intéresse également aux invariants de la mise en œuvre de ces politiques publiques dans les trois types de services et aux adaptations relatives aux situations locales. Il s'agit de voir, par exemple, s'il existe une culture commune entre les agents étudiés et quels types d'adaptations ont récemment été mises en place dans les services.

L'étude présente en deuxième partie des scénarios pour l'avenir des services déconcentrés et des EPL, dans le domaine de l'appui au développement territorial. Ces scénarios sont établis à partir de l'identification des tendances lourdes qui pèsent sur ces emplois.

Enfin, la troisième partie propose des préconisations sur les modes d'action et profils d'emplois à privilégier, notamment en termes de compétences à rechercher, de parcours professionnels, de formations initiale, continue...

1.4.2. Hypothèses générales

En prolongement du travail d'Elise Joncquez et sur la base des différentes réflexions et travaux étudiés préalablement, nous avons posé trois hypothèses dans cette première phase d'étude, en début d'année 2005.

1. L'appui au développement des territoires ruraux a déjà été porté par les services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture, dans les années 70, mais cette politique est passée progressivement au deuxième plan, face aux besoins de la politique agricole et de la réglementation environnementale;
2. Avec la décentralisation, les collectivités territoriales voient leurs compétences se renforcer en la matière : il y a donc un véritable risque de perte des compétences de ce domaine par les services du Ministère de l'Agriculture ;
3. Il y a cependant une opportunité intéressante pour le Ministère de l'Agriculture d'élargir sa légitimité et ses actions, actuellement structurées sur le développement agricole, en proposant sa vision d'une véritable politique de développement rural, dans une approche intégrative de l'agriculture à son territoire.

Ces trois hypothèses contiennent une vision dynamique des potentialités du ministère, mais cernent également les risques dans lesquels il se situe à l'heure actuelle. Le développement local est un mouvement « spontané » qui résulte des multiples activités socioprofessionnelles et institutionnelles. L'appui à ce développement ne peut se faire que dans des cadres partenariaux.

Ainsi, tout au long de l'étude, nous nous sommes intéressées non seulement au recueil des « dire » des agents eux-mêmes et à l'analyse de leur activité, mais également aux avis des bénéficiaires et des partenaires des politiques de développement rural (collectivités territoriales, agent de développement, associations rurales...).

Pour tester nos hypothèses, nous avons élargi le champ de notre observation et de nos questionnements. La démarche a consisté à repérer, à travers les entretiens, l'existence d'acteurs « catalyseurs » des projets de développement rural, à identifier les leviers de ce développement, notamment les modes de coopération, puis à discerner *des actions d'appui* de niveau emblématique, et à analyser les compétences mises en œuvre dans ces cas précis, au niveau local.

L'identification des types acteurs s'impliquant dans cet appui devait permettre de cerner le rôle des agents du ministère, relativement à celui d'autres opérateurs. L'objectif poursuivi consistait à caractériser la manière dont les agents du MAP avaient la possibilité d'effectuer ce type de missions.

1.5. Quelques définitions en préalable

Il faut s'attacher en préambule de cette étude sur *l'appui au développement des territoires ruraux* à définir plusieurs notions, utilisées couramment, qui peuvent recouvrir différentes nuances selon les auteurs.

La notion de *développement* recouvre « *une transformation sociale vers un mieux-être global, au moyen de démarches de projet, avec une valorisation des ressources locales dans une vision à long terme* » (Plate-forme « Métiers du développement territorial », UNADEL, 15/01/2001). Son aspect systémique recoupe plusieurs aspects inter-reliés, à la fois quantitatifs et qualitatifs : une croissance économique productrice de richesses pour répondre aux besoins de la population, une solidarité créatrice de liens sociaux et de liberté pour tous, nécessaires à l'organisation harmonieuse de la société, et enfin, la fructification et la transmission de tous les patrimoines, culturels, naturels et construits, qui permettent d'assurer l'avenir à long terme... Au niveau mondial, le développement humain se mesure non seulement à l'aune de l'accès aux ressources vitales, au logement et à la santé, mais également à la connaissance, à la culture, à la liberté. Au niveau local, le développement d'un territoire, comme celui d'un individu, ne peut se faire que dans sa relation aux autres et à son extériorité...

Dans la problématique qui intéresse le Ministère de l'Agriculture, il faut noter que le *développement territorial* englobe le *développement agricole* en le

dépassant largement. En effet, si le deuxième s'intéresse essentiellement aux activités agricoles, à leurs prolongements et encadrements agro-industriels, ainsi qu'aux services qui y sont reliés (en amont et aval), le premier prend en compte l'ensemble des activités socio-économiques, marchandes et non marchandes, d'une espace donné. Ainsi, on passe de préoccupations liées à la population et aux emplois agricoles (et à leurs dérivés), à une vision élargie de la société locale, dans toutes ses composantes.

Au niveau du *territoire géographique* et de l'*environnement bio-physico-chimique*, si le territoire des exploitations agricoles (leur surface agricole utile et leurs surfaces non productives) représente une grande partie de l'espace rural ou périurbain considéré, il faut néanmoins compter avec les autres espaces occupés par le bâti, les villes et villages, les zones industrielles ou de loisirs, les infrastructures, les rivières, les forêts, les milieux naturels, etc.

De même, il est nécessaire de prendre en considération les autres utilisations sociales de l'espace agricole proprement dit, telles que la jouissance d'un cadre de vie, la protection de l'environnement, ou la possibilité de prendre des loisirs dans cet espace agricole (randonnées, chasse, pêche, cueillette, ... Le Caro, 2003).

La question du « *rural* » traverse également notre étude. Les territoires ruraux peinent désormais à être définis en tant que tels. Plusieurs types de territoires peuvent être inclus sous le terme de rural, quand nous l'emploierons : zones péri-urbaines, zones de montagne, zones littorales, zones agricoles intensives ou zones extensives, zones dévitalisées et désindustrialisées... En effet, ni la présence de foncier agricole, ni les types d'activités ou la densité de population ne permettent de définir une spécificité générale aux diverses « campagnes » françaises...

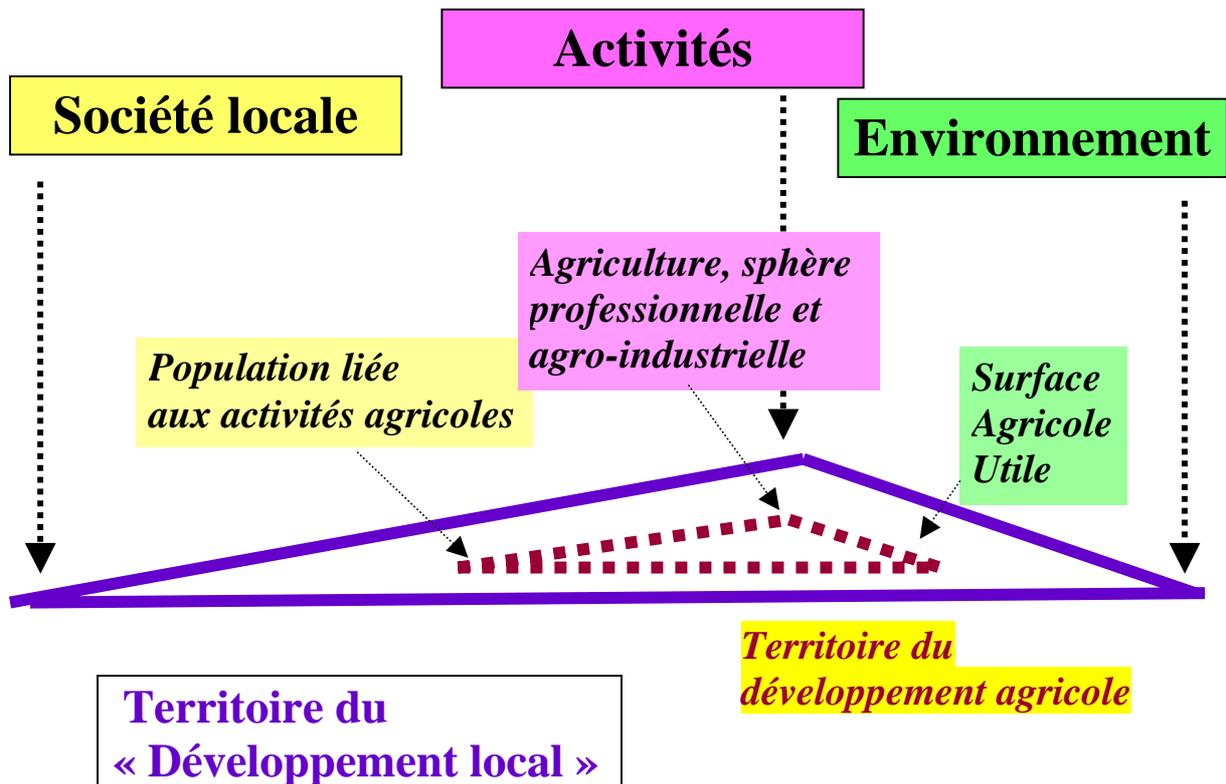


Schéma : la notion de territoire

Par ailleurs, il est nécessaire de *délimiter les territoires* pour comprendre quelles actions de développement sont considérées et comment en assurer l'appui ? On peut évidemment faire référence aux collectivités territoriales, définies par les *découpages administratifs* successifs. Cependant, pour parler du développement local, il semble également intéressant de considérer les « *territoires de projet* », comme les espaces de vie sur lesquels la population s'organise, au travers de ses diverses composantes et activités, pour exprimer ses attentes et les orientations qu'elle souhaite impulser dans ces territoires. Ainsi, le développement génère le territoire et vice versa (CGGREF - RCT, 1995)

La *description des processus du développement* et son découpage en phases ou en actions (successives et / ou concomitantes) est une difficulté supplémentaire pour s'entendre sur le sujet abordé. Il faut cependant tenter de préciser les contours des manifestations du développement local pour cerner ce que peuvent être *les actions « d'appui »*.

Si on considère le développement comme un processus de transformation, une « *destruction créatrice* », selon Schumpeter, il s'agit de repérer les individus, familles, entreprises, associations, organisations et institutions qui naissent, se développent et disparaissent, dans le tissu social et économique d'un territoire, sous certaines formes de régulation, sociales et individuelles. Une vision

intégrative et durable du développement y adjoindra l'étude de l'évolution de l'environnement, à la fois dans la vie des multiples organismes vivants et les processus de régulation des écosystèmes transformés les hébergeant. D'une certaine manière, le territoire matérialise l'interaction permanente des actions humaines avec cet environnement.

Pour conserver et éventuellement orienter cette activité foisonnante, plusieurs types de politiques sont préconisés. Les *théories libérales* s'appuient sur le postulat que l'auto organisation des systèmes peut suffire pour maintenir les équilibres vitaux de l'ensemble. Les micro-régulations locales peuvent ainsi, en s'agrégeant, déterminer des équilibres globaux satisfaisant chacun. Les *théories keynésiennes ou régulationnistes* pensent au contraire qu'il est nécessaire de mettre en place une intervention de haut niveau ou des régulations sociales spécifiques pour lutter contre les effets de dérive irréversibles et potentiellement létaux que l'on voit apparaître parfois, pour certains systèmes, considérés à diverses échelles. Les actions d'appui que nous étudions se situent donc plutôt dans cette deuxième optique, même si le débat théorique n'est pas tranché, et qu'un gradient existe entre ces deux pôles.

Le soutien au développement oppose souvent deux types d'action : une logique de *procédures* et une logique de *projets*.

Dans le premier cas, la vision du développement considère, de manière relativement dirigiste, que l'action publique peut, par action descendante, stimuler des acteurs ou des organisations locales pour orienter leur évolution, en proposant des soutiens financiers, correspondant à certains critères.

Dans le deuxième cas, la vision du développement se rapproche d'un schéma plus libéral, où l'auto-organisation des acteurs d'un territoire permet de faire naître un projet collectif, que l'action publique soutiendra, en se mettant à l'écoute des dynamiques ascendantes en provenance des territoires. Le soutien des projets va de pair avec la mise en place d'une *politique contractuelle*, alors que la mise en place de procédures s'inscrit dans des aspects beaucoup plus *réglementaires*.

Enfin, d'autres types de débat sous-tendent des visions différentes des principaux facteurs du développement. Pour certains, les *aspects économiques* sont les moteurs principaux. Le soutien de filières professionnelles, qui assurent la création de richesses, l'emploi et la distribution de revenus, est alors préconisé. Des subventions à l'investissement ou au fonctionnement, ou divers types de soutiens financiers sont le plus souvent proposés. Pour d'autres, les *aspects sociaux et humains* sont au cœur des dynamiques.

Dans ces conditions, il convient d'agir sur la formation des hommes, de stimuler les initiatives individuelles et collectives, de favoriser les rencontres et les projets, de faire circuler les informations, de construire des réseaux, ... Les types de soutiens proposés sont alors différents : ils nécessitent plus de temps passés en réunion ou en discussion, sur le terrain avec les acteurs locaux, et moins de sommes d'argent mises directement à disposition de certains acteurs clefs. Une troisième vision prône l'action essentiellement sur *l'environnement structurel* des activités.

Il s'agit d'agir sur les infrastructures, sur la législation et sur l'encadrement général, sans intervenir sur les activités ou les relations proprement dites.

Les différentes phases d'un projet de territoire structurent les différents moments d'intervention d'un éventuel appui :

- Identification d'enjeux et mobilisation,
- Organisation de partenariats, consultation et participation,
- Diagnostic partagé du territoire, vis-à-vis des enjeux,
- Définition d'objectifs et d'une stratégie,
- Formulation d'un projet et écriture d'une charte ou d'un document d'engagement,
- Programmation des actions,
- Recherche de financements et contractualisation,
- Réalisation et suivi des actions.

Tout au long du déroulement d'un projet de développement, une animation est nécessaire pour fédérer les différents acteurs et assurer l'avancement des différentes phases du projet.

Cette animation peut s'appuyer sur une évaluation participative à plusieurs moments clefs, pour conserver une implication de tous et réguler les décisions prises :

- Animation, médiation,
- Evaluation participative.

1.6. Méthodologie de la première phase d'étude

Outre la prise de connaissance des principaux résultats des études précédemment citées, nos travaux ont été axés, dans une première phase, sur trois démarches complémentaires : une enquête en région, auprès des agents en poste sur les

questions d'appui au développement des territoires ruraux, une analyse des données sur les agents, telles que disponibles en administration centrale, et la réalisation d'une rencontre de plusieurs types d'acteurs concernés, sous forme d'un « groupe métier ».

1.6.1. Enquête dans trois régions

Nos premiers travaux nous ont conduites à sélectionner trois régions pour y mener des enquêtes auprès de différents acteurs concernés par l'appui au développement des territoires ruraux : agents en DDAF, en DRAF et en EPL, et bénéficiaires ou partenaires potentiels de leurs actions.

La région Rhône-Alpes a été retenue pour l'importance des actions de développement local déjà engagées, en particulier dans les territoires de montagne. La Bretagne a été sélectionnée pour l'importance des structures intercommunales présentes et le dynamisme de la construction des « Pays », couvrant l'intégralité du territoire régional.

Enfin, la région Centre permettait d'observer une certaine variété de situations potentielles.

Les entretiens semi-directifs avec les agents ont porté sur les principaux points suivants (cf. guide d'entretien en annexe) :

- fonctions assumées dans la structure,
- relations avec les partenaires,
- types d'activités réalisées,
- difficultés rencontrées,
- critères de réussites,
- compétences nécessaires ou mises en œuvre,
- attentes des bénéficiaires,
- évolutions possibles : souhaitées et prévisibles.

1.6.2. Typologie des personnes rencontrées

Dans les DRAF et DDAF, nous avons recherché les services susceptibles d'être le lieu d'actions d'appui au développement territorial. La première observation porte sur la variété des appellations de ces services d'une structure à une autre : aménagement rural, affaires rurales, etc. Le second constat est que la situation des acteurs rencontrés est différente selon la structure. En termes d'organisation

de services, il n'y a pas de règle absolue. Les directeurs ont divers points de vue sur la question et héritent bien souvent de services historiquement construits. D'autres acteurs susceptibles d'être des partenaires réguliers des agents du Ministère ont également été rencontrés, dans différentes structures.

	Rhône-Alpes	Centre	Bretagne
DRAF	<p><i>Service Aménagement rural SRFD</i></p> <p>DRIF (Délégué Régional à l'Ingénierie de Formation),</p> <p>ARADDD (Animateur Régional Agriculture Durable, Développement Durable)</p>	<p><i>Service Affaires Rurales SRFD</i></p> <p>DAR (Délégué à l'Animation Rurale)</p> <p>ARADDD</p>	<p><i>Service Forêt, Aménagement rural, Environnement SRFD</i></p> <p>DRIF, DAR, ARADDD</p>
DDAF	<p>Ardèche</p> <p>Isère</p> <p>Drôme</p> <p>Loire</p>	<p>Indre,</p> <p>Indre et Loire</p>	<p>Ille et Vilaine</p> <p>Côtes d'Armor</p> <p>Finistère</p>
EPL	<p>EPL de Valence</p> <p>CFPPA de Die</p>	<p>EPL et CFPPA de Vendôme,</p> <p>CFPPA de Châteauroux</p>	<p>CFPPA de Caulnes</p> <p>EPL de Guingamp</p> <p>EPL de Quimper, Morlaix, Pontivy</p>
Autres services de l'Etat		<p>DDE – Mission Interministérielle Aménagement et Développement du Territoire</p> <p>SGAR</p>	<p>SGAR (Secrétariat Général aux Actions Régionales)</p>

	Rhône-Alpes	Centre	Bretagne
Conseil régional	Conseil Régional Rhône-Alpes	Conseil Régional Centre	Conseil Régional de Bretagne
Pays Parc Naturel Régional (PNR)	PNR du Pilat	Syndicat mixte du Pays de Châteauroux	
Elus communal ou de Com. De Communes	Communauté de Commune du Diois Elu de l'Isère		Maire, vice-président de l'ARIC (Association Régionale d'Information Communale)
Associations			Fédération Régionale des CIVAM
Autres acteurs	Site de proximité Centre régional de ressources du développement rural (CRDR)		Chambre régionale d'Agriculture

1.6.3. Rencontre d'experts et organisation d'un groupe métier

Nous avons également cherché à rencontrer un certain nombre « d'acteurs-experts », sollicités pour leur vision à long terme sur la question du développement territorial, ou leur implication actuelle dans la réflexion. Il s'agissait de chercheurs, de grands témoins de l'évolution en DDAF et DRAF, d'acteurs associatifs...

Un groupe « Métiers » a réuni, en mai 2005, 16 professionnels de diverses structures : DDAF, DRAF, EPL, ENGREF¹⁰, ETD¹¹, ADAR¹², PNR, TRAME¹³,

¹⁰ ENGREF : Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts

UNADEL¹⁴ (en liaison avec leurs travaux sur la Plate-forme des Métiers du développement) et Culture et Promotion¹⁵ (cf. composition du groupe métier en annexe).

Leurs réflexions et réactions à nos premiers résultats ont permis de tester nos hypothèses et de conforter nos analyses sur les situations observées en région.

Par ailleurs, deux questions essentielles ont été travaillées collectivement :

- quelles sont, d'après vous, les attentes implicites ou explicites des acteurs locaux vis-à-vis des services de l'Etat et de ceux du MAP en particulier ?
- quelles modalités d'action ces services peuvent-ils mettre en œuvre pour répondre à ces attentes ?

1.7. L'enquête « mission » 2004 du MAP

1.7.1. L'enquête « mission » et les activités retenues

L'enquête mission organisée chaque année dans les DRAF et DDAF a pour principal objectif de décrire précisément l'activité des agents dans ces structures. En 2004, elle a été transformée pour en améliorer l'exploitation dans le cadre de la mise en œuvre du contrôle de gestion et de la comptabilité analytique. Les données sont collectées par le Secrétariat Général (sous-direction de la modernisation des services).

Un certain nombre de questions nous permettent d'obtenir des renseignements intéressants sur les domaines d'interventions des agents ou sur leurs missions. Ces thèmes se déclinent en sous-thèmes ou activités. Les données recueillies portent, d'une part, sur le cadre d'intervention (ingénierie gratuite dans laquelle on trouve le développement rural, les prestations d'ingénieries facturées, missions effectuées pour les DDSV), et, d'autre part, sur la nature de l'intervention (encadrement, animation de réseaux, relations extérieures, programmation, instruction et contrôles administratifs, études techniques, secrétariat, contrôle sur le terrain, gestion du contentieux, démarches et assurances qualité, autres...).

¹¹ ETD : Entreprises, Territoires et Développement

¹² ADAR : Agence de Développement Agricole et Rural (désormais dissoute)

¹³ TRAME : tête de réseau et centre de ressources du développement agricole et rural

¹⁴ UNADEL : réseau associatif des acteurs et des structures du développement local

¹⁵ Culture et Promotion : tête de réseau d'associations rurales du domaine économique et social, citoyenneté

Pour identifier les agents des services déconcentrés oeuvrant dans le domaine de l'appui au développement des territoires ruraux, sept critères d'activité ont été retenus :

- F0 : Aménagement rural et péri-urbain
- F1 : Zonage et urbanisme
- F2 : Action de développement rural et local (tourisme, Pays, patrimoine...)
- F3 : Fonds structurels européens et Contrat de Plan Etat-Région pour l'aménagement rural
- F4 : Crédits uniquement nationaux (FNADT¹⁶, DGE¹⁷, DDR¹⁸...) pour l'aménagement rural
- B4 : Système d'Information Géographique (SIG)
- O7 : Participation de l'enseignement agricole à l'animation et au développement des territoires

1.7.2. Analyse par activités

Nous avons procédé au regroupement des critères pour n'observer finalement que 3 secteurs :

- F0, F1 et F2 : correspondant aux projets d'aménagement,
- F3 et F4 : représentant des activités de gestion financière,
- B4 et O7 : B4, correspondant aux SIG, se retrouve essentiellement dans les DDAF tandis que O7, enseignement agricole, est principalement valable pour les DRAF.

Dans les deux analyses ci-après, la taille des cercles obtenus est proportionnelle au nombre d'Equivalent Temps Plein (ETP).

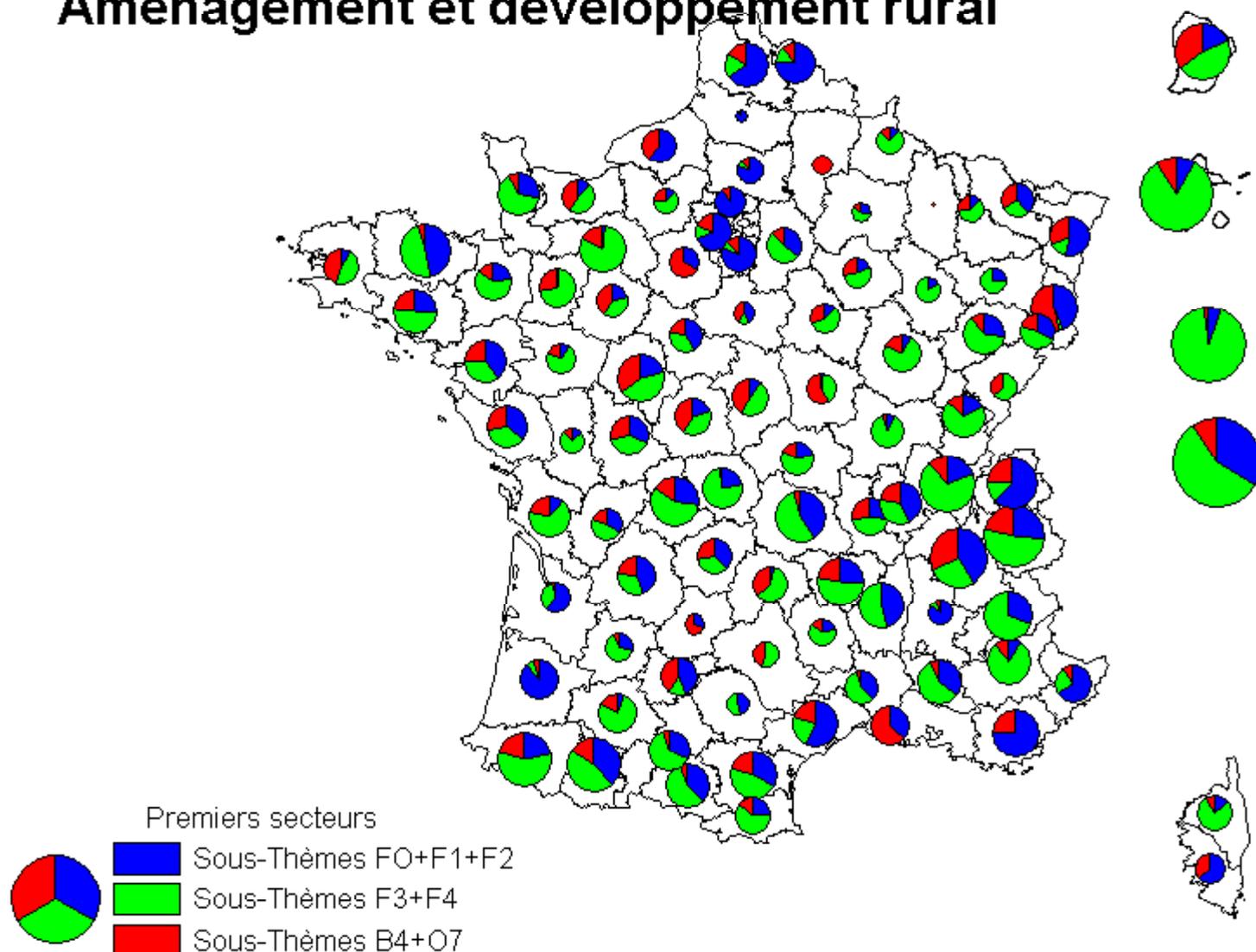
¹⁶ FNADT : Fonds National pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

¹⁷ DGE : Dotation Globale d'Équipement des communes

¹⁸ DDR : Dotation de Développement Rural

Etp 2004 par Sous-Thèmes

Aménagement et développement rural

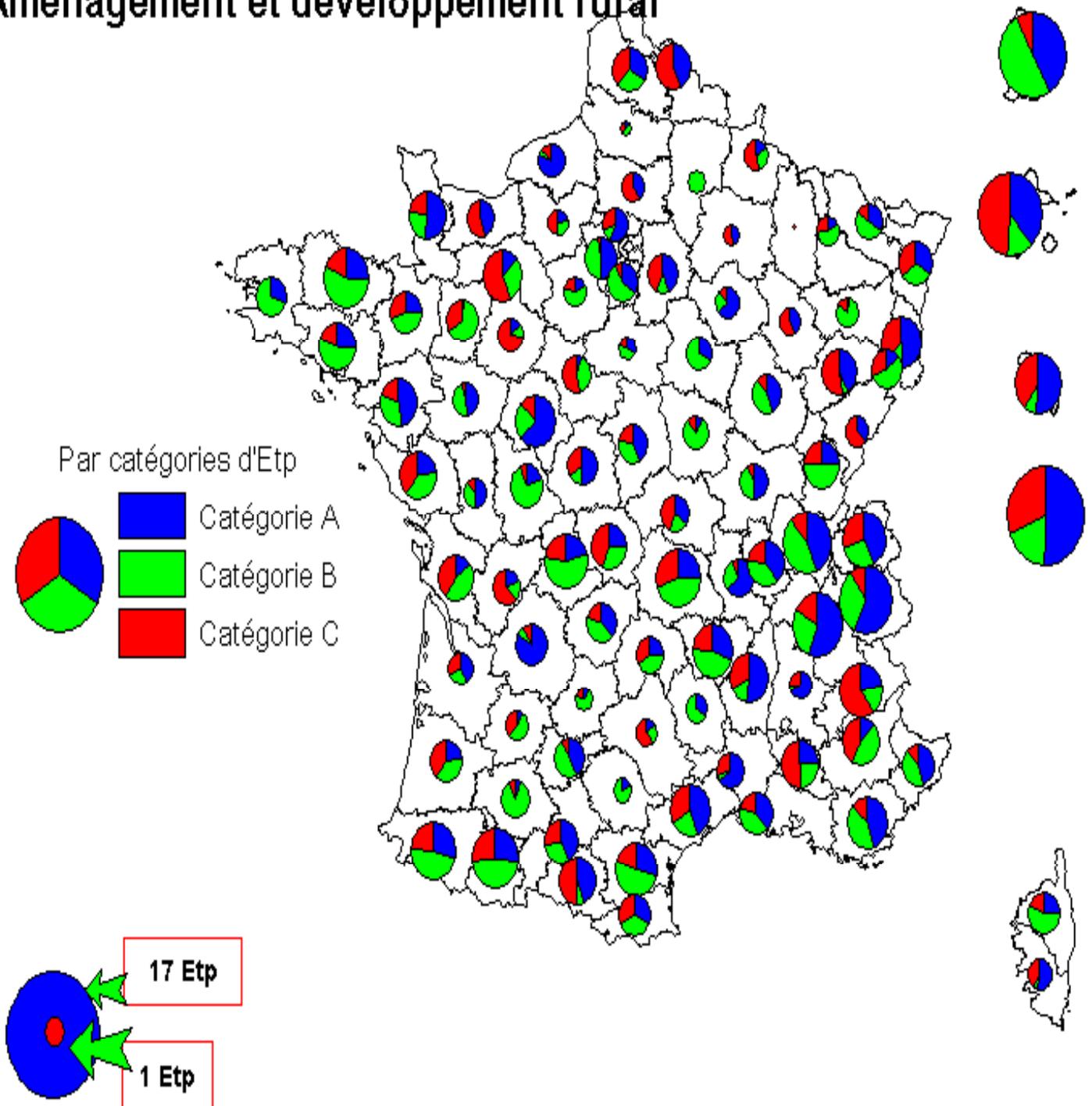


Le premier sous-thème (en noir) correspondant aux projets d'aménagement se retrouve en forte proportion dans des départements de l'Ile de France, de Rhône-Alpes, du sud-ouest au niveau de la frontière pyrénéenne (dont la Gironde), de l'Alsace et du Nord Pas-de-Calais.

1.7.3 Analyse par catégorie d'agents

La seconde analyse des données de l'enquête mission a consisté à observer la répartition des agents selon leurs catégories : A, B, C. les résultats pour les 7 activités retenues présentent également d'assez fortes

Etp 2004 Aménagement et développement rural



Un premier constat s'impose : on observe, dans la plupart des départements, une proportion relativement importante d'agents de catégories B et C. Cela peut être mis en relation avec les interventions sur les crédits européens ou nationaux liés au développement rural.

Les départements où la part des agents de catégorie A est importante correspondraient aux zones où la problématique de l'urbanisme est très présente : par exemple, la région PACA et l'Ile de France.

Le nombre d'ETP en Bretagne et en Rhône-Alpes est plus important que dans d'autres régions. On peut y voir une corrélation avec la « diagonale du vide » qui coupe la France du sud-ouest au nord-est, correspondant aux départements les plus fragiles et les moins dotés (avec cependant quelques exceptions).

1.8. Enquête dans trois régions : missions et activités réalisées

1.8.1. Les missions en DRAF et en DDAF

A partir des entretiens réalisés, et d'après les décrets relatifs aux missions des DRAF et des DDAF, il ressort que certaines missions sont communes aux DDAF et aux DRAF. Il s'agit notamment :

- du porter à connaissance,
- de la réalisation de diagnostic,
- de la réflexion prospective,
- de l'instruction de programmes financiers,
- de l'aide à l'émergence de projets.

Les missions spécifiques aux DDAF portent essentiellement sur

- l'accompagnement des porteurs de projets.

D'autres missions sont tout à fait spécifiques aux DRAF :

- l'articulation et la coordination des actions avec les DDAF,
- l'aide à la structuration et à l'organisation des acteurs des territoires,
- l'animation des programmes régionaux de formation et des missions de l'enseignement agricole (PREA) et la discussion avec les Conseils Régionaux des plans régionaux de formation (PRDF) (Service Régional de la Formation et du Développement : SRFD).

1.8.2. Les activités en DRAF et en DDAF

Pour remplir ces missions, les agents déclinent un certain nombre d'activités, présentes aussi bien en DRAF qu'en DDAF :

- le porter à connaissance des communes : par exemple, sur des données relatives aux zones AOC, aux réseaux irrigation, au remembrement, aux servitudes, aux zones de montagne, aux sites Natura 2000...
- la valorisation des données : par l'outil SIG, les statistiques, des observatoires...
- la réalisation d'outils d'aide à la décision en matière de planification : SCOT¹⁹, DGEAF²⁰ ...
- la participation aux réunions et des avis rendus sur les documents d'urbanisme : Plan Local d'Urbanisme, SCOT, cartes communales, avis sur CU, et autres opérations d'aménagement : Zone Agricole Protégée, projet d'implantation d'éoliennes...
- l'élaboration de documents stratégiques : PASER et PASED²¹, projets stratégiques, programmes européens (DOCUP : document unique de programmation)
- la coordination interne et externe, suivi technique et financier : instruction, certification...
- le suivi administratif : vérification de factures, saisie de PRESAGE, archivage...
- la participation à des procédures contractuelles territoriales (PNR, pays), assistance technique et financière aux programmes thématiques.

1.8.3. Le cas des EPL

Les missions et les activités réalisées en EPL pour l'appui au développement des territoires ruraux nous sont apparues tout à fait spécifiques. Elles consistent en :

- l'organisation d'enquêtes, d'études,

¹⁹ SCOT : schéma de cohérence territoriale

²⁰ DGEAF : document de gestion de l'espace agricole et forestier

²¹ PASER et PASED sont respectivement les projets d'action stratégique de l'Etat en région et en département

- la mise en œuvre d'expérimentations ou de plate-forme technologiques,
- la réalisation de diagnostic,
- l'accompagnement de projets,
- l'animation rurale et la structuration de réseaux locaux,
- la mise à disposition de salle, de documentation...
- l'organisation de restitution d'études, de débats, de manifestations locales.

1.8.4. Les profils et les compétences

Les entretiens menés nous conduisent à un constat fort : les agents soulignent tous leur très grande motivation au travail, mettant en avant le sens de l'intérêt général, le service public et l'importance de la dimension collective dans les projets qu'ils suivent.

Au delà de la diversité des situations professionnelles rencontrées, il s'avère impossible de définir des emplois-types, c'est-à-dire d'identifier un ensemble de personnes assurant des missions identiques dans des situations proches ou comparables, et placées dans des situations hiérarchiques et fonctionnelles similaires.

Cependant, *trois profils d'agents* se dégagent :

- Des personnes qualifiées « développement local », arrivant actuellement en fin de carrière (appelées plus loin « les anciens »),
- De jeunes ingénieurs nouvellement positionnés (les « modernes »)
- Des formateurs - animateurs en EPL ou mis à disposition dans des associations d'animation rurale.

Les compétences nécessaires mises en évidence par les agents sont communes aux trois types de structures : DDAF, DRAF et EPL

- Généraliste, approche transversale, systémique,
- Forte capacité relationnelle : aptitude au travail en réseau, à la négociation et à la coordination,
- Diplomatie, sens politique, approche sociologique,
- Animation et régulation,
- Pédagogie et conseil,
- Analyse et synthèse,
- Ingénierie financière,

- Connaissance des réglementations européennes et nationales, et des procédures à mettre en œuvre,
- Connaissance du terrain, de ses acteurs, de son histoire.

Au delà des compétences, toutes les personnes rencontrées soulignent qu'il est également nécessaire de disposer de certaines qualités personnelles pour réaliser les missions et activités de l'appui au développement des territoires ruraux. Parmi ces qualités, on retrouve le fait d'avoir l'esprit ouvert, d'être curieux, d'avoir le sens de l'initiative, de maîtriser une bonne connaissance des territoires, d'aller sur le terrain, d'y être présent et « connu ». Les rôles de médiation, d'« assembler » ou encore de facilitateur ou d'« accoucheur d'idées », la nécessité d'être « tournés vers l'action » sont cités de façon récurrente. Un investissement personnel important est également un élément déterminant de réussite pour la plupart des agents, puisqu'ils doivent souvent être sur le terrain à des réunions en soirée, pour suivre le déroulement des dynamiques locales. « *Bien des actions naissent dans des moments informels, bien des problèmes se règlent dans une discussion au cours du « pot de l'amitié » qui suit la réunion...* » nous a dit l'une des personnes rencontrées.

1.9. Trois contextes régionaux différents

Les entretiens ont mis en évidence des situations très diversifiées selon les régions et les départements. Nous faisons l'hypothèse que quatre types de facteurs peuvent expliquer les variations constatées. La diversité des observations peut être reliée aux *profils des agents en poste*. Elle peut être corrélée à *l'organisation des structures*, dans la mesure où l'on a pu remarquer de grandes différences d'organigramme d'une DDAF ou DRAF à l'autre. *Les types de structure* impliquent également des postures différentes : si cet élément est important, les situations devraient être relativement homogènes dans chaque type d'organisation (EPL, DDAF, DRAF). Enfin, *les situations locales et les relations entre partenaires*, autrement dit les attentes extérieures et les histoires construites collectivement, doivent également avoir un grand rôle. Il importe, à ce stade, de procéder à une analyse plus fine des contextes locaux pour les trois régions étudiées.

1.9.1 Les partenaires

Le schéma des partenaires (cf. ci-dessous) met en évidence les multiples échelles des projets et des politiques territoriales. En effet, de l'Europe à la commune, les diverses organisations politiques et administratives successives pointent l'existence de sept niveaux territoriaux imbriqués (cf schéma du § 1.2.). Les anciens découpages de l'Etat national en communes et départements ont été complétés par des strates intermédiaires prenant, par les lois de décentralisation

et au dire des agents rencontrés, de plus en plus d'importance. Ainsi, l'échelle des Pays, des régions et de l'Europe décale, en les agrandissant, les territoires pertinents pour penser le développement socio-économique. Cependant, les Conseils généraux, au niveau départemental, assurent de nouvelles missions grâce à la décentralisation : aménagement foncier, infrastructures routières, etc. Ils ont souvent incité les communes à se rassembler pour gérer des actions précises. Les structures intercommunales sont également favorisées par des lois récentes. Au final, un double couple se profile : Région – Pays / Département – Etablissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) / ce qui complexifie le paysage du développement territorial. D'autres structures, telles que les Parcs Naturels Régionaux ou les Groupes d'Action Locale (GAL) suscités par l'Europe, constituent également des territoires structurant les projets, qui peuvent invalider ou décaler les découpages précédents.

Le schéma permet également d'imaginer les diverses possibilités de relations des services de l'Etat entre eux et les partenariats avec les Collectivités Territoriales. En effet, les services déconcentrés de l'Etat, situés à trois niveaux, régional, départemental, et local, sont conduits actuellement à de nouveaux positionnements. La réorganisation en cours les incite à s'associer de plus en plus étroitement entre eux et avec leurs partenaires territoriaux.

Schéma des partenaires

Services de l'Etat		Collectivités territoriales et autres structures		Professionnels Société civile
(Autres Etats européens)		(autres « Régions » européennes)		
Autres Ministères	MAP			
Préfecture de Région SGAR <i>Pôles régionaux</i> <i>Missions interservices</i>		Conseil Régional		Chambre Régionale d'Agriculture
DRE, DIREN, DRAC, etc Rectorat	DRAF SREA SRFD			<i>Bureaux d'étude</i> <i>Associations</i>
Préfecture <i>Pôles départementaux</i> <i>Missions interservices</i>		Conseil Général		Chambre d'Agriculture
DDE, etc	DDAF			
			« Pays » et Parc Naturel Régional	<i>Bureaux d'étude</i>
Sous-préfet	EPL	Communauté de Communes	GAL	Associations (environnementales, par ex)
		Commune <i>Maire et Elus communaux</i>	<i>Agents de Développement</i>	Agriculteurs, Autres professionnels Associations diverses

Le niveau régional est renforcé par le rôle donné aux Préfets de Région, à travers la mise en œuvre des PASER²² et des pôles régionaux. Les SGAR apparaissent ainsi comme des interlocuteurs incontournables et les maîtres d'œuvre opérationnels de la politique de l'Etat en région. Ils ont notamment la responsabilité du suivi des Pays.

La liaison renforcée entre les DRAF et les DDAF de leurs départements correspondants, est le pendant de ce qui se passe dans les autres services déconcentrés et dans les préfetures. Cela constitue une situation très particulière à certaines DDAF. Par ailleurs, par l'approfondissement de la décentralisation, les SRFD, au sein des DRAF, sont et seront amenés à travailler de manière de plus en plus soutenue avec les Conseils Régionaux, chargés des lycées, et avec les Rectorats.

Au niveau départemental, la latitude donnée aux Préfets de constituer des « missions interservices » de tous ordres et d'initier des regroupements entre DDAF et DDE offrent des opportunités nouvelles, mais fait peser des incertitudes sur l'avenir des services et leur réorganisation.

Les liens tissés entre les DDAF et les Conseils généraux sont importants : des agents sont parfois échangés ou mis à disposition, par exemple, dans le cadre de l'aménagement foncier.

Au niveau local, les services déconcentrés de l'Etat ne sont pas tous dans les mêmes positions. Si les DDE sont organisées en subdivisions et disposent ainsi d'un quadrillage fin du territoire et d'une proximité avec les élus, les DDAF ont développé leur connaissance du terrain par la relation privilégiée entretenue par chaque agent avec les agriculteurs, à travers les dossiers traités, les conseils fournis et avec certains élus ruraux, à travers l'ingénierie publique, l'aménagement foncier et les ateliers d'aménagement rural.

Les établissements d'enseignement agricole offrent également une base importante de contacts avec le milieu rural : anciens élèves, membres du conseil d'administration, élus des communes (où siègent l'établissement et son exploitation agricole), réseaux d'agriculteurs locaux, partenaires professionnels de la taxe d'apprentissage, filières d'enseignement et des jurys d'examen, associations mobilisées dans des partenariats autour des diverses missions des EPL et de la formation continue... Des partenariats plus spécifiques sont parfois développés par certains EPL avec des SAFER, des associations, des territoires de projet (Pays, Parcs...), des enseignants d'universités ou d'établissements d'enseignement supérieur agronomique (ENITA²³, ISARA²⁴, ENSA²⁵, ENGREF²⁶...).

²² PASER : Plan d'Action Stratégique de l'Etat en Région

²³ ENITA : Ecole Nationale d'Ingénieurs des Travaux Agricoles

²⁴ ISARA : Ecole d'Ingénieurs en Agriculture, Alimentation, Développement rural et Environnement

Au delà de ces considérations générales, les contextes se déclinent très différemment d'une région à une autre, aussi bien en terme de dynamique de développement local que d'organisation des services et de leur implication dans l'ADTR.

1.9.1. Le cas de Rhône-Alpes

La région Rhône-Alpes est particulièrement dynamique en matière de développement territorial. La région a développé des contrats territoriaux spécifiques : contrats de développement de Rhône-Alpes (CDRA) ou contrats de développement de pays de Rhône-Alpes (CDPRA). La région compte par ailleurs plus de 900 agents de développement et des expériences réussies en matière de développement territorial. Cette situation toute particulière provient d'un historique spécifique. En effet, en Rhône-Alpes, la période des AREAR et des ADEAR a permis la mise en place d'un véritable réseau d'agents de développement et le portage d'opérations conjointes entre collectivités et services de l'Etat (sur le périurbain ou l'industrie en milieu rural, par exemple) financées par des outils financiers régionaux tels que le Fond Régionalisé d'Initiative Locale pour l'Emploi (FRILE).

Plus récemment, le Conseil Régional souligne le partenariat technique intéressant avec la DRAF concernant la charte régionale à l'installation, le pilotage en commun du Centre Régional de Ressource du Développement Rural (CRDR) ou des initiatives originales en matière de développement rural comme les « sites de proximité pour l'emploi » et la création d'activités en milieu rural.

Cependant, le Conseil Régional fait le constat que les occasions de travailler avec les services de l'Etat, notamment la DRAF, sont de moins en moins nombreuses, car l'Etat n'est plus « un partenaire financier fiable ». L'obligation existe néanmoins de travailler ensemble pour la préparation des programmes et la gestion des fonds européens.

Le Conseil Régional a peu d'occasions de travailler avec les DDAF. Par contre, la Région subventionne les équipements dans les lycées agricoles. Le Conseil Régional et les Conseils Généraux réfléchissent actuellement à la territorialisation de leurs politiques et à la mise en œuvre de gestion locale (formations de proximité).

Les services du Ministère de l'Equipement se réorientent vers l'urbanisme et l'habitat et l'ingénierie territoriale avec une cellule juridique.

²⁵ ENSA : Ecole Nationale Supérieure Agronomique

²⁶ ENGREF : Ecole Nationale du Génie Rural, des Eaux et Forêts

1.9.2. Le cas de la Bretagne

En Bretagne, la forte mobilisation sur les Pays et l'élaboration de leurs projets de développement semblent s'être fait sans inclure l'agriculture dans la dynamique socio-économique locale. On trouve au SGAR comme au Conseil Régional, le reflet de cette dichotomie à travers une différenciation très nette dans l'organisation des services entre l'agriculture, considérée comme une filière économique dans la problématique agroalimentaire (soumise à une réflexion stratégique d'adaptation au contexte économique mondial), et les dynamiques territoriales ascendantes locales. Le Plan d'Action pour une Agriculture Pérenne, mis en place à l'initiative du Préfet de Région, tout comme le très récent positionnement de l'INRA et de l'ENSAR²⁷, accentuent l'impression de dichotomie agriculture / territoire, par des axes clairement développés sur l'aspect « filière technologique et agroalimentaire », peu reliés aux contextes territoriaux.

En DRAF comme dans les DDAF, les principales préoccupations sont d'ordre environnemental, en particulier à cause de la dégradation de la qualité de l'eau potable. Les associations environnementales soumettent les services comme les préfetures à une pression certaine, à travers des contentieux juridiques, pour faire prendre en compte les nouvelles lois de protection de l'eau, de la nature et des paysages. Par ailleurs, l'importance des enjeux économiques des agriculteurs, l'adaptation aux nouvelles règles environnementales, les incertitudes de la nouvelle PAC, et les crises potentielles dans l'aviculture ou la production porcine, provoquent une tension dans les relations quotidiennes en DDAF avec les agriculteurs, ou dans les relations avec les organismes professionnels, à tous les niveaux.

Les aspects de l'appui au développement des territoires ruraux sont ainsi peu présents, globalement, au sein des DRAF, DDAF, EPL. Le développement « agricole » reste le centre des préoccupations pour les acteurs de l'Etat, avec une position de défense des intérêts des agriculteurs tant vis-à-vis de l'environnement qu'à l'égard de la pression foncière, relativement forte sur le littoral breton et dans les zones péri-urbaines. Les Chambres d'agriculture se positionnent de la même manière. Un projet de recherche-action porté par l'INRA, la Chambre régionale d'Agriculture, l'ENSAR et le DRAF – SRFD semble aborder la problématique « agriculture et territoire » en premier lieu sous son aspect « maîtrise du foncier ». Les conflits agriculture - société latents sur les territoires paraissent être peu pris en compte par les services de l'Etat, bien qu'un certain nombre d'élus se disent préoccupés.

²⁷ ENSAR : Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes

Pour l'instant, la dichotomie entre agriculture et développement territorial permet l'évitement des conflits, mais n'instaure pas de dialogue. Cette dichotomie s'illustre également dans les EPL, par la co-existence de projets « agricoles » et « territoriaux » dans des établissements, sans lien entre eux.

1.9.3. Le cas de la région Centre

Le Conseil Régional est particulièrement dynamique dans le domaine des politiques territoriales : il maîtrise l'ensemble des dispositifs et est très actif dans le soutien financier. Cela laisse à l'Etat un rôle restreint et oblige le SGAR et les services de l'Etat à se positionner pour être en situation de dialogue avec le Conseil Régional. En effet, dans le cadre de la mise en œuvre du PASER, une nouvelle procédure a été mise en place depuis avril 2005 concernant le suivi des Pays. Le Conseil Régional a trouvé intéressant de s'appuyer sur l'expertise des services de l'Etat.

Dans ce cadre, le SGAR organise et coordonne la réponse des services. Son rôle est d'assurer la veille et l'expertise pour être en capacité de rendre des avis et de réaliser le porter à connaissance. Il élabore une vision collective du territoire, à partir des données des services. Le niveau régional est stratégique pour savoir ce qui est important pour le territoire. En effet, les dynamiques locales de la région Centre sont très différentes, selon diverses zones géographiques, à l'intérieur des départements.

Pour sa part, la DRAF a été volontaire pour rendre l'expertise sur les projets de charte et les contrats de pays. En tant que chef de pôle Economie Agricole et Monde Rural, la DRAF est la cheville ouvrière de ce dispositif : elle associe à son expertise les préfetures de département et les services concernés.

1.9.4. Une variété de situations à analyser

Dans ces trois régions, l'implication des services déconcentrés semble très différente, même si nous y avons repéré les trois types de profils décrits précédemment. Nous trouvons, en Bretagne comme dans la région Centre et en Rhône Alpes, des « agents de développement de terrain » et des « ingénieurs transversaux ». Les premiers semblent en voie de disparition en Bretagne, alors que leur rôle est encore clairement affirmé en Rhône-Alpes. Dans la région Centre, la situation est plus difficile à pronostiquer, car la dynamique du partenariat entre le Conseil Régional, le SGAR et la DRAF peut rejaillir sur les DDAF, et les bons exemples peuvent diffuser... Les jeunes ingénieurs, présents dans une DDAF en Bretagne et en région Centre (en DRAF et dans une DDAF) ne semblent pas effectuer le même travail : dans le premier cas, il s'agit de gérer la problématique foncière agricole sur le littoral, dans une relation d'opposition

aux autres activités ; dans le deuxième cas, l'agriculture est incluse dans les perspectives du développement territorial. En Rhône-Alpes, les dynamiques, fondées sur la culture de terrain et des approches pluri-disciplinaires, héritées des ADEAR et AREAR, ont été, jusqu'à ce jour, transmises, y compris aux jeunes ingénieurs des services. Pour autant, au niveau régional, ces agents soulignent leur sentiment d'isolement par rapport aux problématiques agricoles traitées dans d'autres services.

A travers ces exemples concrets, émergent quelques lignes de force communes. Tout d'abord, les moyens réduits en personnel dans les DDAF, les DRAF et les EPL donnent une situation très précaire dans les trois régions, qui conduit chacun à mettre ses personnels sur les points les plus urgents, sans possibilité de construire une politique rurale à long terme. D'autre part, les trois régions sont soumises aux évolutions actuelles importantes dans la reconfiguration des services de l'Etat et des règles de la politique française et européenne, ce qui ne permet pas d'avoir des perspectives claires (et rend nos analyses très ponctuelles).

Les différences observées peuvent s'expliquer à travers les types de modèles agricoles : en Bretagne, l'agro-alimentaire et l'agriculture productive constituent un enjeu fort qui structure l'ensemble des positionnements. La dichotomie avec les réflexions sur le développement territorial, observée dans les services régionaux et étatiques, ne reflète pas obligatoirement les véritables dynamiques de développement local (repérables par la construction des pays), où des rencontres peuvent se faire entre agriculteurs et habitants sur d'autres bases...

Cependant, il ne semble pas (ou plus) y avoir d'attente de la part des élus en direction des services du MAP. En région Rhône-Alpes, les difficultés spécifiques de l'agriculture de montagne ont conduit depuis longtemps à réfléchir le développement territorial différemment, en partenariat. La pluri-activité est bien souvent une solution pour les agriculteurs, même si les aspects juridiques et professionnels ne sont pas éclaircis. La problématique foncière n'est cependant pas si différente de celle observée en Bretagne, à cause de la pression touristique et péri-urbaine. En région Centre, dans un contexte agricole plus varié, la présence et la conjonction de certains individus a donné une impulsion favorable au développement de nouvelles pratiques. Cependant, les actions restent tributaires de volontés individuelles (notamment de la capacité de vision d'un chef de service ou d'un directeur) et d'organisation de services. On ne peut pas affirmer que des emplois types soient stabilisés .

1.10. Principaux enseignements de cette première phase d'étude

1.10.1. Les difficultés rencontrées par les agents interrogés

Les principales difficultés citées par les agents rencontrés sont assez partagées.

Pour les plus anciens des agents, ainsi que pour les formateurs impliqués dans l'appui au développement, *le sentiment d'isolement* des personnes en poste est régulièrement exprimé lors des entretiens. Celui-ci est à mettre en relation avec *une faible reconnaissance* du temps passé et du travail réalisé sur le terrain, de la part des directeurs ou des structures, au niveau local.

Une autre difficulté souvent évoquée est le *déficit de cadrage des orientations*, au niveau national. Cette absence d'orientation générale sur les missions considérées contribue au manque de légitimité ressentie par les agents, et à la non reconnaissance de leur travail et de leurs compétences, par leurs supérieurs hiérarchiques.

D'un point de vue plus technique, les agents indiquent qu'il n'y a pas de pérennisation des actions, par manque de moyens financiers et de personnels. Leurs tâches ont progressivement évolué vers moins de présence sur le terrain et plus d'actions administratives, quand elles n'ont pas totalement changé, pour remplacer des collègues et colmater des brèches dans les missions de base des DDAF. Leur départ en retraite prochain inquiète un certain nombre d'entre eux : leurs compétences spécifiques, formées dans les ADEAR au cours des années 70-80, ne peuvent pas être transmises, car les jeunes recrutés sur des missions « territoriales » (quand ils existent) n'ont pas les mêmes profils. Les personnes rencontrées soulignent globalement le désengagement de l'Etat, sur les missions de terrain dans ce domaine.

Cependant, pour certains agents, une difficulté particulière tient au fait qu'il n'y a pas d'attente exprimée de la part des acteurs locaux, notamment de la part des élus, vis-à-vis des services de l'Etat. Certains mentionnent même, dans certains cas, une hostilité à la réalisation de ces missions (de la part des agents de développement inter-communales, par exemple).

Un autre obstacle est relatif à la difficulté de mettre en œuvre des liens entre EPL et DDAF, notamment en raison de la grande différence de pas de temps entre un EPL (caractérisé par un cadre rigide de gestion et des obligations de face-à-face devant les élèves dans la formation) et une DDAF, qui bénéficie d'une souplesse d'organisation temporelle. Ce malaise tient également à une méconnaissance réciproque des deux structures, voire peut-être, dans quelques cas, à une forme de dédain à l'égard des ingénieurs enseignants, de la part de leurs collègues cadres dirigeants des services déconcentrés.

1.10.2. Les apports du groupe métier

Le groupe métier réuni en mai 2005 a permis de consolider nos premiers résultats. Ainsi, pour les agents présents, l'appui au développement des territoires ruraux correspond bien à un « vrai métier », mettant en jeu des compétences particulières, et qui se distingue par son caractère généraliste de l'ingénierie publique. L'ingénierie d'appui territorial (IAT) reste en effet centrée sur des compétences techniques, liées aux divers domaines auxquels elle s'applique (hydraulique, aménagement foncier, environnement, risques naturels et technologiques...).

Au contraire, dans l'ingénierie d'appui au développement territorial, il s'agit, peu ou prou, d'accompagner des projets globaux, dans une approche intégrée. Une véritable « profession » est associée à ce type de missions et d'actions, partagée par un certain nombre d'individus en DRAF, DDAF ou EPL. Par contre, des emplois-types ne peuvent pas être repérés, à la fois parce que les agents effectuant actuellement ces missions sont souvent sur des postes extrêmement variés, et parce que les tâches ne sont pas référencées sur des postes globaux, mais plutôt éclatées en diverses facettes d'un métier en pleine évolution (cf. les métiers flous du développement local, Jeannot, 2005).

Ce métier de généraliste se décline différemment selon les profils rencontrés.

Dans le domaine de la formation, et d'une façon moindre, également dans les services déconcentrés, les « anciens » ont des formations de généralistes (géographes, économistes, ...), tandis que les « modernes » ont davantage des formations initiales techniques (ingénieur de l'agriculture et de l'environnement et ingénieur du génie rural, des eaux et forêts).

Dans les DDAF et dans les DRAF, la légitimité des « anciens » s'est construite par un travail de proximité et de terrain, souvent dans la durée, tandis que, pour les « modernes », il s'agit davantage d'un positionnement stratégique au sein de la structure, avec une reconnaissance d'emblée liée au statut hiérarchique.

L'évolution du contexte historique justifie ces différences, qui sont observées avec d'autres nuances chez les agents de développement (Jeannot, 2005) La décentralisation oblige en effet aujourd'hui les « modernes » à se positionner de façon stratégique et à moins s'impliquer que les « anciens » dans des projets concrets de développement local. L'époque de la première émergence des dynamiques locales semble révolue... même si la nécessité de faire naître de nouvelles initiatives reste cruciale, dans certaines régions dévitalisées.

Enfin, le groupe métier a souligné la complexité du contexte actuel, particulièrement mouvant. D'une part, les agents sont porteurs d'interrogations et d'incertitudes liées à leur sentiment de perte de compétences, à la disparition de postes au moment des départs en retraite. D'autre part, les agents sont en quête de légitimité, à deux niveaux : en interne, dans leur structure, et en externe, par rapport au désengagement de l'Etat et à la structuration de différents types des collectifs territoriaux.

1.10.3. Les attentes vis-à-vis de l'Etat

Le groupe métier a également permis d'approfondir les attentes des agents et des bénéficiaires vis-à-vis des services de l'Etat, pour la réalisation des missions d'appui au développement des territoires. Il a défini de grandes orientations à prendre pour répondre effectivement à ces attentes.

Pour les personnes présentes, les services de l'Etat devraient être reconnus dans l'appui au développement des territoires, car ils peuvent apporter un regard neutre, de la rigueur, une qualité d'arbitrage, des règles du jeu, des informations ou connaissances, de l'expertise (financière, juridique, administrative) mais également des liens ou des médiations, à plusieurs échelles. Les services de l'Etat sont également en mesure de donner une vision partagée et cohérente du territoire et d'impulser une dynamique (émergence de projet, accompagnement, animation).

Les principales orientations à prendre pour répondre à ces attentes s'organisent en quatre grandes familles.

1° La première concerne ce qui a trait aux données territoriales dont les services de l'Etat (et du MAP en particulier) disposent. Cette orientation consiste à développer la gestion et valorisation de données, d'une part, et la connaissance des territoires, l'analyse, les diagnostics territoriaux, d'autre part.

2° La seconde correspond à rendre l'action des services de l'Etat plus lisible et cohérente, notamment par regroupement des services. Il faut noter ici que les avis des agents mobilisés ne sont pas convergents sur cette question.

3° La troisième orientation consiste à donner un sens à l'action publique en faveur du développement des territoires ruraux, à valoriser ce positionnement spécifique de coordonnateur ou de médiateur, dans un objectif de cohésion et de solidarité nationale.

4° La dernière orientation touche à la formation des agents de manière à, d'une part, développer la formation des agents de l'Etat à ces missions et, d'autre part, à former les acteurs locaux, en accompagnant les techniciens des Collectivités Territoriales.

Dans cette deuxième partie de travail du groupe métier, les points de vue des élus et des partenaires potentiels étaient peu représentés. Nos enquêtes dans les trois régions nous ont fourni un panel de réponse très différencié, allant de « pas d'attente du tout » à un fort besoin de soutien, en particulier dans les zones les plus pauvres ou les plus petites communes. Il est donc difficile de conclure sur ce point : les attentes imaginées par les agents de l'Etat ne sont pas obligatoirement celles des partenaires territoriaux.

1.10.4. Les leviers et points de vigilance pour l'action des services

a) En DRAF et DDAF

Le groupe métier a identifié, au niveau des DDAF et des DRAF, les leviers et les points de vigilance pour l'action des services de l'Etat.

Concernant les leviers de l'action de l'Etat et des services du MAP en particulier, une des propositions revient à mettre en place dans les DRAF et les DDAF des équipes « projet » à vocation transversale. Ces équipes pourraient être positionnées auprès de la Direction, pour appuyer le projet stratégique construit en lien avec le territoire. Un autre levier consiste à développer des relations inter-services et des partenariats locaux. Enfin, il est indispensable de cadrer les missions d'appui au développement des territoires par des orientations nationales, même si leurs déclinaisons locales, départementales et régionales sont nécessaires.

En écho à ce qui a été mis précédemment en évidence dans les orientations à donner, un des leviers consiste aussi à tenir compte des données capitalisées en DDAF et DRAF (perçues comme des atouts par les agents des DDAF notamment) et de les valoriser par des outils performants (Système d'Information Géographique, cartographies).

Finalement, les services du MAP ont un rôle à jouer dans l'amélioration de la lisibilité des acteurs et des dispositifs : identification, positionnement, rôle de chacun à clarifier. En conséquence, il en ressort l'importance du partage d'expériences entre les différents acteurs d'un même territoire.

En matière de points de vigilance, les agents soulignent tout d'abord l'importance de la transmission de relais entre les « anciens » et les

« modernes ». Par ailleurs, l'intervention des DDAF et DRAF dans le cadre de la gestion des procédures financières donne leur légitimité aux services. Les agents s'interrogent sur le maintien de cette légitimité avec la prochaine programmation de fonds européens pour le développement rural si les services de l'Etat perdent la main sur la gestion des crédits.

Un autre point de vigilance évoqué par les agents est la disparition des services de statistiques agricoles au niveau des DDAF, l'impact sur la mission de porter à connaissance des DDAF ainsi que les conséquences sur les activités de la DRAF.

b) En EPL

Pour les lycées agricoles, la réflexion menée dans le cadre du Projet d'Etablissement semble essentielle. Les principaux leviers identifiés sont le fait que l'EPL soit pensé comme lieu de ressources, de rencontres, comme un espace de médiation, un lieu d'innovation, pour ses partenaires potentiels... De nombreux modules de formation incitent à sortir sur le terrain avec les élèves, à comprendre les modalités du développement local, à faire des diagnostics ou des propositions d'évolution. Ce sont autant d'opportunités de tisser des liens avec des élus, des professionnels ou des associations. Ainsi, le territoire peut être vu comme un espace de formation et d'initiatives pour le développement de l'établissement. Les CFPPA²⁸ et les exploitations agricoles apparaissent comme des centres privilégiés pour l'action dans le domaine du développement territorial. Ils peuvent servir de supports de formation ou d'expérimentation, et répondre aux besoins de leur territoire. Il existe des opportunités nouvelles offertes par les postes de chefs de projets de partenariats « recherche formation développement », accordés depuis 2003 à de jeunes IGREF ou IAE à la sortie de l'école, ainsi que des tiers temps ingénieurs, qui seront mis en place à partir de la rentrée 2007 dans certains établissements. La possibilité de création de plateformes technologiques et de pépinières d'entreprises dans les lycées agricoles, semble également prometteuse.

Au niveau régional, il importe donc de réfléchir sur l'identité et les compétences de chaque EPL par rapport au territoire. Les appuis au sein des SFRD sont des leviers de l'action des EPL dans le domaine du développement territorial. Les DRIF²⁹, les délégués à l'animation rurale, les animateurs régionaux « agriculture durable et développement durable » sont des acteurs importants pour soutenir les missions des EPL, former leurs agents, organiser la circulation des informations... Par ailleurs, les constats de cette étude sont que le lien entre DDAF et EPL reste à mettre en place, à renforcer, ou à inventer...

²⁸ CFPPA : Centre de Formation Professionnelle et de Promotion Agricole

²⁹ Délégué Régional à l'Ingénierie de la Formation

1.11. Conclusion de la première phase : les diverses postures possibles

En conclusion de la première phase de l'étude, qui a tenté d'établir un diagnostic de l'état des lieux et de définir certaines hypothèses, nous retiendrons, tout d'abord, que les demandes externes d'appui au développement territorial sont très variables selon les contextes locaux, à la fois en intensité d'intervention et en type d'action attendue.

Il existe effectivement une demande, de la part des Conseils Régionaux, de positionnement de l'État pour donner « sa » vision du rôle de l'agriculture dans le développement du territoire. Une demande vient également des Préfets pour la mise en place de structures inter-services, de manière à rendre des avis communs et cohérents sur le territoire. Ces deux éléments ont des conséquences fortes pour les services du MAP, et justifient en tant que tels un positionnement a minima sur la réflexion concernant le développement rural et péri-urbain.

Cependant, plusieurs points nous semblent soulever des interrogations quant à l'avenir. Il faut tout d'abord signaler une certaine « mises sous pression » des DRAF et DDAF, au niveau réglementaire environnemental, et un risque de déconsidération potentielle en cas d'échec à instituer une véritable régulation de ces questions au niveau local. Le positionnement sur la défense des intérêts de l'agriculture, s'il est justifié par les attributions du ministère, risque de faire progressivement « double emploi » avec les Chambres d'agriculture, qui elles-mêmes, sont conduites à se positionner sur le développement rural. Ainsi, l'identité spécifique des services du ministère de l'Agriculture et de la Pêche, par rapport aux organisations professionnelles agricoles, doit être différenciée pour la plupart des partenaires non agricoles du développement territorial. Par exemple, il ne faut pas négliger, de la part des élus, la demande de médiation face aux conflits locaux potentiels liés à l'utilisation du foncier.

On constate malheureusement, dans certains cas, l'existence d'un refus voire d'un rejet de la part des élus locaux, concernant un rôle possible des DDAF dans le développement territorial. Enfin, rappelons que certains agents ont mentionné une forme d'indifférence complète quant au sujet, aussi bien de la part du milieu local ou des professionnels, qui ne manifestent aucune attente particulière, que de la part même des directeurs ou des chefs de service déconcentrés.

Pour l'avenir, les positionnements possibles des services du ministère se déclinent en fonction de trois niveaux de décisions successives :

Un premier choix réside dans l'implication elle-même sur ce sujet :

- ***un Etat absent***, laissant ainsi la place aux collectivités territoriales, aux pouvoirs locaux de tous ordres...
- ***ou un Etat présent***, assumant son rôle, notamment avec le PASER et des Pôles régionaux, proposant une véritable vision du développement régional, en inter-relation avec les niveaux nationaux, européens et mondiaux.

Si le choix est fait d'intervenir, plusieurs niveaux d'intervention sont possibles :

- ***un Etat garant***, assumant seulement sa mission réglementaire, donnant un cadre précis aux actions.
- ***ou un Etat partenaire*** accompagnant les acteurs du développement local par plusieurs types d'appuis.

Enfin, au niveau partenarial, deux implications plus ou moins fortes se dessinent :

- ***un Etat régulateur*** dans le cadre de développement local dynamique, assurant un rôle de médiation entre les acteurs, entre les échelons territoriaux, un rôle de régulation dans les projets.
- ***ou un Etat incitateur*** dans les zones à fort handicap, où l'initiative locale est absente ; l'Etat aurait ici pour rôle de faire émerger les projets.

Les trois postures d'Etat garant, partenaire ou régulateur pourraient être corrélées avec les dotations en moyens (ressources humaines, financières). A moyens faibles, l'Etat ne peut être que garant et à moyens plus élevés, l'Etat peut se permettre d'être régulateur voire incitateur.

DEUXIEME PARTIE : PROSPECTIVE

La prospective consiste à construire des scénarios suffisamment contrastés pour décrire diverses possibilités d'évolution d'un système. Ce type d'étude ne correspond ni à un exercice de prévision du futur, ni à la prescription d'un modèle, ni à la justification d'un projet. Il s'agit de repérer des facteurs déterminants pour la situation considérée, et des signaux pouvant engager des ruptures ou des orientations relativement différentes. La prospective permet d'éclairer l'avenir en élargissant les possibles : elle suscite des débats, elle offre une multitude de choix reliés à des contextes, et alimente ainsi la réflexion des décideurs.

2.1. Méthodologie suivie pour construire les scénarios

Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour la prospective, mais un certain nombre d'éléments incontournables se retrouvent. Le point de départ et le cadre doivent être définis par l'analyse des facteurs principaux décrivant le fonctionnement du système. On formule alors des hypothèses d'orientations déterminantes s'inscrivant dans ces facteurs. Il faut ensuite repérer les incertitudes les plus fortes, dans lesquelles peuvent apparaître des moments de rupture qui orienteront les évolutions à venir. Enfin, des scénarios bien différenciés doivent être décrits, pour proposer des images cohérentes permettant de se projeter dans le futur.

Notre démarche s'est effectuée en trois temps. Tout d'abord, nous nous sommes appuyées sur des études prospectives existantes. Ensuite, nous avons rencontré en entretiens semis-directifs une quinzaine d'experts pour repérer avec eux les facteurs déterminants, les tendances et les points de rupture, ainsi que les scénarios possibles concernant notre question. Enfin, nous avons soumis notre première ébauche de construction des scénarios à un panel d'une soixantaine de personnes, à travers un questionnaire.

2.1.1. Bibliographie d'études prospectives

Cinq études prospectives, effectuées entre 1995 et 2005, nous ont aidées, par leurs méthodologies, leurs analyses et leurs résultats, à construire notre réflexion sur l'avenir du rôle des services du MAP pour l'appui au développement des territoires.

Tout d'abord, on peut considérer que *l'évolution des espaces ruraux dans leur ensemble* déterminera le contexte des nouveaux métiers recherchés. Elle est explorée dans l'étude effectuée sous le pilotage de Ph Perrier Cornet, pour la

DATAR : « Espaces ruraux 2020 ». Un aspect particulier, *la montée des confrontations* dans les diverses utilisations des territoires ruraux, donne également lieu à plusieurs perspectives dans « Conflits d'Usages » (M. Guérin, 2005). *L'évolution de l'agriculture* aura par ailleurs une grande importance, à la fois sur les systèmes économiques et sociaux des territoires, et sur le fonctionnement des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture. La réflexion prospective dirigée à l'INRA, à la fin des années 90, par Ph. Lacombe, « Agriculture 2015 », peut être complétée par celle coordonnée plus récemment par X. Poux « Agriculture, Environnement et Territoires 2025 ». Enfin, le cadre de *la décentralisation* a été analysé par différentes études prospectives menées au Ministère de l'Equipement, pour mieux comprendre les possibilités de positionnement des services de l'Etat dans ces conditions nouvelles (Theys, 2002).

2.1.2. Enquête auprès d'experts

Une quinzaine d'experts ont été rencontrés pendant deux à trois heures chacun (cf. liste des experts en annexe). Ils ont répondu à trois questions successives :

- ⇒ Quelle est votre vision de l'avenir du développement territorial ?
- ⇒ Quelle est votre vision de l'évolution du rôle de l'Etat dans ce domaine ?
- ⇒ Quelle est votre vision de l'évolution du rôle des services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture (incluant les EPL) dans l'appui au développement des territoires ruraux ?

Les différentes disciplines représentées dans cette enquête (économie agricole, macro-économie, développement local, aménagement du territoire, politiques publiques, prospective) ont permis d'aborder ces questions, à travers des angles et des analyses variés. Les entretiens étaient semi directifs : nous avons essayé de faire jouer un rôle prospectif à nos experts, en leur offrant la possibilité de nous donner plusieurs visions possibles, en fonction de leurs propres analyses de facteurs éventuels d'évolution ou de ruptures.

2.1.3. Construction des scénarios

Les arguments recueillis au cours des entretiens avec les experts ont été classés par thème, par une méthode itérative. Les thèmes ainsi apparus ont été confrontés aux aspects déterminants repérés dans les analyses prospectives précédemment présentées. Plusieurs grands éléments ont servi de base à la construction de notre analyse : *le contexte* (des faits actuels « incontestables » mis en avant par tous les experts ou dans toutes les études), *les tendances*

lourdes (concernant l'économie générale, l'organisation politique, l'organisation spatiale du développement, l'évolution des métiers et des professions), *les enjeux* inscrits dans les problématiques émergentes (les choix à faire pour privilégier des valeurs générales ou les intérêts des divers groupes sociaux), *les aspects incertains*, à plusieurs niveaux (mondial, européen, espace rural, agriculture, environnement, évolution de l'Etat, choix internes au Ministère de l'Agriculture). *Les scénarios* proposés par les experts (généralement deux) ont été confrontés à ceux proposés par les groupes de réflexion (généralement trois ou quatre). Nous avons bâti nos propres scénarios à partir de tous ces éléments, dans un aller et retour entre ces différents points d'analyse, en affinant progressivement les moments de rupture possibles, inscrits dans les incertitudes et les choix effectués en fonction des enjeux pris en compte.

2.1.4. Questionnaire pour trois panels

A la suite de cette réflexion, un questionnaire (cf. questionnaire en annexe) a été construit pour tester la validité des différentes hypothèses retenues dans la construction des scénarios. Ce questionnaire a été soumis, en octobre et novembre 2005, à trois panels d'une trentaine de personnes : des agents du Ministère en poste en DRAF, DDAF et EPLEFPA ; des acteurs du développement territorial (les « bénéficiaires » des actions d'appui) ; des chercheurs ou « grands experts » intéressés par le sujet (cf. panel en annexe).

Le questionnaire comprenait cinq parties :

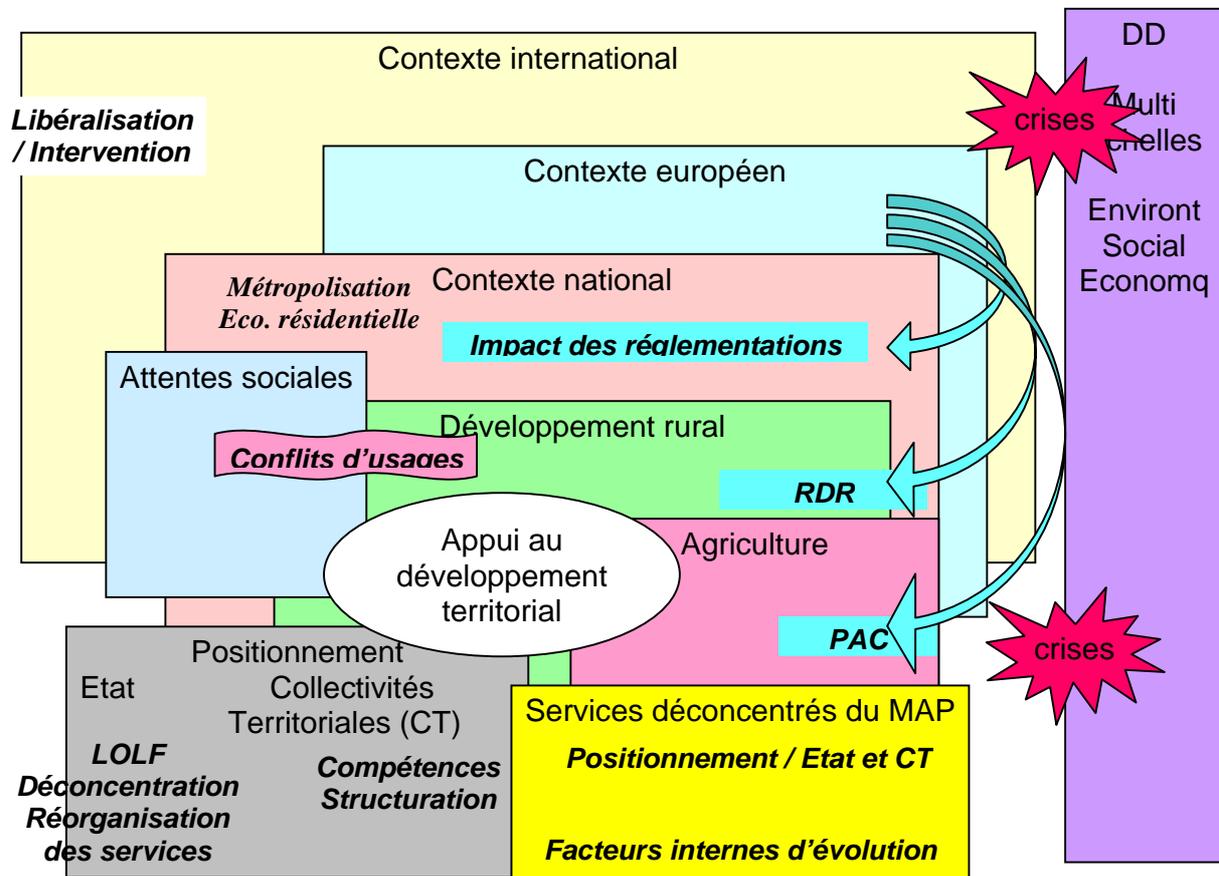
- Les attentes à l'égard des types d'intervention des services déconcentrés du MAP et des EPL dans l'appui au développement des territoires ruraux,
- Les attentes à l'égard du positionnement des services du MAP, vis-à-vis de leurs partenaires,
- Les enjeux pour les services publics,
- Les tendances identifiées concernant ce domaine,
- Les scénarios vraisemblables et les scénarios souhaitables pour l'avenir.

2.2. Cadre général d'évolution et grandes tendances

2.2.1. Différents niveaux de facteurs d'évolution

Les possibilités d'action au sein des services déconcentrés du MAP et des EPL, dépendront d'un certain nombre de niveaux d'organisation. Il faut noter que,

dans le raisonnement présenté ci-après, nous n'avons pas tenu compte des facteurs internes aux services du MAP, tels que l'organisation interne ou la pyramide des âges des personnels.



Réorganisations politiques et administratives territoriales

Les premières tendances d'évolution, incontournables, sont celles de la décentralisation et de la réorganisation des services de l'Etat en région. **L'accroissement des compétences des collectivités territoriales** va de pair avec leur positionnement plus important sur l'appui au développement local. Nos experts décrivent un « mille-feuilles » de partenaires territoriaux, qui brouillent les pistes des actions et des responsabilités engagées. De la commune à la région, on trouve plusieurs niveaux d'organisation, plus ou moins légitimes dans leurs activités d'appui au développement territorial : la commune, l'arrondissement du conseiller général, la communauté de communes (parfois identique au premier, parfois non), le pays, le département, la région... Les « pays », espaces de « projet », qui ont une identité historique et sociale, sont parfois à cheval sur plusieurs départements ou régions, et ne constituent pas des collectivités territoriales ayant pouvoir de gestion. Ces différents niveaux de

réflexion et d'engagement sont, du point de vue des experts, appelés à se réduire et à s'harmoniser, sauf à restreindre considérablement les effets des politiques tentées à chaque niveau. Le rôle actuel de l'Europe dans le développement rural, par la distribution de crédits et la structuration de différents types de territoires, interfère également dans cette réflexion. Les incertitudes quant aux choix de gestion de la programmation 2007-2013 du règlement de développement rural, au moment de notre travail, laisse plusieurs axes d'évolution ouverts.

Les services de l'Etat vont devoir se coordonner avec des partenaires variés, à diverses échelles géographiques. Leur *réorganisation en « pôles » régionaux et départementaux, autour des Préfets de région et de département*, permet d'organiser une nouvelle concertation à ces deux niveaux clefs, aussi bien entre les services de l'Etat, qu'avec les collectivités locales. La déconcentration des crédits va accroître l'autonomie des services, tout en fixant des règles d'utilisation des sommes allouées, dans le cadre de la LOLF. En 2005, au moment de nos entretiens, ces éléments de réorganisation propres aux services de l'Etat dans son ensemble ne sont pas encore mis en œuvre, ce qui constitue une incertitude pour nos interlocuteurs. Au niveau ministériel, la réflexion du Ministère de l'Equipement, dans une prospective de 2002 (Theys, 2002), considère deux grands axes d'évolution possible. Sur le premier axe, le facteur principal concerne le positionnement par rapport à l'Europe : une possibilité de « décentralisation sans rupture » (où *l'Etat reste présent entre les régions et l'Europe*) ou non (dans ce deuxième cas, *l'Europe fédérera de grandes régions*, et l'Etat se désengagera). Sur le deuxième axe, le choix dépend de la stratégie du ministère : *une fixation sur les politiques sectorielles classiques* du ministère ou *un nouveau positionnement en tant « qu'administrateur territorial »* (cf. schéma page 48). Pour les experts que nous avons rencontrés, ces deux axes de réflexion concernent aussi le Ministère de l'Agriculture. L'équilibre à trouver entre Europe, Etat et Régions est primordial, dans le partage des rôles et des soutiens financiers. Le dilemme entre aspects sectoriels et aspects territoriaux traverse les différents questionnements sur la politique agricole et rurale.

Evolution de l'agriculture

L'investissement du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche sur l'appui au développement des territoires ruraux dépend en grande partie d'un deuxième champ clef : l'évolution de *l'agriculture*. Les DRAF et les DDAF, à moindre échelle les EPL (dont les secteurs de formation sont élargis depuis la fin des années 80), définissent en partie leurs activités en fonction de l'économie agricole de leurs régions, départements ou secteurs d'influence. La politique agricole est un facteur déterminant qui légitime et institue diverses actions des DDAF et des DRAF. L'articulation du développement agricole avec le

développement territorial n'est pas une tâche habituelle de ces services (elle s'effectue « à la marge » depuis une quinzaine d'années). La plupart des raisonnements et des actions s'appuient sur des problématiques de filières agro-industrielles plutôt que sur des logiques socio-économiques locales. A nombre de fonctionnaires constant, voire en régression, les choix de politiques agricoles, tout comme l'évolution des filières de production, vont donc être des facteurs importants dans la possibilité, pour les services, d'investir ou non de nouveaux axes d'activités. Dans « Agriculture 2015 » (Lacombe, 2000), les quatre scénarios envisagés dépendent d'un certain nombre de facteurs : maintien ou non d'une politique agricole européenne, poids affaibli ou renforcé des représentants de la profession agricole, plus ou moins grande intervention de l'état, implication, ou non, des collectivités territoriales dans l'appui à l'agriculture... Un premier scénario prévoit une « *adaptation sans rupture de la politique agricole européenne actuelle* », un second, dans la même perspective européenne, voit apparaître « *une agriculture de services* », un troisième s'oriente vers une « *agriculture de qualité* », soutenue par les collectivités locales, sans l'Europe, et enfin, un scénario libéral prévoit une « *agriculture industrielle* » où les agriculteurs n'ont plus qu'un faible poids politique. La problématique environnementale est venue ajouter une mission dans les DDAF, et elle peut également agir sur les possibilités de positionnement des services. Dans « Agriculture, Environnement, Territoires 2025 » (Poux, 2006), les scénarios présentent des constantes et variantes par rapport aux scénarios 2015. La progression du libéralisme, associé à des réglementations environnementales a minima, donne le scénario de « *l'agriculture agro efficace* », qui prévoit un faible nombre d'agriculteurs très productifs sous l'emprise des firmes industrielles et des marchés mondiaux concurrentiels. L'« *Europe des régions* » correspond à un Etat faible, où les collectivités territoriales soutiennent une agriculture de qualité... comme elles l'entendent, en mobilisant ou non des fonds européens, avec leurs capacités financières, et en fonction de concertations locales. Une très grande hétérogénéité peut s'installer de fait entre les différentes agricultures et entre les différents territoires. L'« *agriculture duale* » semble pousser la logique actuelle de la politique européenne, dans ses deux aspects contradictoires : ouverture et concurrence mondiale correspondent à une agriculture non aidée, efficace et productive, tandis que soutien de l'environnement et des patrimoines locaux par l'Etat correspondent à des produits de terroir, et à une multifonctionnalité affirmée de l'agriculture. Enfin, à la suite d'une crise mondiale, relative à la santé ou à l'environnement, une « *agriculture HQE³⁰* » pourrait se développer, soutenue en premier lieu par l'Etat, mais portée également par de nouveaux choix de consommation.

³⁰ HQE : haute qualité environnementale

Dans ces différents scénarios, des facteurs clefs sont repérables, souvent repris par les experts rencontrés : la possibilité d'un affaiblissement financier de la politique agricole européenne et d'une « renationalisation de la PAC » ; l'importance du mouvement de libéralisation et d'accumulation du capital en agriculture accompagné par le développement du poids de l'amont agro-industriel et de l'aval agro-alimentaire ; l'accentuation des phénomènes conjoints d'intensification, d'un côté, et de déprise des terres, de l'autre ; la possibilité, pour les conseils régionaux ou les collectivités territoriales, de s'investir dans l'aide à leurs agricultures locales, pour sauvegarder l'environnement ou la qualité de produits de terroirs, etc. Le nombre futur d'agriculteurs et le type de production pèseront d'un grand poids dans la possibilité d'investissement des DDAF sur l'appui au développement local. Imaginer l'agriculture comme support au développement territorial est un moyen de relier deux préoccupations différentes (politique agricole / politiques rurales), tandis que raisonner sous forme de filières n'oriente pas vers les projets de développement du monde rural.

Avenir des espaces ruraux

L'espace rural, qui concerne plus spécifiquement les actions du Ministère de l'Agriculture, se trouve à l'interface de l'évolution agricole et des grandes dynamiques démographiques et économiques nationales. Selon les experts rencontrés, la différenciation entre développement rural et développement agricole est strictement nécessaire pour comprendre les évolutions actuelles, et se positionner, et ce d'autant plus que les agriculteurs sont toujours moins nombreux. L'étude prospective effectuée pour la DATAR (maintenant DIACT) montre que l'espace rural remplit quatre fonctions (Perrier-Cornet, 2002): non seulement il permet **la production agricole**, accompagnée d'autres types de fonctions productives, mais il est aussi le **milieu de vie** pour les humains (fonction résidentielle) et la base de la **reproduction des écosystèmes** nécessaires à la survie humaine (fonction naturelle). Enfin, ses **fonctions récréatives et touristiques** sont variables d'un lieu à l'autre, mais toujours présentes a minima. La diversité des espaces ruraux français conduit à différencier les réflexions, selon que l'on parle de campagnes urbaines (péri-rubain (250 cantons) ou rural dense (500 c), de campagnes fragiles (agricoles peu denses (500c) ou industrielles en déclin (300c) ou de nouvelles campagnes (touristiques et entrepreneuriales (250 c), rural en transition (500 c), petites villes (350 c)). Les scénarios imaginés dans cette étude tiennent compte d'un certain nombre de facteurs, tels que l'importance de la politique agricole commune, la force des problématiques environnementales, la possibilité ou non de continuer le mouvement actuel de diffusion de l'habitat périurbain, la force de l'économie résidentielle et / ou touristique pour apporter des revenus à divers espaces ruraux et stimuler les économies locales d'équipement et de services, etc. Les

« *campagnes résidentielles généralisées* » induisent une agriculture de service et de qualité, mais aussi de nombreux conflits d'usage. A l'opposé, les « *villes durables et rural agro-industriel* » conduisent à une séparation des espaces et des problématiques, avec maintien d'une logique sectorielle agricole forte. La « *campagne nature* » apparaîtrait en cas de crise environnementale importante ou de crise financière de la politique agricole : de nouveaux contrats des agriculteurs avec la société intégreraient les aspects environnementaux. Enfin, une logique globale plus libérale induirait sans doute des campagnes très différenciées « *industrielles et concurrentielles* », où chaque collectivité territoriale se positionnerait de manière spécifique.

Les nouveaux caractères des espaces ruraux ont beaucoup été commentés par nos interlocuteurs experts. Les aspects de l'emploi (industriels, de services) et le type de revenus alimentant les dynamiques locales sont au cœur des préoccupations. Les possibilités de déplacement et le coût de l'énergie par rapport à celui de l'habitat ou de l'équipement jouent également un grand rôle pour définir l'avenir du développement territorial. L'importance des loisirs, la montée des individualismes, le vieillissement de la population sont des points spécifiques qui transforment la société dans son ensemble.

La montée des conflits en milieu rural a donné lieu à une autre étude prospective (Guérin, 2005). Le constat de la montée des conflits ne concerne pas spécifiquement les aspects agricoles. La plupart des conflits ont trait à des activités productives ou à des aménagements. Trois types d'évolution semblent possible : gestion publique, gestion marchande ou gestion locale concertée. Dans tous les cas, le rôle de l'Etat est nécessaire, à la fois sous une forme réglementaire et vis-à-vis de l'expertise, mais avec un mode d'intervention différent. Dans la *gestion publique*, le rôle central concerne les services de l'Etat, qui se posent en médiateurs et associent fortement tous les corps intermédiaires à la prévention des conflits et à leur gestion concertée. L'Etat veille à la prise en compte des enjeux, à la représentativité, à la coordination des concertations. Dans la *gestion marchande*, on assiste à une forte judiciarisation des conflits, qui nécessite un corpus réglementaire précis, et l'appel à des expertises indépendantes. Dans ce cas, l'Etat fixe les objectifs et les plafonds, contrôle, rend transparentes les informations. Dans la *gestion locale concertée*, les médiations sont assurées par les collectivités territoriales, et les problèmes se règlent au cas pas cas. L'Etat est confronté à la difficulté de faire admettre des enjeux nationaux, et ne peut pas lutter contre les différenciations régionales. Ces évolutions possibles dépendent de plusieurs facteurs, dont la libéralisation de la société ou le maintien d'une intervention publique forte. L'évolution du rapport aux risques, à l'expertise et au droit est un élément clef des différents scénarios. Les aspects coopératifs ou méfiants entre les différents acteurs publics

et privés, les corps intermédiaires entre eux et avec l'Etat, jouent également un grand rôle.

Certains des experts rencontrés ont abordé la question spécifique des conflits agriculture-société ou agriculture-environnement. En particulier, la gestion du foncier et de l'urbanisme devient un enjeu clef pour de nombreux maires des communes rurales, peu aidés pour faire face aux pressions diverses qui s'exercent sur eux (particulièrement dans les zones touristiques ou péri-urbaines). Ils ont également fait mention du développement de la démocratie participative, de la gestion du développement territorial par projets construits collectivement. Dans ces deux aspects tout comme en cas de conflit, le rôle des services de l'Etat pourrait être crucial, en tant que pôle de neutralité, organisation des informations locales et de rappel des réglementations.

Contexte européen et international

Dans la plupart des travaux prospectifs étudiés, les aspects européens et internationaux interviennent comme éléments extérieurs ayant une grande importance dans les évolutions possibles. Les experts rencontrés ont également insisté sur ces points. Pour ce qui nous concerne, la politique agricole commune et les politiques de développement rural européennes joueront un grand rôle, à plusieurs échelles d'impact, sur les facteurs précédemment décrits. La dynamique des politiques environnementales, tout comme le prix de l'énergie, l'évolution des relations commerciales internationales sont également des incertitudes avec lesquelles il faut compter. Ces éléments sont déjà inscrits dans les évolutions précédemment décrites : renationalisation de la politique agricole commune ou maintien de soutiens financiers aux productions agricoles, accroissement des fonds dirigés vers le développement rural au détriment des marchés agricoles, diminution globale des fonds alloués aux politiques de soutien territoriale, choix de traiter avec les Etat ou avec les Régions, focalisation des aides sur les nouveaux pays européens, augmentation des réglementations environnementales ou transformation en droit à polluer négociables, ouverture commerciale ou protectionnisme, etc.

Crises sociales et environnementales

Un certain nombre d'experts ont également mentionné la possibilité de crises environnementales ou sociales conduisant les gouvernements ou les collectivités territoriales à prendre des mesures spécifiques. Ces « crises » justifient par exemple une nouvelle intervention de l'Etat, après un glissement vers une plus grande libéralisation conduisant à un dérèglement de la répartition des richesses. L'accaparement des pouvoirs ou la perte progressive des libertés peuvent être en jeu, dans des territoires contrôlés par des réseaux locaux ou des modes de

gouvernance défectueux. Dans d'autres cas, il peut devenir nécessaire d'amplifier les politiques de protection de l'environnement ou de solidarité nationale, face à des risques majeurs. La plupart des experts se réfèrent à la notion de *développement durable*, portée au niveau international à partir de 1992, et explorée dans les stratégies européenne et nationale de développement durable. En référence à cette notion, les politiques mises en place doivent anticiper les conséquences négatives des évolutions en cours, et prendre soin d'équilibrer les aspects économiques, sociaux et écologiques des actions menées, en instaurant une participation effective de toutes les « parties prenantes ». Le principe de précaution nécessite de ne pas prendre de décision conduisant à des effets irréversibles, que ce soit dans le domaine de l'environnement, de l'économie ou du social. La réflexion sur les conséquences des actions menées doit s'étendre à plusieurs échelles de temps et d'espace, pour assurer à tous et aux générations futures des conditions de vie acceptables.

2.2.2. Les tendances lourdes

Les principales tendances retenues dans le développement des territoires ruraux et des métiers qui peuvent y être associés, et dans le positionnement actuel des services du Ministère ont trait à plusieurs domaines. Au niveau global, de nombreux experts ont insisté sur les aspects européens et le renouveau de l'espace rural.

Evolution du contexte européen

- L'élargissement de l'Union Européenne induit une redistribution des cartes et une baisse relative des crédits disponibles pour les pays les plus riches.
- Ainsi, pour la France, la possibilité d'une baisse des financements européens concernant la politique agricole et rurale est vraisemblable, selon certains experts.
- La montée des problématiques transcendant les frontières provoque une affirmation de plus en plus forte des réglementations environnementales qui s'imposent aux Etats.

Population, économie et développement rural

- Au niveau global, *les mouvements de population et les dynamiques économiques se complexifient* : on observe une métropolisation, accompagnée d'une périurbanisation, mais également un renouveau de l'attrait pour la campagne, dans certaines régions. Le développement de l'économie résidentielle accentue ce phénomène, et irrigue plus ou moins fortement les économies locales, avec différents rythmes temporels. La

différenciation de types de campagnes, de types d'agriculture accroît les possibilités d'hétérogénéités des petites régions.

- Le ***développement de multiples conflits d'usages en zones rurales*** est la conséquence directe de la différenciation démographique et du renouveau de l'économie rurale. La régression du poids des agriculteurs et de leurs familles dans les campagnes est une tendance qui ne fera que s'accroître, tant que le nombre d'agriculteur diminuera. Les aspects fonciers sont les plus préoccupants, non seulement pour l'agriculture productive, mais aussi pour l'entretien du paysage et du cadre de vie. La spéculation foncière et immobilière en zones rurales touristiques pose également des problèmes spécifiques, que les communes peinent à résoudre seules.
- Les ***nouvelles demandes sociales envers l'agriculture*** se traduisent à la fois par de nouvelles exigences en terme de qualité des produits, bien-être animal, protection de l'environnement, mais aussi en opportunité, pour faire évoluer le métier vers la multifonctionnalité et un renouveau de l'ancrage territorial.
- Enfin, ***des crises environnementales, sanitaires ou sociales*** semblent toujours possibles, au regard des événements récents. La complexité des systèmes socio-économiques et écologiques, imbriqués du niveau local jusqu'au niveau mondial, rend plus difficile la prévision du déroulement des actions ou celle des conséquences des décisions prises. La montée en puissance de la société civile et du principe de « responsabilité », les recours juridiques possibles face aux décisions politiques, le développement du principe de précaution signent la montée des inquiétudes vis-à-vis de la « durabilité » de notre mode de développement.

Ces tendances générales donnent le cadre aux deux éléments clefs de notre étude : le développement territorial et l'évolution de ses métiers ; l'organisation administrative pouvant avoir un impact sur l'appui au développement.

Développement territorial et évolution de ses métiers

- La ***décentralisation de diverses compétences de l'Etat*** donne plus de poids aux décisions politiques locales. Des opportunités nouvelles s'offrent, à tous les niveaux, pour animer et structurer le développement des territoires, dans des projets locaux.
- Cependant, le ***trop grand nombre de niveaux territoriaux*** actuels induit une perte d'efficacité dans les décisions prises et les crédits alloués, et une

perte de repères pour les acteurs locaux. Une restructuration des différents niveaux de décision va vraisemblablement se produire dans et entre les collectivités territoriales

- Les ***contraintes budgétaires*** vont sans doute devenir de plus en plus fortes. Ce contexte de libéralisation et de désengagement des politiques publiques est aussi valable pour les collectivités territoriales, réduisant d'autant les possibilités d'action incitatives sur le développement local.
- Actuellement, une ***multiplicité des procédures*** permet de trouver des financements ou des accompagnements pour conduire des projets socio-économiques soutenant le développement. Les acteurs locaux peinent à se retrouver dans ce maquis de possibilités et de contraintes administratives.
- La ***montée en puissance de la contractualisation*** dans le soutien des projets socio-économiques induit de nouvelles procédures : établissements de dossiers, respect de temporalités, évaluation... Les aspects réglementaires se modifient parallèlement. Le rôle de l'Etat et des collectivités devient plus complexe pour assurer l'intérêt public.
- La ***multiplicité des acteurs*** engagés dans les projets de développement est une autre tendance qui complexifie la mise en œuvre des actions et nécessite de nouvelles compétences pour les mener à bien.
- La ***démocratie participative*** introduite par la loi dans la mise en œuvre de nombreux types de projets provoque également une complexification des procédures, face à laquelle les élus comme les porteurs de projets sont relativement démunis.
- La ***professionnalisation des agents de développement*** est un mouvement actuel, qui accompagne l'ensemble des transformations du contexte socio-économique local. Des bureaux d'étude privés remplacent les agents de développement « accompagnateurs de l' élu ». Les « valeurs » et l'« engagement » s'observent beaucoup moins : d'une part, les élus sont plus formés, d'autre part, les intercommunalités sont plus structurées et définissent des emplois précis, plus « spécialisés ». Les modes de financements sont également différents.

Organisation administrative

- La ***déconcentration d'un certain nombre de crédits*** et la gestion plus rigoureuse des finances publiques, par le contrôle de gestion et l'évaluation des politiques, va transformer fortement l'organisation des

services. Les marges de manœuvre locales peuvent être confortées ou gommées par cette rationalisation. Seule une décision de haut niveau permettra de mettre en œuvre une nouvelle politique, avec une ligne budgétaire clairement identifiée

- La *réorganisation des services de l'Etat au niveau régional et départemental*, le renforcement des rôles des préfets ainsi que l'évolution vers des inter services devraient contribuer à impliquer plus fortement les services déconcentrés dans le dialogue territorial avec les collectivités, et permettre à l'Etat de jouer son rôle de garant territorial.
- La *mise en concurrence des services de l'Etat avec des entreprises privées* se développe. Pour les services du MAP, il s'agit actuellement de l'ingénierie publique. Des études européennes montrent que cette tendance peut aller beaucoup plus loin, jusqu'à faire assurer une partie des mesures régaliennes de contrôle par des organismes privé
- La *remise en cause des politiques sectorielles* s'étend à plusieurs domaines de l'Etat. Le développement des approches transversales et interministérielles s'accroît, face à la prise de conscience de l'interdépendance entre les différentes décisions prises et leurs conséquences, aux niveaux des territoires, des entreprises et des personnes. La stratégie nationale de développement durable contribue à faire réfléchir aux enjeux globaux et à dépasser les logiques sectorielles. Les aspects territoriaux donnent également une force accrue aux aspects inter-sectoriels. Le Ministère de l'Agriculture est particulièrement interpellé par cette question, face à la réduction du nombre d'agriculteurs et à leur insertion plus forte dans des filières agro-industrielles, elles-mêmes restructurées, et face aux diverses problématiques rurales.

2.3. Les enjeux de la décision publique et les changements en cours

L'Etat, tel que nous le connaissons, est interrogé de toutes parts : son aspect national s'estompe face à l'Europe et aux Régions, ses rôles traditionnels sont redéfinis voire remis en cause, la pertinence et l'utilité de son organisation sectorielle est en question.

Dans cette étude sur la définition des métiers des services du MAP pour un appui au développement territorial, un certain nombre d'enjeux généraux structurent les décisions qui seront prises.

(1) Au niveau global, il s'agit en premier lieu *d'assurer, ou non, les conditions d'un développement « soutenable » et « durable »* pour toutes les catégories de population et tous les territoires, au niveau national. Ce projet inclut le respect des autres peuples et du reste du monde, avec le souci des « générations futures ». Cet engagement international de la France, à Rio de Janeiro en 1992, a été réitéré en 2002, à Johannesburg.

(2) Le second point, complémentaire au premier, concerne le maintien de *la cohésion sociale et territoriale*, et l'exercice de *la solidarité nationale* pour conserver cette cohésion.

Pour les aspects agricoles et ruraux qui nous préoccupent, la qualité de vie pour tous en milieu rural détermine un enjeu à court terme, illustrant cette nécessaire cohésion nationale.

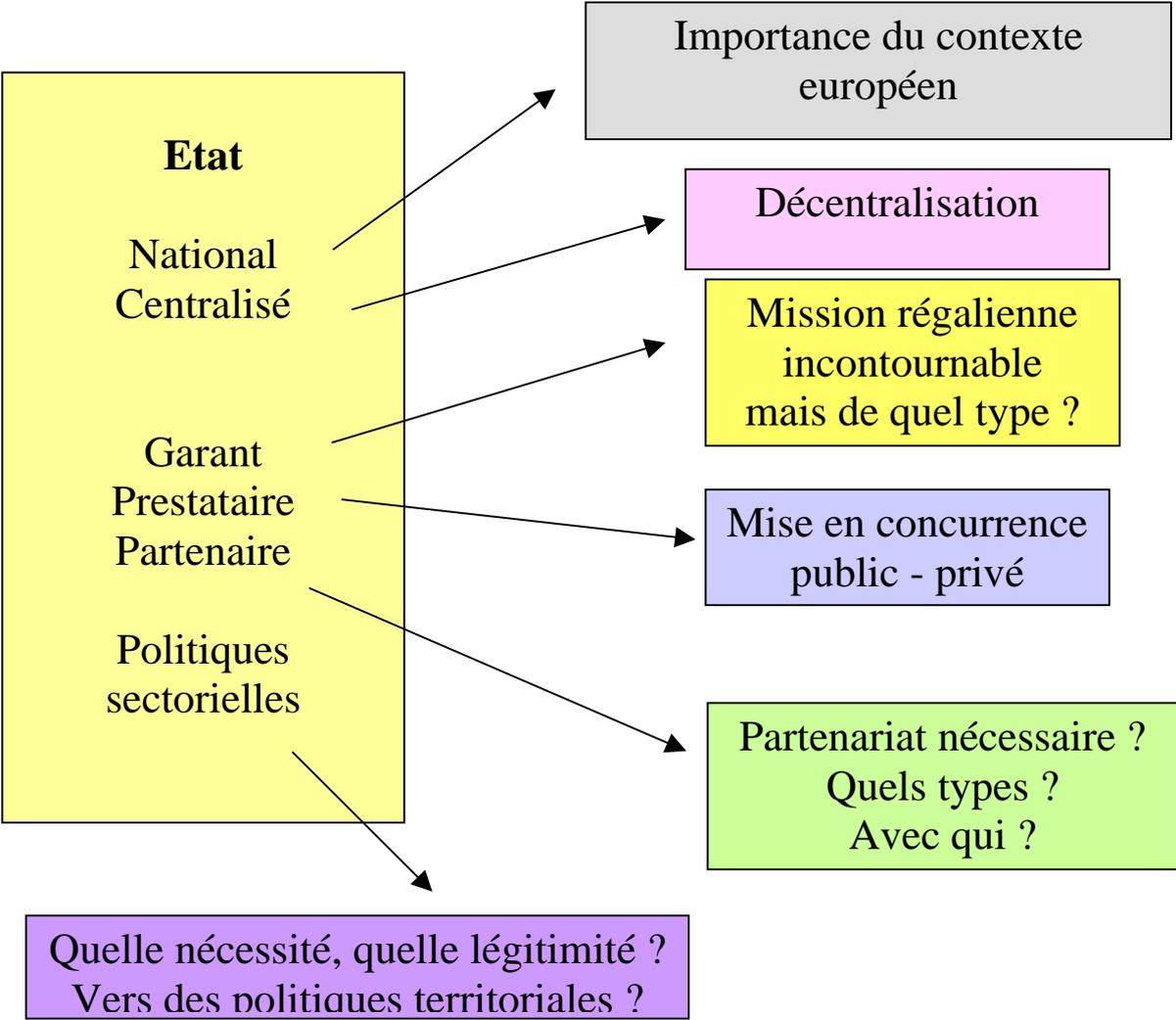
(3) *Le milieu rural*, par ses multiples fonctions, porte *des enjeux contradictoires qu'il s'agit de coordonner et de pondérer* :

- ⇒ Des enjeux *sociaux*, liés aux *aspects résidentiels et récréatifs* en milieu rural
- ⇒ Des enjeux *productifs*, liés aux *activités économiques*, avec en particulier un aspect spécifique lié au *foncier agricole*
- ⇒ Des enjeux *environnementaux*, liés au maintien ou au renforcement de toutes les *potentialités des milieux naturels, transformés* par les activités humaines.

Par ailleurs, d'autres enjeux peuvent être identifiés pour la décision qui nous préoccupe ici. Il s'agit du *choix des moyens* pour atteindre les objectifs sous-tendus par les enjeux précédents. Plusieurs types d'organisation sociale peuvent en effet être imaginés, selon les modèles théoriques et idéologiques défendus :

- ⇒ Une régression forte des services de l'Etat liée à la libéralisation des activités et de la liberté d'entreprendre, ou au contraire la nécessité de maintenir des services publics dans tous les territoires pour conserver une bonne connaissance des situations sociales, économiques et environnementales et assurer une régulation ;
- ⇒ Un développement soutenu par le biais des entreprises et des filières, ou au contraire, à travers les projets et les « systèmes locaux ». Cet enjeu rejoint la question du « transversal » ou du « sectoriel » dans l'organisation des ministères.

Enfin, il ne faut pas négliger le poids des logiques de conservation administratives et institutionnelles : la difficulté de mettre en œuvre le changement dans l'administration est un enjeu en soi.



2.4. Incertitudes et points de rupture

Les principaux points de rupture retenus dans la construction des scénarios concernent trois niveaux :

• *Aspects systémiques*

- La possibilité de crises environnementales, économiques et / ou sociales répétées peut conduire à considérer le développement durable comme un axe primordial de la mise en œuvre des politiques publiques.
- Si des écarts de développement social et économique deviennent trop importants entre les régions, en France, l'Etat devra vraisemblablement intervenir.

• *Aspects politiques généraux*

- Les pressions internationales libérales conduisent actuellement à une régression du rôle des pouvoirs publics (y compris dans la réglementation environnementale). Cette tendance peut se poursuivre et s'accroître, au niveau européen comme au niveau français.
- La politique agricole européenne peut régresser et l'Etat français devra alors faire un choix : « re-nationaliser la PAC » ou au contraire suivre le mouvement de libéralisation de l'économie agricole.
- La politique de développement rural est soumise à la même incertitude. Les crédits consacrés par l'Europe vont vraisemblablement baisser pour la France. En 2005, au moment de notre travail de prospective, les modalités de gestion des financements européens ne sont pas encore connues³¹.

• *Aspects administratifs*

- Le retrait progressif et adapté des moyens de l'État est en cours dans les régions. Jusqu'à quel niveau va-t-il se poursuivre ? A partir d'un certain point de basculement, on peut considérer que l'efficacité de la présence des directions départementales peut devenir illusoire.

³¹ En 2007, si on sait à présent que le MAP sera autorité de gestion pour le FEADER dans le cadre de la programmation 2007-2013 de développement rural, les modalités concrètes des circuits de gestion ne sont pas encore arbitrées.

– Le Ministère de l’Agriculture va-t-il choisir un positionnement plus affirmé sur le développement territorial ou bien va-t-il rester sur des bases centrées sur l’économie agricole et agro-industrielle ?

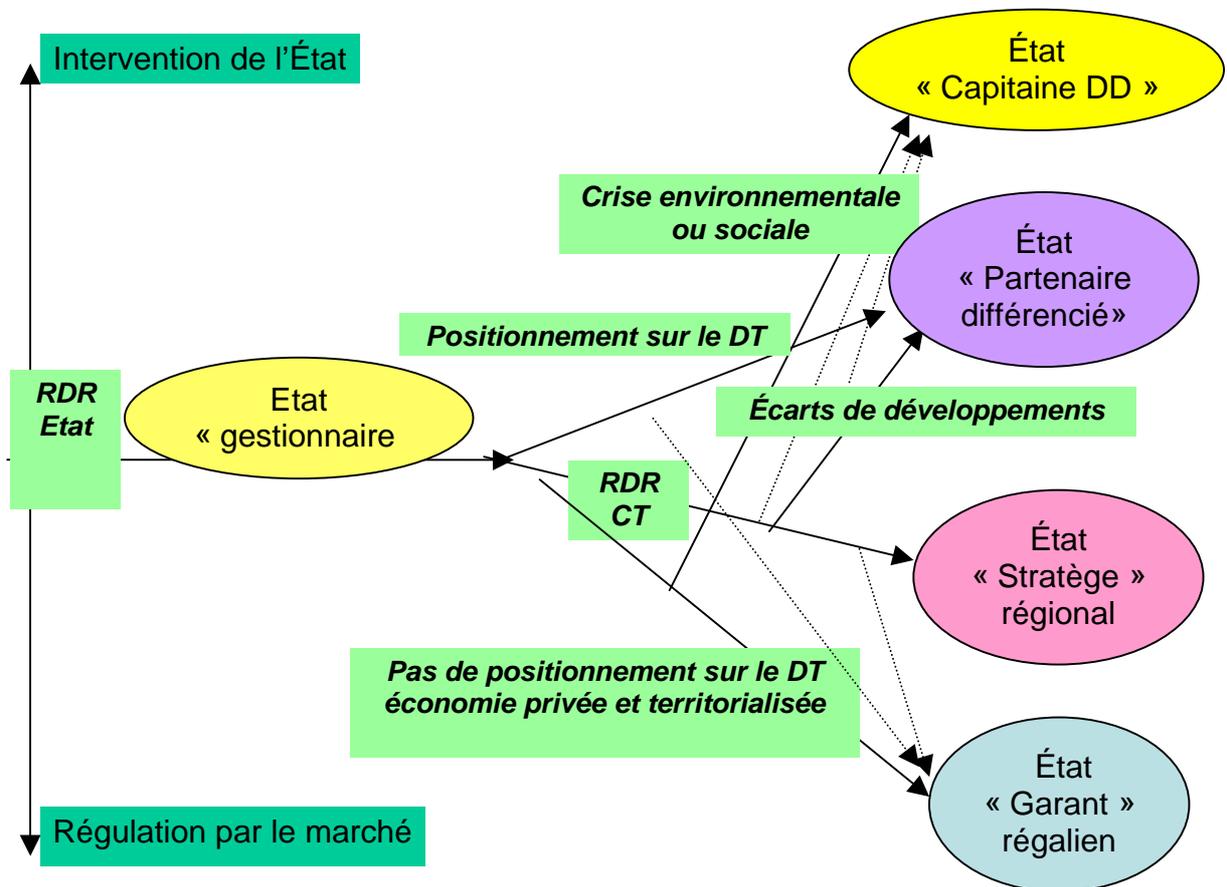
Ces incertitudes ne sont pas de mêmes niveaux : les points de rupture peuvent se conjuguer, mais se présentent aussi à plusieurs « pas » de temps.

Dans notre construction des scénarios, nous avons considéré que le *premier point de rupture, à très court terme*, était le choix des modalités de gestion du FEADER par l’Etat ou par la collectivité régionale. Ceci détermine notre premier basculement, à partir d’un scénario « au fil de l’eau » où l’évolution tendancielle se fait lentement. Si la gestion des aides européennes est réalisée par les régions, l’Etat pourrait s’orienter vers un désengagement vis-à-vis de l’appui territorial.

Un deuxième point de rupture, qui peut également se présenter à court terme, nous semble être le choix possible du Ministère de réorienter sa politique vers l’espace rural, en incluant les problématiques agricoles et agro-industrielles dans des dynamiques territoriales. Ceci correspond à un autre type de basculement où l’Etat s’engagerait dans l’appui au développement des territoires.

Les autres incertitudes se situent à moyen terme : approfondissement du libéralisme et baisse des crédits européens et nationaux vis-à-vis de l’agriculture et du développement rural, ou au contraire, renouveau des interventions étatiques pour réguler diverses sortes de crises.

Les problématiques de développement durable offrent enfin d’autres types de contraintes, dans lesquels plusieurs choix libéraux ou non, sont possibles.



2.5. Construction des scénarios à partir des points de rupture

Cinq scénarios ont été construits à partir des tendances lourdes et de diverses conjonctions des points de rupture présentés. Ils accentuent volontairement des tendances particulières, en les « outrant » quelque peu, pour mieux faire apparaître les zones de choix possibles et leurs conséquences. Il faut répéter ici que ces scénarios n'ont rien de normatif ou de prédictif : d'autres scénarios auraient pu être imaginés. Des scénarios intermédiaires sont tout à fait plausibles.

Les scénarios imaginés partent d'une situation actuelle relativement diversifiée (en termes d'appui au développement des territoires) avec quelques grandes lignes communes : toutes les DDAF ont en charge à la fois la gestion de la politique agricole commune et les contrôles environnementaux (en termes de protection de l'eau et de conditionnalité des aides). L'aménagement foncier passe totalement aux Conseils Généraux, et l'ingénierie publique relève du domaine concurrentiel avec les bureaux d'études privés.

- ❖ Le scénario de « *l'Etat gestionnaire* » concerne la poursuite de la tendance actuelle « au fil de l'eau ». Il suppose que l'Etat restera chargé de la gestion du financement européen du développement rural et que la politique agricole restera aussi importante qu'à l'heure actuelle, ce qui justifie un niveau départemental encore conséquent. Les missions et activités spécifiques à ce scénario ont trait à l'instruction des dossiers (IAF : Ingénierie Administrative et Financière) pour le contrôle a priori et le suivi des financements publics de projets contribuant à soutenir des actions de développement rural.
- ❖ Une première bifurcation, « *l'Etat stratège régional* », est imaginée si l'Etat n'assure plus la gestion des fonds européens, et si la politique agricole, nationale et européenne, régresse en matière de soutiens financiers. Dans un contexte de désengagement du niveau national, les régions sont un lieu d'organisation politique et sociale important. Les faibles moyens attribués à la politique agricole, et aux services de l'Etat en général, ne justifient plus un niveau départemental. Le MAP se repositionne au niveau régional, en inter-services, pour discuter avec les Régions et assurer des missions de cohésion nationale. A noter que le type de missions et d'activités organisés à ce niveau (CSR : Coordination et Stratégie Régionales) semble nécessaire a minima dans les scénarios soutenant le développement des territoires, sauf en cas de délégation passive des crédits (Etat gestionnaire) ou de libéralisme prononcé (Etat régalien).

- ❖ Dans une version plus affirmée du désengagement de l'Etat, les fonctions subsistantes sont celles de « *l'Etat garant régalien* ». Les politiques agricole et rurale n'existent plus. Les lois et les règlements assurent le bon fonctionnement de l'économie libérale, la régulation sociale et la protection de l'environnement. Le Ministère de l'Agriculture n'a plus vraiment de raison d'être, et les services des préfectures assurent les contrôles de légalité a posteriori, ou les délèguent à des cabinets privés. Ce scénario minimum comporte des missions et des activités « incontournables » (MR : Missions Régaliennes) présentes dans tous les scénarios : armée, justice, police, prévention des risques de tous ordres, sur l'ensemble du territoire national.

- ❖ Un deuxième type de bifurcation, « *l'Etat partenaire différencié* », est imaginée dans le sens d'une intervention maintenue, avec un positionnement plus affirmé du MAP sur l'appui au développement des territoires. La politique agricole est alors réfléchie dans le cadre d'une politique rurale. Dans ce scénario, on suppose que ce choix est « volontariste » de la part du MAP, ou bien contraint par de trop grands écarts de développement entre territoires, à différentes échelles. Ceci justifie une intervention de l'Etat pour appuyer les Collectivités Territoriales, et assurer une péréquation des moyens. Dans ces conditions, en plus des deux types de missions et d'activités précédentes, des aspects spécifiques à l'appui au développement (IT : Ingénierie Territoriale) sont organisés aux niveaux régionaux et départementaux, en fonction des besoins, avec une souplesse d'organisation spatiale et temporelle.

- ❖ Enfin, dans un dernier scénario, « *l'Etat capitaine pour le développement durable* », les services de l'Etat sont dévolus à des fonctions très différentes de celles des collectivités territoriales, qui sont chargées de l'appui au développement. La politique agricole est incluse dans le cadre d'une politique rurale, souvent régionalisée. Une bonne articulation est nécessaire entre toutes les structures, pour rationaliser au maximum les choix budgétaires publiques, qu'ils soient européens, nationaux ou territoriaux. La subsidiarité joue à plein. L'Etat a un rôle uniquement centré sur le long terme et la transversalité des politiques, l'articulation des différents niveaux géographiques, la prévention des crises sociales, économiques et environnementales. Ses missions et activités sont spécifiques (IDD : Ingénierie Développement Durable), centrées sur la prospective, l'analyse, l'évaluation, la prévention des risques, la médiation, et le portage de projets complexes. Les missions régaliennes (MR) ainsi que la coordination et la stratégie régionales (CSR) restent nécessaires. L'Ingénierie Administrative et Financière (IAF) et l'IT,

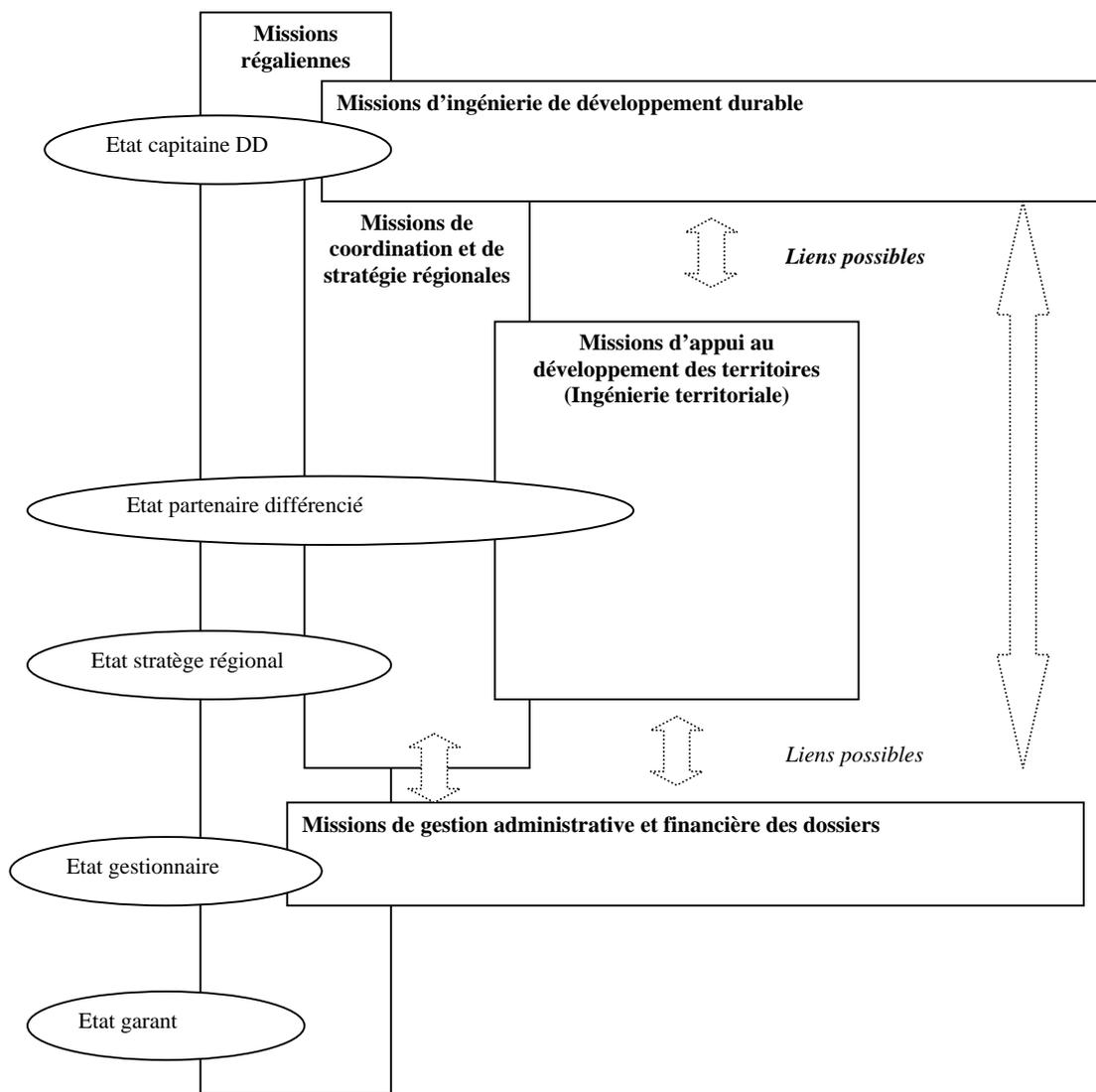
encore présentes, sont transformées et dévolues au développement durable.

2.6 Des scénarios distincts mais des missions « emboîtées »

Ces cinq scénarios font apparaître plusieurs types de missions, plus ou moins incontournables. Ainsi, ***une sorte d'emboîtement des missions et des scénarios est possible***. Les *missions régaliennes* (Etat garant) garantissent l'existence même d'une communauté nationale et pose le socle réglementaire commun. Ces missions existent a minima dans tous les scénarios, mais peuvent constituer l'essentiel dans le cas où l'Etat renonce à intervenir dans le développement territorial. Les *missions de coordination et de stratégie régionales* (Etat stratège) permettent de construire une vision de l'avenir du pays, en coordonnant les informations locales et les décisions des différents partenaires territoriaux. C'est un niveau minimum pour pouvoir s'intéresser au développement territorial, avec ou sans intervention. Les *missions d'ingénierie territoriale* (Etat partenaire) correspondent au ***cœur de métier de l'appui au développement territorial***, mais s'appuient sur les missions précédentes pour être efficaces. Les *missions de gestion administratives et financières* (Etat gestionnaire) ne sont nécessaires que si l'Etat distribue lui-même des crédits (ou en contrôle la distribution), en fonction de politiques particulières. Enfin les *missions d'ingénierie de développement durable* (Etat capitaine) sont d'une nature nouvelle, nécessaires pour prendre en compte la complexité et les interdépendances. Elles correspondent à des aspects stratégiques de plus haut niveau.

La présentation qui va suivre retient l'ordre d'emboîtement proposé. Pour chaque scénario, la légitimité de l'action du ministère est précisée. Des positionnements possibles pour les DRAF, DDAF et EPL sont imaginés. Encore une fois, nous précisons que ces positionnements peuvent faire l'objet de variantes, à l'intérieur même d'un scénario. Tous les éléments de description du scénario sont discutables et révisables.

Dans cette présentation, nous intégrons une partie des réflexions qui nous ont été apportées ultérieurement par le groupe métier de mars 2006 (cf. troisième partie).



2.6.1 L'Etat garant (un socle minimum)

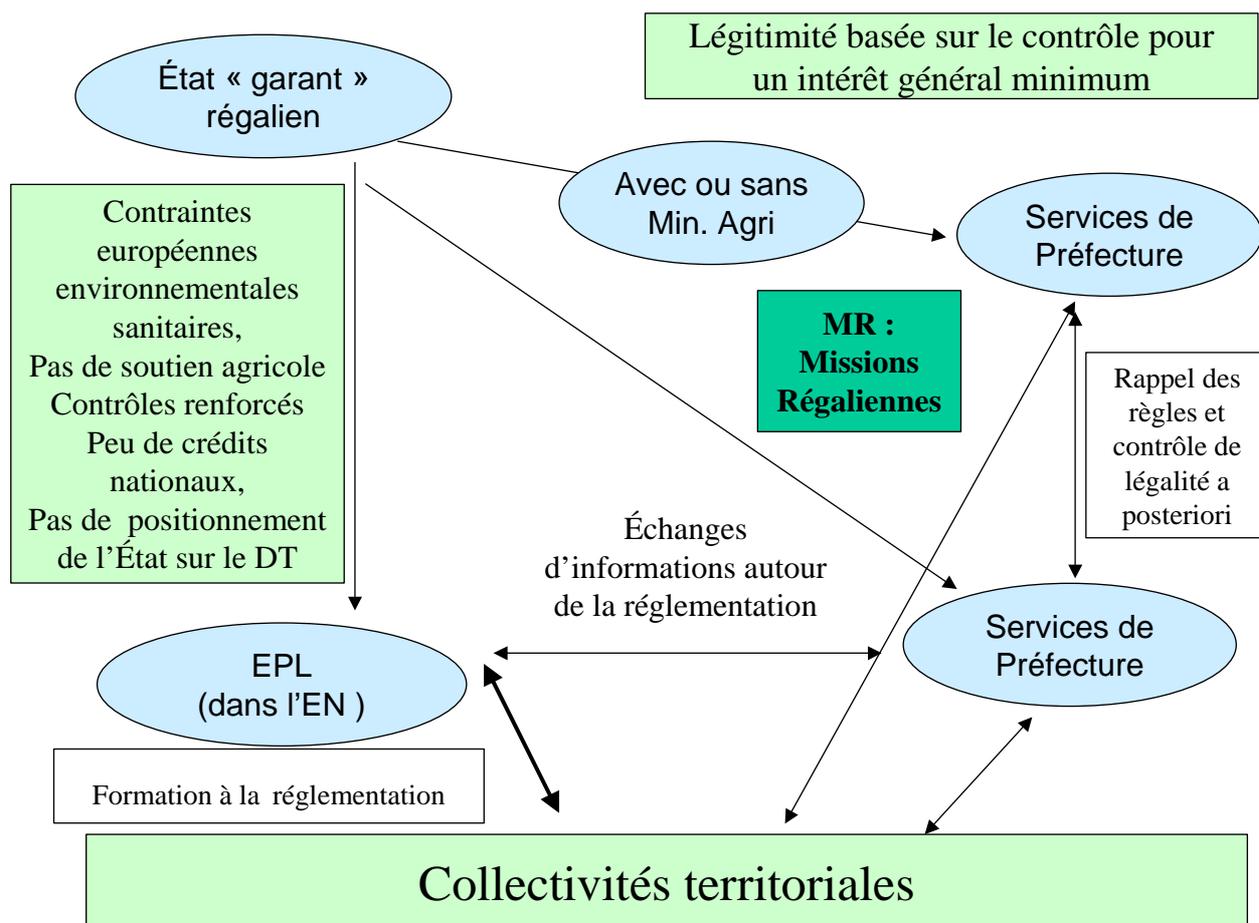
Ce scénario, tel que nous l'avons imaginé, se développe dans un contexte où l'Etat se retire des interventions directes sur l'économie (c'est un scénario classique dans les prospectives présentées précédemment). Les politiques agricoles et celles de développement rural disparaissent au niveau européen, et les choix budgétaires français laissent peu de possibilités d'action. L'ensemble du positionnement de l'administration se situe au niveau du contrôle, pour assurer, par exemple, le respect des règles environnementales et sanitaires imposées par l'Europe, ou la prévention de risques naturels et technologiques.

Dans ces conditions, au niveau central, l'existence du Ministère de l'Agriculture peut être remise en cause. Quoiqu'il en soit, aux niveaux déconcentrés, les services de l'Etat sont resserrés autour des préfectures pour une meilleure efficacité et par mesure d'économie budgétaire. Les DRAF et DDAF n'existent plus en tant que telles. Pour les mêmes raisons, les établissements d'enseignement agricole sont gérés par le ministère de l'éducation nationale et par les collectivités territoriales.

Les actions d'appui au développement territorial sont réduites : *la seule légitimité des services des préfectures* dans leurs relations aux territoires est *d'assurer les contrôles et de rappeler les règles*, pour maintenir une cohérence dans les droits et les devoirs de chacun, dans l'espace national. Il s'agit de *faire respecter un intérêt général minimum*, et de garantir par ce fait l'existence d'une communauté nationale. Les missions décrites dans ce scénario, qui recouvrent les activités minima d'un Etat régalien, sont nommées « missions régaliennes » (MR).

Eventuellement, les services de préfecture fournissent des conseils sur le respect de la légalité et sur les procédures à suivre. Les établissements scolaires n'ont pas de rôle d'animation affirmé. Dans les enseignements dispensés, l'accent peut être mis sur la responsabilité des acteurs socio-économiques et sur la veille réglementaire.

Il n'y a pas de relation particulière entre EPL et services des préfectures. Au contraire, la structure même de la gestion des services les éloigne. Seule, la manière d'éduquer aux aspects réglementaires et la nécessité d'informations constamment mises à jour à ce sujet pourraient donner lieu à une réflexion commune. De même, les relations des services de l'Etat avec les Collectivités territoriales sont basées sur des échanges liés à la réglementation, qui permet *d'assurer un minimum de cohérence sur l'ensemble du territoire*.



2.6.2 L'Etat stratège (une vision de l'ensemble et de l'avenir)

Le scénario de l'Etat stratège repose sur un positionnement régional de l'Etat et, en particulier du MAP, sur une action stratégique pour **garantir la cohésion nationale**, qui fonde la légitimité des services dans ce cas.

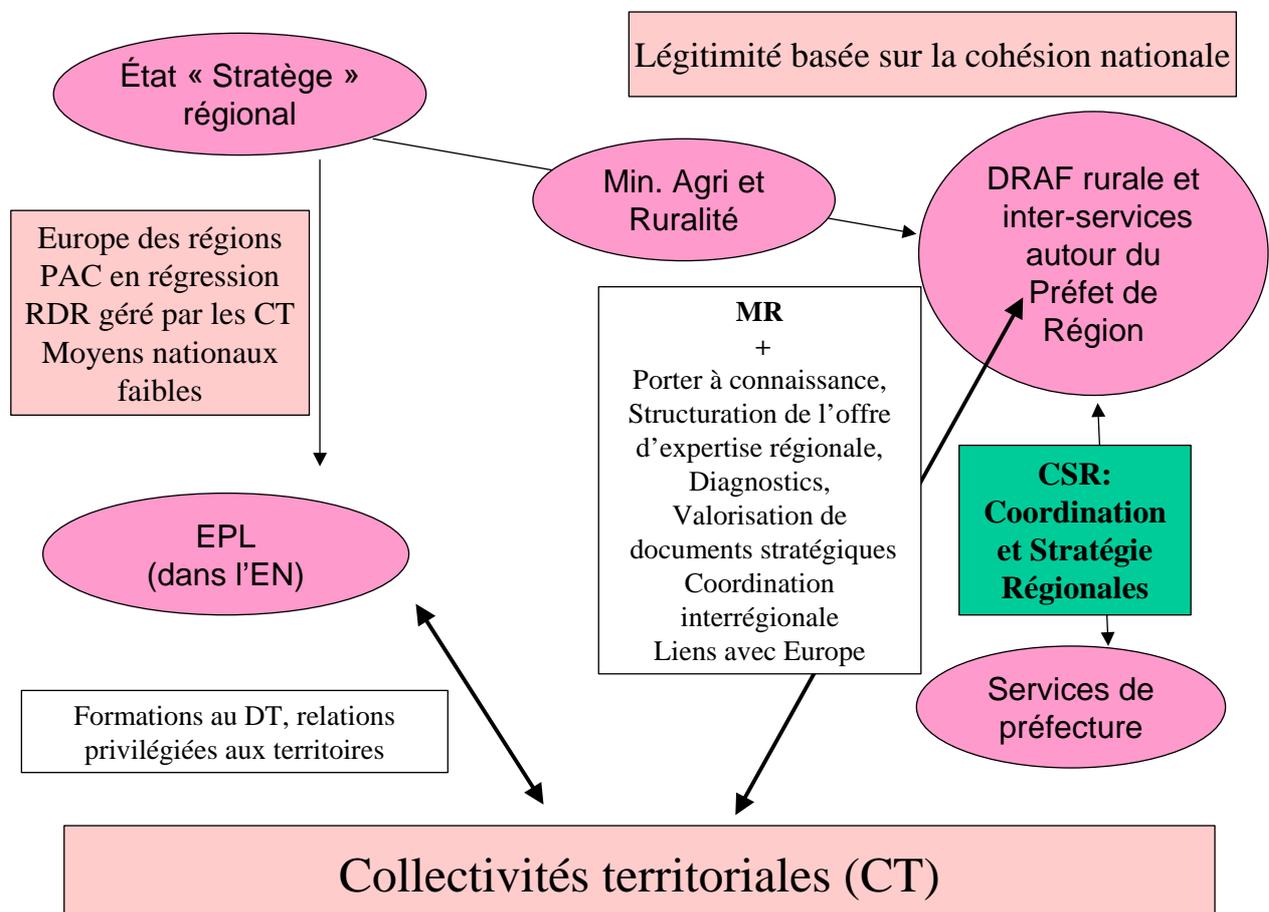
Le contexte favorable imaginé pour ce scénario, souvent mentionné par les experts rencontrés, est celui de « l'Europe des Régions ». Le soutien financier de la PAC est en régression, la gestion du FEADER est confiée aux collectivités territoriales (Conseils Régionaux) et les moyens nationaux en faveur du développement territorial sont réduits. L'administration centrale joue un rôle de « boîte à lettre » vis-à-vis de la Commission Européenne sur le développement rural : ce sont les collectivités qui négocient directement avec Bruxelles.

Cependant, le rôle de l'Etat s'affirme de deux manières dans ce scénario : d'une part, les missions régaliennes sont toujours assurées (MR). D'autre part, l'administration centrale assure un rôle de coordination inter-régionale et de stratégie nationale, dans un objectif de maintien d'un certain niveau de cohésion nationale, supérieur au scénario précédent.

Les DRAF peuvent disparaître ou s'organiser pour travailler en interservices sous l'autorité des préfets de région. Elles assurent plusieurs types de missions, outre leurs missions régaliennes de contrôle (MR) : un « porter à connaissance » auprès des acteurs locaux et auprès de l'administration centrale, une structuration de l'offre régionale d'expertise, la valorisation de diagnostics et de documents stratégiques, la coordination inter-régionale et les liens avec l'Europe. Elles viennent en appui aux porteurs de projet (collectivités territoriales) en donnant la vision de l'Etat sur le territoire. Tous ces éléments participent à une mission de coordination et de stratégie régionale (CSR).

Dans cette configuration, les DDAF ne sont pas maintenues en tant que telles, étant donné que la PAC est en régression et que le développement rural est porté par les collectivités territoriales. Le rôle de proximité assuré antérieurement par les DDAF se justifie de moins en moins et un service de préfecture ou un établissement public national assure la gestion des aides agricoles éventuelles.

Dans notre scénario, les établissements d'enseignement agricole relèvent là aussi du ministère de l'éducation nationale. Pour des raisons d'optimisation des moyens, leurs activités sont centrées sur la formation. A priori, aucun rôle d'appui spécifique n'est prévu de leur part dans ce domaine, mais des liaisons avec leur territoire peuvent avoir lieu, pour des actions éducatives, si des partenariats sont noués. Les collectivités territoriales ont un grand rôle dans les sollicitations qui peuvent leur être proposées.



2.6.3 L'Etat partenaire (un engagement différencié au côté des territoires)

Dans ce scénario, l'intervention de l'Etat se situe à un niveau supérieur aux deux précédents, mais en se portant sur les régions où elle semble le plus nécessaire, pour avoir la plus grande efficacité possible. **C'est dans ce scénario que nous nous trouvons dans un véritable contexte d'appui au développement des territoires**, avec des missions « rapprochées » particulières que nous nommons « ingénierie territoriale »³² (IT).

Le contexte général peut être relativement varié : politique agricole européenne ou française, avec interventions faibles ou fortes, politique de développement rural plus ou moins importante. L'aspect spécifique réside dans le fait que le Ministère de l'Agriculture a opté de manière volontariste pour une vision territoriale de sa politique. L'agriculture est pensée comme partie intégrante des dynamiques de développement local, et l'objectif général du ministère est d'assurer les meilleures conditions possibles de développement à l'ensemble du monde rural. L'idée qui prévaut est un interventionnisme le plus réduit possible, fonctionnant comme filet de sécurité, mais bien présent. Les relations avec les Collectivités Territoriales (CT) sont essentielles, pour établir une bonne subsidiarité entre les niveaux. L'appui au développement des territoires, s'il est jugé nécessaire, est, soit effectué par elles, soit par les services de l'Etat.

La légitimité des interventions des services de l'Etat est basée sur *la nécessaire solidarité nationale pour assurer l'équité face à des processus de développement local plus ou moins dynamiques*. Elle s'appuie également sur *le soutien effectif fourni aux collectivités territoriales dans certaines zones rurales*.

Dans ce scénario, les aspects réglementaires (MR : missions régaliennes) et stratégiques (CSR : coordination et stratégie régionale) sont organisés en services régionaux (tels que développés précédemment).

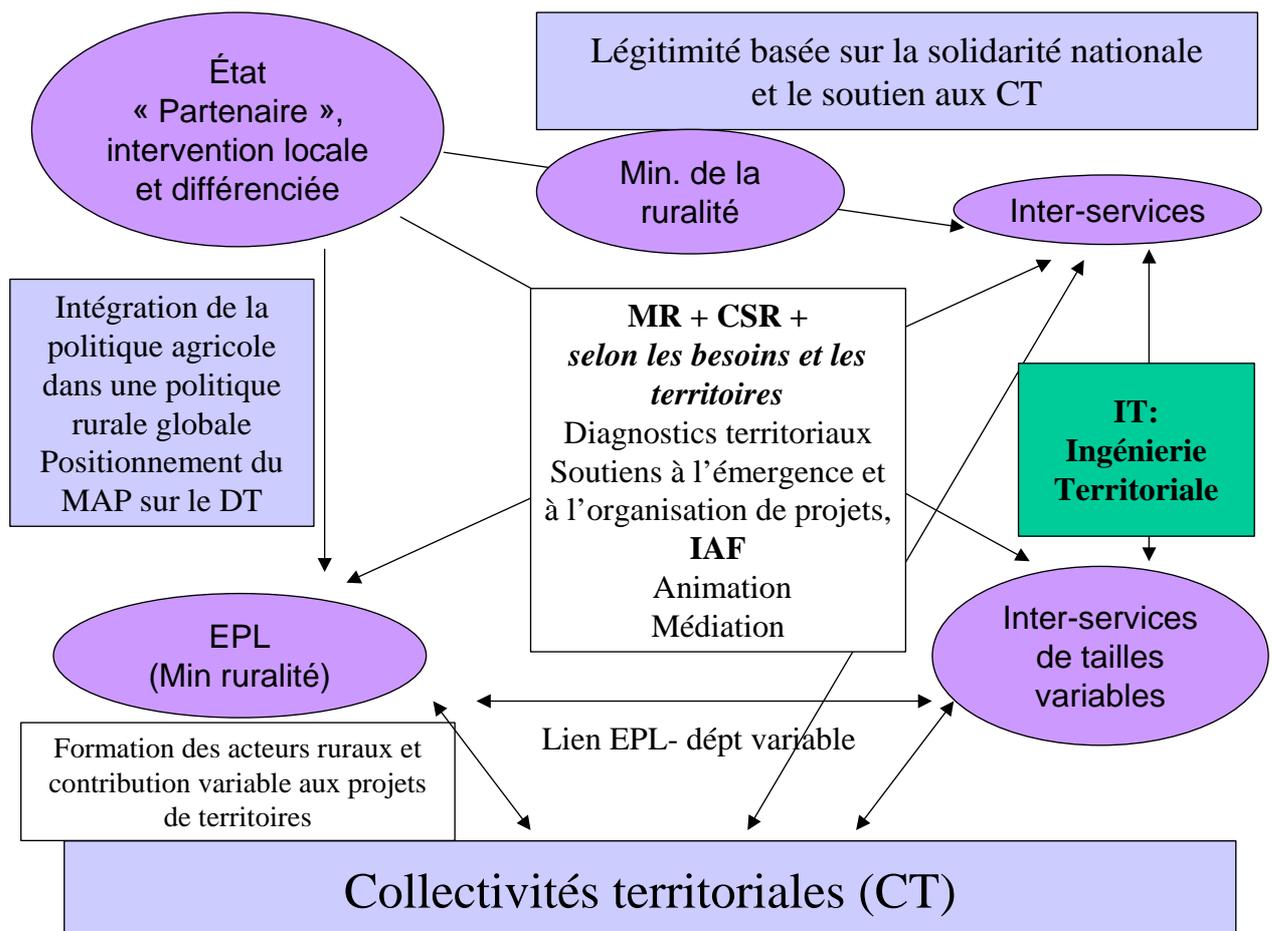
Par ailleurs, des actions locales sont possibles, pour soutenir les Collectivités trop pauvres ou peu structurées, sans dynamique propre.

Les services de l'Etat sont rassemblés en inter-ministériel autour des préfets. Le MAP, devenu *Ministère de la ruralité, de l'environnement et de l'agriculture*, apporte ses savoir-faire spécifiques aux zones rurales, ou aux aspects environnementaux et agricoles des zones périurbaines. Dans ces conditions, les compétences présentes dans les services sont variées, et variables selon les départements. A côté des missions décrites précédemment au niveau régional

³² A ne pas confondre avec l'IAT (ingénierie d'appui territoriale) correspondant à l'évolution de l'ingénierie publique classique.

(MR + CSR), on trouve au niveau départemental des personnels capables d'assurer diverses formes d'ingénierie territoriale (IT) : promouvoir une animation locale pour susciter et accompagner des projets, gérer des dossiers, trouver des financements, etc. Des études de développement local, faites à la demande et portées par des professeurs des EPL et leurs classes d'étudiants, peuvent trouver une véritable efficacité si elles sont relayées par des personnels de services départementaux spécialisés, pouvant se mettre au service d'une collectivité pendant le temps nécessaire à la naissance du projet.

Une bonne articulation entre les EPL et les services du ministère (au niveau départemental et régional) est nécessaire dans ce scénario, où la force des interactions (y compris avec les Collectivités Territoriales) crée l'efficacité des interventions de chacun. La médiation est une autre activité pouvant être développée, dans les espaces ruraux à enjeux spécifiques : des personnes spécialement formées, employées par les services de l'Etat porteur de neutralité, peuvent jouer ce rôle.



2.6.4 L'Etat « gestionnaire de procédures » (scénario au fil de l'eau)

Ce scénario est tendanciel, c'est-à-dire qu'il semble vraisemblable si peu de choses évoluent : la PAC est maintenue, la programmation FEADER se fait au niveau national, avec un resserrement des crédits nationaux affectés au développement rural. Actuellement, dans la plupart des DDAF et DRAF, la gestion des procédures domine, pour traiter les dossiers de demandes de financements français et européen. Nous avons imaginé un scénario où l'Etat se spécialise dans *l'ingénierie administrative et financière (IAF)*, pour améliorer son efficacité dans ses tâches actuelles.

Sa légitimité, vis à vis des partenaires territoriaux, est basée sur le fait qu'il gère les dossiers de demande d'aides financières européennes, et qu'il apporte (plus ou moins) sa propre contribution, au moins en termes de temps de travail et par les conseils qu'il peut fournir aux porteurs de projet. Autrement dit, elle est liée aux aspects administratifs et financiers de la politique portée.

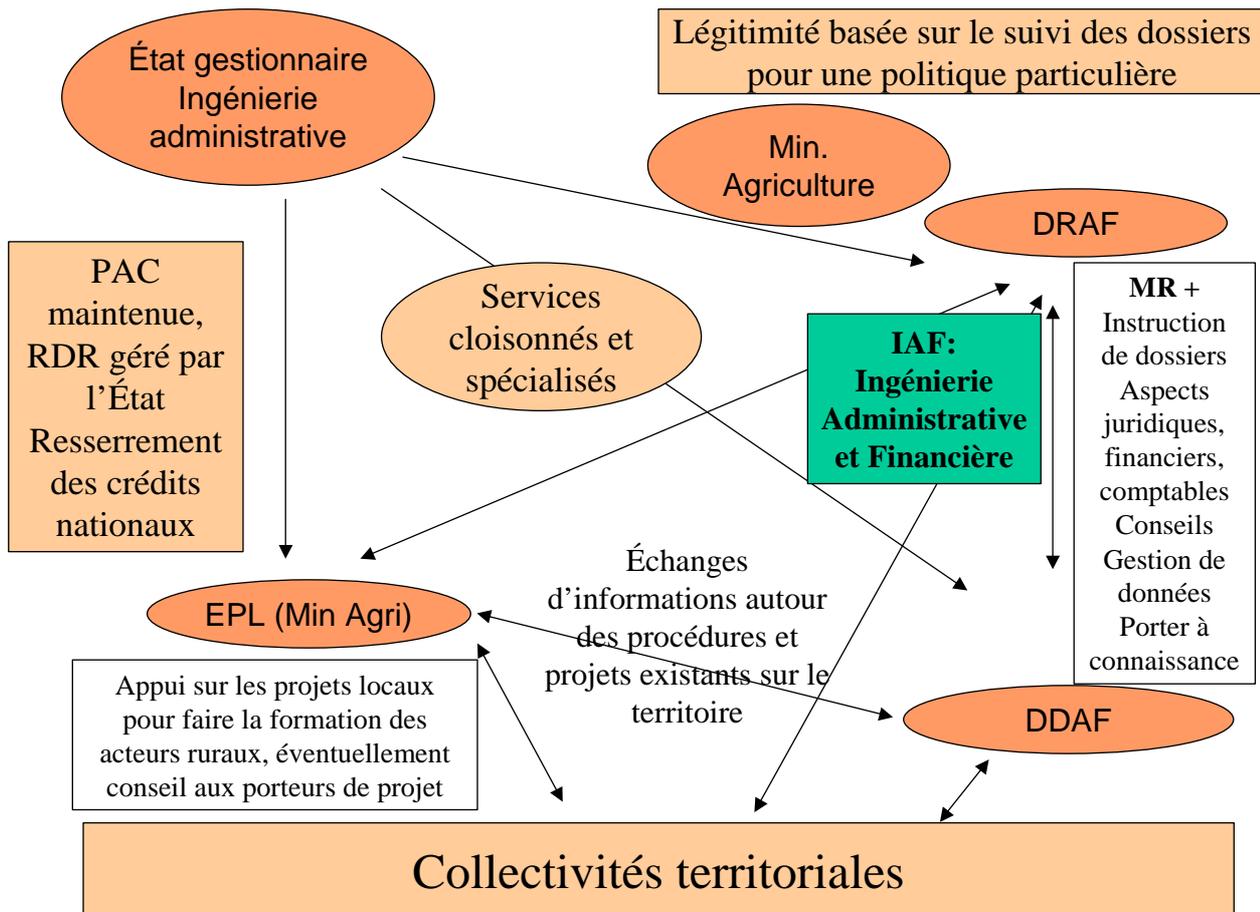
L'administration centrale, en étant l'interlocuteur de la Commission Européenne sur le FEADER, cherche à développer des compétences d'ingénierie administrative pour être plus performante et rationaliser l'utilisation des moyens budgétaires disponibles. Elle devrait logiquement maintenir une mission de coordination nationale dans le domaine du développement rural, mais peut fonctionner sans réellement l'assurer, si elle se contente d'appliquer des procédures. Ainsi, ce scénario peut se développer de deux manières : à partir d'un contexte minimum (les missions régaliennes étant toujours assurées, MR), ou bien avec des aspects stratégiques plus affirmés (les missions de coordination et de choix stratégiques des bénéficiaires pouvant être affirmées (CSR + MR)).

Les services déconcentrés se spécialisent dans cette mission d'ingénierie administrative renforcée. Les DRAF assurent un rôle de contrôle et d'instruction de dossiers. Elles renforcent leurs compétences dans le domaine régalien, juridique, comptable, dans la maîtrise des procédures et l'ingénierie financière. Elles assurent également la gestion de données et le porter à connaissance. En effet, l'instruction des dossiers du FEADER leur permet de continuer à disposer d'informations relatives au territoire.

Les DDAF déclinent les mêmes missions au niveau départemental et assurent une fonction de proximité vis-à-vis des bénéficiaires comme les collectivités territoriales, les associations, ou les acteurs professionnels, pour donner des conseils en termes de montage de dossiers.

Les DDAF et les EPL échangent des informations autour des procédures et concernant les projets existant sur le territoire.

Les EPL viennent en appui aux projets locaux, en lien en particulier avec les collectivités territoriales, mais aussi avec les associations et les professionnels. Ils assurent la formation des acteurs ruraux et sont éventuellement en position de conseiller les porteurs de projets.



2.6.5 L'Etat « capitaine » (pour le développement durable)

Le scénario de l'Etat capitaine peut émerger à la suite d'une prise de conscience de la nécessité de la prévention des risques, par exemple, après une crise majeure (sanitaire, écologique, sociale...), et grâce à la diffusion de la notion de développement durable. La nécessité d'analyser des systèmes complexes conduit à intégrer la politique agricole dans une politique rurale globale. Dans ce cadre, le ministère chargé de l'agriculture se positionne clairement dans le domaine du développement rural et devient un « Ministère de la ruralité, de l'environnement et de l'aménagement du territoire ».

La légitimité d'un tel ministère dans ce scénario est liée à la ***régulation à long terme et à la prévention des crises***. L'Etat se positionne spécifiquement sur des projets de développement durable, inter et trans-nationaux, impliquant une vision à long terme. Les projets de court ou moyen terme sont, pour la plupart, de la responsabilité des Collectivités Territoriales, en particulier au niveau régional. Il y a une sorte de partage du travail et des responsabilités pour que l'Etat se consacre à son ***rôle de garant du développement durable***. Dans ce ministère aux attributions élargies, les services sont constitués d'équipes renouvelées en termes de compétences dans tous les domaines du développement durable (évolutions climatiques, enjeux économiques et sociaux, risques écologiques, sanitaires, alimentaires...). Ce scénario implique une volonté politique forte et un changement de culture dans les modalités d'intervention de l'Etat.

L'administration centrale assure un pilotage national pour les différents sujets abordés dans un cadre interministériel. Les missions régaliennes (MR) existent toujours, et restent le socle des politiques conduites. Les missions de coordination et de stratégie sont renforcées (CSR).

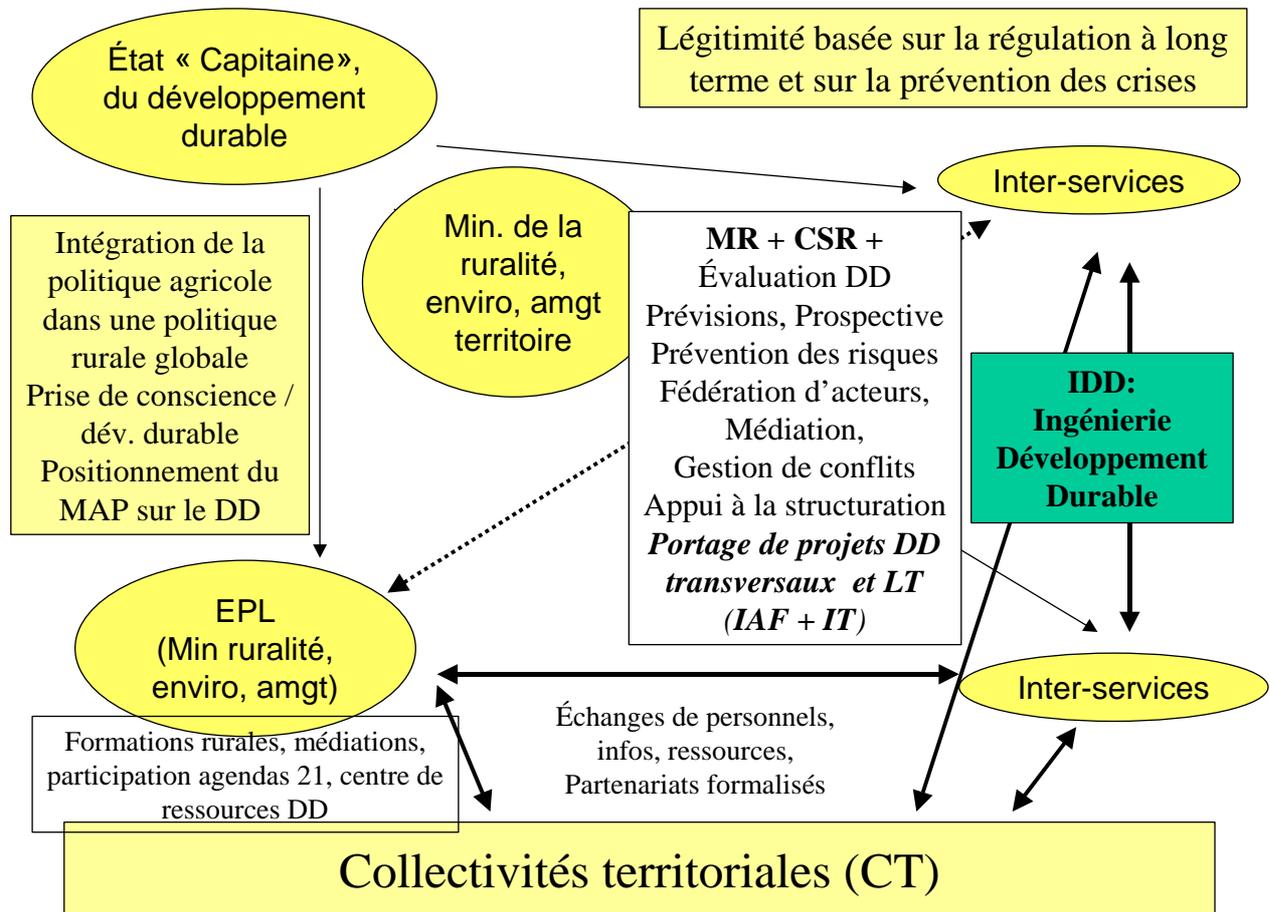
Des structures fonctionnant en interservices sont maintenues à la fois au niveau régional pour la stratégie et la structuration des projets, et au niveau départemental, pour maintenir un niveau de proximité avec les porteurs de projets, les problématiques environnementales, sociales et économiques spécifiques à chaque territoire, en partenariat avec les Collectivités Territoriales.

Les missions régaliennes continuent à être assurées par les services déconcentrés qui réalisent le contrôle, mais également les évaluations dans le domaine du développement durable, une mission de prévision et de prévention des risques, etc... Ces missions spécifiques ont été nommées « ingénierie de développement durable ». Elles s'ajoutent parfois aux missions précédemment décrites (ingénierie territoriale (IT) et ingénierie administrative et financière (IAF)), qui sont normalement effectuées par les Collectivités Territoriales. En effet, le montage ou le soutien de projets innovants, la médiation et la fédération d'acteurs, voire la gestion de conflits, peuvent parfois être pris en charge par les services de l'Etat, quand la complexité des projets, les aspects de long terme ou trans-régionaux sont très importants.

Les établissements d'enseignement agricole réalisent les formations pour le milieu rural, mais jouent également un rôle de médiation entre acteurs locaux, et assurent une fonction de centres de ressources pour le développement durable. Ils établissent des partenariats formalisés avec les structures interservices départementales et avec les Collectivités Territoriales (sur des projets de type

Agenda 21 local, ou sur l'éducation en vue du développement durable...), notamment par les échanges de personnels, d'informations et de ressources.

Schéma d'emboîtement des missions et des scénarios



2.7. Résultats de l'enquête par questionnaire

Le questionnaire envoyé à nos trois panels (agents du MAP, bénéficiaires, experts) a été bâti à partir des principaux éléments structurant les scénarios (cf. annexe). Il comprenait cinq parties, composées de questions fermées et de questions ouvertes. Les principaux éléments retenus concernaient les grands enjeux discutés avec le groupe métier et les experts rencontrés :

- Attentes à l'égard des types d'intervention des services déconcentrés du MAP et des EPL dans l'appui au développement des territoires ruraux,

- Attentes à l'égard du positionnement des services du MAP, vis-à-vis de leurs partenaires,
- Enjeux pour les services publics,
- Tendances identifiées concernant ce domaine.

En fin de questionnaire, les scénarios étaient proposés en une phrase. Il était demandé à la personne interrogée de se positionner sur ces scénarios de deux manières différentes :

- Scénario vraisemblable,
- Scénario souhaitable.

Le taux de réponse à ce questionnaire est jugé satisfaisant : sur 60 envois (20 par catégories) nous avons obtenu 47 réponses (22 réponses d'agents, 13 réponses de bénéficiaires, 12 réponses d'experts). Malgré tout, la surreprésentation des agents dans les réponses biaise quelque peu la comparaison entre les panels et la tendance générale (cf. les résultats par panel et sous forme de tableaux synthétiques en annexes).

2.7.1. Les attentes vis-à-vis des types d'intervention

Globalement, concernant l'appui au développement des territoires, les interventions des services qui semblent attendues concernent « *l'appui à l'émergence de projets durables et l'exemplarité des services dans ce domaine* » :

« Les services déconcentrés du MAP et les EPL devraient fournir, localement, des appuis à l'émergence de projets ruraux durables. Ils ont également un rôle d'exemplarité à tenir à ce sujet, et doivent anticiper les évolutions futures. »

La « *valorisation des données par des diagnostics* » est également privilégiée :
« Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent valoriser les données dont ils disposent sur les territoires et effectuer des diagnostics pour nourrir leur réflexion stratégique et celle de leurs partenaires. »

- Pour les agents du MAP comme pour les bénéficiaires, la priorité est donnée à l'appui à l'émergence de projets ruraux durables,
- Pour les agents du MAP, la valorisation des données et les diagnostics sont une deuxième priorité importante,
- Les agents du MAP semblent plutôt défavorables au positionnement sur la gestion des crédits et le conseil. Pour eux, la gestion des crédits n'est pas

la seule légitimité d'intervention possible. Par ailleurs, ils semblent se sentir plus légitimes dans la médiation que dans le conseil.

- Pour les bénéficiaires, trois attentes fortes s'expriment :
 - La médiation et le soutien à l'organisation des projets,
 - Le conseil (juridique, administratif, financier),
 - Les diagnostics et la valorisation des données.
- Les experts inversent les priorités par rapport aux agents : estimant plus prioritaires la valorisation des données au travers des diagnostics, puis les projets ruraux durables.

D'autres types d'interventions ont été proposés :

- L'appui aux démarches d'évaluation,
- La vulgarisation des recherches alternatives,
- L'aide à la définition des besoins,
- Le développement du rôle de facilitateur par rapport aux démarches administratives,
- L'amélioration de la lisibilité et de la cohérence entre les procédures,
- L'intervention dans la mise à disposition des informations,
- Faire travailler ensemble,
- Pour les EPL : le développement de la méthodologie et la réalisation de projets.

2.7.2. Les attentes vis-à-vis du positionnement des services

Globalement, on note une priorité donnée à « *l'inter-service à tous les niveaux territoriaux* » :

« *L'appui au développement territorial par l'Etat doit être organisé en inter-service (ex : DRE – DRAF – DIREN - DRIRE) à tous les niveaux territoriaux.* »

La « *clarification des rôles des acteurs* » est une autre attente importante :

« *Le nombre d'acteurs et de procédures dans l'appui au développement des territoires est trop important : l'Etat doit renforcer des niveaux clefs et clarifier les rôles des services déconcentrés et des collectivités territoriales.* »

- Les agents et les bénéficiaires inversent ces deux priorités, ce qui semble logique vu leurs positionnements respectifs.
- Les experts insistent sur le lien EPL - DDAF et, pour la moitié d'entre eux, sur la nécessité d'une stratégie régionale.

- Les agents sont partagés sur l'idée d'un positionnement régional stratégique, qui pourrait être expliqué par l'importance qu'ils accordent à l'échelon départemental de proximité.
- Toutes les personnes interrogées refusent un positionnement cloisonné et centré sur les prestations agricoles.
- Un refus clair et partagé est également exprimé concernant l'hypothèse du repli sur le régalien.

D'autres attentes concernant le positionnement des services ont été recueillies, à l'initiative des personnes interrogées :

- Valoriser le positionnement stratégique des EPL, des expériences intéressantes dans les CFPPA notamment, à généraliser pour les EPL.
- Réaliser une animation plus soutenue de la mission des EPL sur les territoires.
- Mieux faire fonctionner les liaisons entre les différentes échelles de territoire.
- Associer tous les acteurs du territoire.
- Impulser des actions innovantes au niveau départemental et régional (pas au niveau des sous-préfectures).

2.7.3. Enjeux pour les services du MAP

Globalement, l'enjeu prioritaire est *la cohésion nationale* :

« L'Etat doit assurer la cohésion nationale et la redistribution des chances à tous les niveaux territoriaux. »

Puis vient celui du *développement durable* :

« Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'aspect durable du développement des territoires, grâce à leur connaissance du monde rural et des dynamiques environnementales. »

- Pour les agents et les experts, la troisième priorité citée est la transversalité des approches.
- Les bénéficiaires désirent voir soutenir les innovations, et privilégient moins la transversalité.
- Pour tous, le soutien aux territoires fragiles est un enjeu important.
- Un certain nombre d'experts considèrent que la défense des intérêts de l'agriculture reste un enjeu important.

D'autres « enjeux » ont été proposés librement par les personnes interrogées, à la suite de nos propositions :

- Donner la parole aux groupes sociaux non dominants dans le dialogue territorial,
- Se donner les moyens de mener l'évaluation des actions engagées,
- Travailler avec la recherche pour développer l'expertise,
- Développer un rôle de l'Etat en matière de régulation et d'harmonisation des politiques et procédures,
- Avoir une vision stratégique, être pro-actif,
- Soutenir l'innovation,
- Mobiliser des montages financiers mixtes, public / privé et fondations,
- Décloisonner et faire converger les logiques d'acteurs.

2.7.4. Tendances identifiées

Globalement, d'après les propositions fournies dans le questionnaire, deux tendances très probables émergent :

- *une succession de crises* qui engendreraient une prise de conscience des efforts à fournir en matière de développement durable, de préservation de la biodiversité et des ressources naturelles,
 - *une réduction des crédits de la PAC* au profit d'autres politiques communautaires.
- Les agents et les experts imaginent, comme très probable, une adaptation des interventions en fonction de la spécificité des territoires.
 - Pour la moitié des agents, il est probable que des écarts de développement trop importants engendreront une réaction de l'Etat en faveur de la cohésion sociale.
 - Pour les agents et les bénéficiaires, une tendance probable correspond au déploiement de politiques libérales.
 - Cet avis n'est pas partagé par les experts.

On constate ainsi que les avis, en dehors des deux tendances centrales, sont relativement différents selon les positions occupées.

D'autres tendances ont été imaginées par certaines personnes interrogées :

- Le rôle croissant des collectivités territoriales dans l'appui au développement territorial ;

- Les moyens limités en faveur du développement rural, non en adéquation avec les discours ;
- Le développement des partenariats et de la contractualisation entre acteurs.

Notons que ces trois propositions correspondent pour nous à trois évolutions effectivement identifiées comme des tendances lourdes (cf. paragraphe 2.2.2).

2.7.5. Scénarios vraisemblables et souhaitables

Les scénarios étaient décrits à l'aide d'une phrase, et il était demandé aux personnes interrogées de dire si chaque scénario était, d'une part, « probable », et d'autre part, « souhaitable ». La séparation de ces deux évaluations devait permettre de différencier clairement les analyses rationnelles concernant l'avenir, des souhaits des individus.

Pour tous, le scénario *le plus vraisemblable*, le plus probable, est celui de « l'ingénierie administrative ». Il est à noter que ce scénario (au fil de l'eau) est aussi *relativement souhaitable* du point de vue des bénéficiaires.

Les deux scénarios *les plus souhaitables* : Etat « *capitaine développement durable* » et « *partenaire avec intervention diversifiée* » paraissent peu vraisemblables à l'ensemble des personnes interrogées, sauf pour les agents.

Pour les agents, tout paraît vraisemblable, sauf le scénario du « capitaine développement durable » où les avis sont partagés à part égale. Il faut noter qu'ils perçoivent comme relativement vraisemblable le positionnement de l'Etat comme « partenaire ayant une intervention diversifiée ».

Pour les bénéficiaires, le scénario le plus vraisemblable reste le repli sur le régalién, qu'ils ne souhaitent pas.

Pour les experts, les scénarios sont tous peu vraisemblables sauf celui de « l'ingénierie administrative ».

D'autres pistes de scénario ont été proposées par certaines personnes :

- Les services du MAP se recentrent à deux niveaux : le régional pour la stratégie et la gestion des crédits et le local pour la mise en œuvre, et la proximité pour l'appui technique avec, éventuellement, des fusions entre services (DDAF – DDE).

- Les services du MAP et les EPL renforcent leurs actions au niveau d'une offre interministérielle de services.

2.7.6. Apports généraux des personnes interrogées

Les personnes interrogées à travers ce questionnaire ont également fait des commentaires généraux sur la question de l'appui au développement des territoires ruraux.

Ils notent le besoin d'une volonté politique forte, pour clarifier le positionnement des services du MAP dans le développement territorial. Dans ce domaine, ils relèvent l'importance de croiser les champs de compétences en sciences humaines et en sciences de l'ingénieur. Certains insistent également sur la nécessité d'approches pluri-disciplinaires et multi-fonctionnelles.

Les relations inter-services et la transversalité (« s'ouvrir aux acteurs non agricoles ») doivent être organisées, pour jouer la carte de la territorialisation.

Enfin, une réflexion doit être menée pour ne pas venir en concurrence de l'ingénierie territoriale qui se met actuellement en œuvre dans les territoires (au niveau des collectivités et EPCI) mais pour venir en réelle complémentarité et appui aux acteurs locaux.

Synthèse des points de vue

	Agents	Bénéficiaires	Experts
Attentes vis-à-vis du type d'intervention	Appui à l'émergence de projet ruraux durable	Appui à l'émergence de projet ruraux durable	Diagnostiques et valorisation des données
Attentes vis-à-vis du positionnement des services	Organisation inter-services	Clarification des rôles de chacun	Organisation inter-services
Enjeux	Cohésion nationale	Innovation	Cohésion nationale
Tendances	Réduction des crédits	Crise et priorité DD	Crise et priorité DD
Scénario vraisemblable	Ingénierie administrative	Etat garant régalien	Ingénierie administrative
Scénario souhaitable	Etat capitaine DD	Etat capitaine DD Etat partenaire différencié	Etat capitaine DD Etat partenaire différencié

2.8. Conclusion de la phase prospective

En conclusion de cette deuxième partie, il nous semble intéressant de revenir sur les hypothèses qui fondent ce travail, qui sont rappelées ci-dessous :

- L'appui au développement des territoires ruraux a déjà été porté par les services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture, dans les années 70, mais cette politique est passée progressivement au deuxième plan (H1);
- Avec la décentralisation, il y a un risque de perte des compétences de ce domaine par les services du Ministère de l'Agriculture, au profit des collectivités territoriales dont les compétences en la matière se renforcent (H2);
- Il y a une opportunité pour le Ministère de l'Agriculture d'élargir sa légitimité et ses compétences, actuellement structurées sur le développement agricole, en passant au développement rural, dans une vision intégratrice de l'agriculture à son territoire (H3).

A l'issue de cette partie prospective, plusieurs idées fortes sont apparues. Tout d'abord l'intérêt de l'approche prospective a été confirmé. Nos interlocuteurs ont apprécié l'exercice et considèrent que cette phase de projection dans l'avenir et d'imagination des voies possibles doit se reproduire régulièrement pour permettre la maturation des idées.

Malgré tout, à l'opposé, le principe de réalité prévaut, et la plupart des personnes interrogées émettent des doutes quant à la capacité du ministère de l'agriculture et de la pêche pour aborder de nouveaux métiers concernant le développement des territoires. Les résultats d'enquête de cette deuxième phase de travail semblent contredire l'opportunité affirmée dans l'hypothèse centrale qui dirige cette étude (H3). Plusieurs raisons ont été avancées par nos interlocuteurs.

Tout d'abord, les Collectivités Territoriales apparaissent les plus légitimes pour porter cet appui au développement, comme nous en faisons mention au début de notre étude (H2). D'après de nombreuses personnes interrogées, elles ne semblent pas spécialement demandeuses de l'aide des services de l'Etat, dans de nombreuses régions, ou bien elles ne privilégient pas les services du MAP, pour cette demande.

Les services du MAP, centrés sur l'économie agricole et l'environnement, ne semblent pas actuellement en situation de refonder une activité d'appui au développement des territoires. Ils perdent progressivement leurs savoir-faire dans ce domaine, et leurs contacts sur le terrain.

La réorganisation en cours des services de l'Etat autour des préfets ouvre des perspectives nouvelles avec la création dans huit départements des directions départementales de l'équipement et de l'agriculture dans deux axes : la connaissance et la prospective territoriales d'une part et l'appui à l'ingénierie d'autre part.

Pour nos interlocuteurs, il faudra une volonté politique forte de la part de l'administration centrale pour que les services du MAP puissent se repositionner sur le développement des territoires. L'évolution actuelle des espaces ruraux, très souvent périurbains, ou gagnés par l'économie résidentielle et touristique, nécessite une vision plus complexe et plus large que celle de l'économie agricole. Par ailleurs, le repérage de ce type d'activité par la LOLF sera nécessaire, pour que des lignes de crédits et une évaluation des actions puissent être menées.

Le repérage des types de métiers liés à l'appui au développement des territoires nécessite de préciser les contours de cette activité spécifique. Comme nous le mentionnons en (H1), les dernières compétences présentes dans les services du MAP manquent de reconnaissance et de légitimité, peut-être parce qu'elles correspondent à une époque spécifique du développement rural, avec des besoins d'appui reliés à un contexte historique en pleine mutation. L'ensemble de la profession d'agent de développement s'interroge sur le contour des activités nécessaires et les types d'emplois à promouvoir (cf. les travaux de la Plate-forme de l'UNADEL, et Jeannot, 2005,2007). Pour beaucoup, les métiers restent flous, et les besoins mal cernés. La diversité des territoires et des acteurs locaux, des configurations du développement économique et social, ou des problématiques environnementales, nécessitent de réfléchir à un large éventail de compétences et de profil d'agents.

TROISIEME PARTIE : RECOMMANDATIONS

La troisième phase de l'étude a débuté au début de l'année 2006. Elle correspond à une réflexion approfondie des scénarios validés par les commanditaires. La première étape a donc consisté à rencontrer les commanditaires lors de réunions bilatérales (DGFAR, SG et DGER), à leur présenter les cinq scénarios et à discuter les scénarios à retenir pour cette phase finale de l'étude. Celle-ci doit déterminer, pour chaque scénario retenu, les missions, les types d'activités, les compétences nécessaires, les organisations de services correspondant, les partenariats à nouer avec les acteurs territoriaux, les profils d'emplois à développer mais également les formations et parcours professionnels à privilégier.

3.1. Méthodologie

3.1.1. Les scénarios retenus pour la troisième phase

A la présentation des cinq scénarios, un certain nombre de points communs ont été formulés par les commanditaires. Il s'agit notamment du besoin de *faire de la prospective*, souligné par tous, ainsi que la *nécessité de définir* ce qui relève de l'appui au développement des territoires ruraux. Un autre constat partagé est le besoin de *tenir compte de la diversité des territoires ruraux* et de prendre en considération les actions réalisées par les autres acteurs notamment ministériels.

Le tableau ci-dessous précise les sensibilités de chacun des commanditaires :

DGFAR	SG	DGER
Besoin de faire de la prospective	Besoin de prospective	Projets d'établissements en cours de réflexion Audit de la DGER sur PREA
Définir les contours de l'ADTR	Définir champ de l'ADTR	
Tenir compte de la diversité des territoires	Importance de la bonne connaissance des territoires et outils à disposition (SIG)	Tenir compte de l'avis des professionnels agricoles et ruraux
Tenir compte des autres acteurs ministériels	Important de bien connaître les missions actuelles de tous les services de l'État	Améliorer le lien DDAF-EPL
Réfléchir aux synergies obligatoires avec les Collectivités	Lien avec la réflexion sur les services régionaux (pôles)	Nécessité d'apprendre son métier sur le terrain, dans d'autres structures que celles de l'État, pour bien faire du régalién
Étudier les conséquences du travail en inter-services sur les parcours professionnels	Le DT : environnement et territoires, en partie indépendants de l'agriculture	EPL, pas seulement agricole: rôle dans l'aménagement et le développement rural

En conclusion, les commanditaires retiennent des scénarios à étudier sensiblement différents :

- Pour la DGFAR, il importe de se concentrer sur les scénarios vraisemblables. Il s'agit de construire le chemin vers le développement durable et donc d'approfondir, d'une part, l'État régalién en y intégrant une dimension de cohésion nationale, et d'autre part, l'État partenaire différencié.

- Pour le Secrétariat général, trois scénarios doivent être étudiés de plus près : l'État gestionnaire, l'État stratège régional et l'État partenaire différencié.
- Pour la DGER, le scénario de l'État capitaine du développement durable est le seul à proposer une vision intégrative. Cependant, l'État régalien pourrait être équivalent au scénario de l'État capitaine, d'ici 5 ans, dans la mesure où la stratégie nationale de développement durable impose de nouvelles visions du rôle minimum de l'État.

Enfin, quatre scénarios seront retenus pour la troisième phase, sur les conseils de l'OMM et du Président du GEFE :

- L'État « garant » des missions régaliennes,
- L'État « gestionnaire » de procédures, ingénierie administrative,
- L'État « partenaire », présent de façon différenciée,
- L'État « stratège » au niveau régional.

3.1.2. Définition des missions, activités, compétences

Rappelons ici ce que l'on entend, dans cette étude, au travers des trois termes de *missions, activités et compétences*.

Les *missions* correspondent aux objectifs poursuivis par les services, ce sont les grandes missions stratégiques (elles ne s'observent pas en tant que telles). Les politiques publiques peuvent ainsi se décliner en missions de haut niveau, qui se différencient ensuite en missions plus circonscrites, affectées à des services ou à des individus. Dans notre étude, nous n'avons pas explicité la différence de niveau entre ces deux types de « missions ».

Les *activités* sont observables : ce sont des actions effectuées par les personnels pour obtenir les objectifs poursuivis. Elles se repèrent sous forme de geste ou unité de travail débouchant sur une production identifiable. Une activité se définit par un verbe d'action, des critères de validité et les ressources mises à disposition du salarié : temps, matériaux, budget, notices techniques...

Les *compétences* ne s'observent pas : elles correspondent aux savoirs, savoir-faire, savoir-être mobilisés par les agents pour effectuer leurs activités. La notion de compétence est mal stabilisée à l'heure actuelle. Elle peut être définie comme une combinaison opératoire d'un "*savoir-agir*", d'un "*pouvoir-agir*" et d'un "*vouloir-agir*". Cette combinaison n'existe pas, en elle-même, dans les individus. Elle nécessite, pour être effective, un environnement spécifique : une forme de reconnaissance par les différents niveaux hiérarchiques, les pairs, et les

bénéficiaires de l'action. C'est pourquoi les compétences ne peuvent pas être dissociées de l'organisation des services.

3.1.3. Le groupe « métier »

Un groupe « métier » s'est tenu le 30 mars 2006 réunissant des représentants de l'administration centrale, du Conseil Général, des services déconcentrés, des EPL, des EPN, de la recherche et des Conseils Régionaux (cf. composition en annexe). Les travaux ont consisté en une réflexion sur les missions, les activités et les compétences des quatre scénarios retenus, en deux ateliers parallèles. Cela a conduit à la construction, pour chaque scénario, de tableaux récapitulatifs des missions, activités et compétences, par grands niveaux : national, régional, départemental et EPL. Ces tableaux (cf. annexes) ont été envoyés pour compléments et première validation, à plusieurs types de partenaires : les membres du groupe métier, les experts de la deuxième phase, les membres du GEFE et les membres du CGAAER.

3.2. Les missions et activités selon les scénarios

3.2.1. Emboîtement des scénarios, missions spécifiques et missions transversales

Selon les résultats de la deuxième partie, les missions, ou objectifs stratégiques, *spécifiques* à chaque scénario sont les suivantes :

Etat garant	Missions régaliennes (= socle)
Etat gestionnaire	+ Missions administratives et financières
Etat stratège régional	+ Missions de coordination et de stratégie nationale et régionale
Etat partenaire différencié	+ Missions d'appui au développement des territoires

Il faut cependant comprendre que les **missions régaliennes** doivent être assurées dans tous les scénarios, et que les **missions de coordination et de stratégie nationale et régionale** sont nécessaires au scénario d'appui différencié au développement des territoires, et peut-être à celui de l'Etat gestionnaire (voir schéma fin de partie 2).

SD : services départementaux SR : services régionaux	Missions régaliennes	Missions administratives et financières	Missions de coordination et de stratégie nationale et régionale	Missions « d'appui rapproché » au développement des territoires
Etat garant	(SD + SR)			
Etat gestionnaire	(SD + SR)	(SD + SR)	(SR)	
Etat stratège régional	(SD + SR)		(SR)	
Etat partenaire différencié	(SD + SR)	(SD + SR)	(SR)	(SD)

*Le scénario de « l'Etat partenaire différencié » apparaît comme le scénario clef de cette présentation, dans la mesure où il étudie véritablement les actions d'appui « rapproché » pour le développement des territoires, et dans la mesure où il comprend l'ensemble des autres missions (sauf celles liées au développement durable, laissées de côtés dans cette étude). C'est dans ce scénario que sont décrites les missions d'appui les plus spécifiques, que nous avons nommées « ingénierie territoriale ». Ces actions ne peuvent pas se faire sans que les deux autres missions (régaliennes et stratégiques) ne soient assurées. Les **missions régaliennes** permettent de définir des lois qui s'appliquent sur tous les territoires et de contrôler l'application des réglementations. Les **missions stratégiques et de coordination régionales** permettent de définir une stratégie générale de l'Etat pour assurer la cohésion territoriale, et d'instaurer une relation durable avec les Collectivités Territoriales pour les coordonner et définir avec elles les besoins auxquels les services de l'Etat doivent répondre, en dernier recours. Par ailleurs, il est vraisemblable que, dans ce scénario, les **missions administratives et financières** doivent être assurées a minima, en fonction de certaines situations locales.*

Même si ce quatrième scénario semble « résumer toutes les missions » (hormis celle de développement durable), les travaux avec le groupe métier, en approfondissant les scénarios dans la direction proposée par les commanditaires, ont cherché à valoriser chaque scénario et à en faire des éléments de politique de

développement territorial les plus efficaces possibles, avec les contraintes de contexte définies dans la partie deux par les choix de prospective.

La construction de nos scénarios se comprend donc dans un gradient d'intervention plus ou moins forte de l'Etat, avec des moyens financiers plus ou moins importants. Ainsi, la réflexion sur les missions est croisée avec celle des scénarios. ***Toutes les missions décrites entrent dans l'appui au développement des territoires, mais de manière plus ou moins « allégée » ou « rapprochée ».*** Dans le dernier scénario, on pense que les missions pourront être d'autant mieux assurées qu'elles rentrent en synergies entre elles, tout en mobilisant plus de moyens (à condition d'en contrôler l'efficacité).

Dans l'Etat garant, les missions régaliennes sont assurées par des services de préfecture réduits au strict nécessaire, au niveau départemental comme au niveau régional.

Dans l'Etat stratège, ces missions régaliennes participent aux missions de stratégie en fournissant des données (en provenance des services départementaux), et la stratégie permet d'affiner les réglementations pour les rendre plus performantes. Si les services départementaux restent relativement allégés, les services régionaux sont conçus pour effectuer la mission de coordination et stratégie régionale.

Dans l'Etat gestionnaire, les services départementaux, déjà chargés de la mission régalienne, sont renforcés par l'obligation de traiter les dossiers. Les données qu'ils fournissent en sont d'autant plus importantes. Pour le niveau régional deux options existent : se donner les moyens d'une stratégie de choix, et assurer, pour cela, une bonne partie des missions de coordination régionales précédentes (renforcer les services régionaux), ou bien effectuer les procédures sans véritable stratégie nationale concernant le développement territorial (services régionaux allégés).

Dans l'Etat partenaire différencié, comme nous l'avons développé plus haut, les quatre missions sont présentes, et nécessitent des moyens en région et en départements. Dans ces derniers, les moyens sont plus ou moins importants selon les lieux, et peuvent être définis à partir de la stratégie régionale.

Le tableau ci-dessous récapitule, en les détaillant³³, les principales missions des services, nécessaires à chaque niveau, pour mettre en œuvre les politiques ***spécifiques*** à chaque scénario. Cette présentation reprend les données de la partie 2, en les clarifiant selon les niveaux territoriaux des services de l'Etat, à

³³ Les missions incluses dans chaque « grande mission » sont décrites en 2^{ème} partie, et résumées dans le schéma suivant la présentation des scénarios (voir aussi les tableaux en annexe)

partir des travaux du groupe métier du 30 mars (cf. le détail des tableaux en annexes).

Ce travail a fait apparaître, au sein des grandes missions définies plus haut, plusieurs objectifs incontournables, des « missions communes », qui se retrouvent à tous les niveaux territoriaux et dans tous les scénarios. Ces « *missions transversales* » (dont une partie ne sont pas spécifiques à notre étude) nous semblent, de façon systématique et a minima, nécessaires à la mise en œuvre efficace d'une politique d'appui au développement territorial, quelque soit son importance :

- ⇒ avoir une bonne connaissance du territoire national,
- ⇒ informer le public sur les données du territoire et sur l'activité des services,
- ⇒ éduquer et former les citoyens pour qu'ils puissent comprendre les données fournies,
- ⇒ assurer la cohérence entre les différents niveaux d'activité de l'Etat,
- ⇒ évaluer les politiques publiques,
- ⇒ permettre une anticipation et une veille prospective.

	Régalien	Gestionnaire	Stratégie régionale	Partenaire différencié
Missions communes et transversales	Connaissance du territoire Information et éducation du public Évaluation des politiques et Anticipation Mise en cohérence des niveaux	Connaissance du territoire Information et éducation du public Évaluation des politiques et Anticipation Mise en cohérence des niveaux	Connaissance du territoire Information et éducation du public Évaluation des politiques et Anticipation Mise en cohérence des niveaux	Connaissance du territoire Information et éducation du public Évaluation des politiques et Anticipation Mise en cohérence des niveaux
Adm. Centrale	Écriture des lois et mise en œuvre Préparation des contrôles	Coordination nationale / européenne Coordination inter-régionale Formation procédures et gestion de données	Coordination nationale / européenne Coordination inter-régionale Synthèse des stratégies régionales	Stratégie équité territoriale Coordination nationale / européenne Coordination inter-régionale
DRAF	Veille réglementaire	Instruction dossiers atypiques Conseil Appui dossiers Coordination des actions État /CT	Stratégie régionale Veille stratégique Structuration expertise Articulation / national et européen Coordination des actions État / CT	Stratégie équité territoriale Initiation de projets Accompagnement de projets structurants Coordination / médiation entre CT
DDAF ou niveau départemental	Organisation des contrôles Exécution contrôles Pédagogie de la réglementation Alerte concernant les problèmes rencontrés	Instruction dossiers Contrôle administratif des dossiers Conseil Appui dossiers Coordination des actions État / CT		Stratégie équité territoriale Initiation de projets Accompagnement de projets Assistance à Maîtrise d'Ouvrage Alerte, élaboration d'une vision d'avenir

Le tableau suivant rappelle les missions mises en évidence pour les DDAF et présente le cas des EPL suivant chacun des scénarios. L'objectif est de donner une base visuelle à la réflexion sur la construction de partenariats possibles entre les deux types de structures, pour l'appui au développement des territoires.

	Régalien	Gestionnaire	Stratège régional	Partenaire différencié
DDAF	Organisation des contrôles Exécution des contrôles Pédagogie de la réglementation Alerte concernant les problèmes rencontrés	Instruction dossiers Contrôle administratif des dossiers Conseil Appui dossiers Coordination des actions État / CT		Stratégie équité territoriale Initiation de projets Accompagnement de projets Assistance MO Alerte, élaboration d'une vision d'avenir
EPL	Formation Éducation à la réglementation Information public Mise à disposition de locaux	Formation au développement local en s'appuyant sur les projets territoriaux Conseil aux porteurs de projets Appui aux diagnostics territoriaux	Formation au développement local Appui diagnostics territoriaux avec CT si demande et financements spécifiques	Formation au développement local IAT Appui aux diagnostics territoriaux, en relation avec DRAF, DDAF et CT

3.2.2. Choix de présentation

A partir des travaux du groupe métier, nous avons décliné toutes les missions des quatre scénarios selon les différents niveaux territoriaux (administration centrale, région, département...), en précisant les activités des services pour chaque mission. Le tableau obtenu devient rapidement dense et peu lisible (voir en annexe).

C'est pourquoi, au moment d'approfondir les compétences et organisation des services nécessaires aux activités décrites, nous avons choisi de nous focaliser sur les missions spécifiques en fonction des scénarios, et de présenter ici un seul niveau territorial, celui qui nous semble le plus important la mission retenue.

- Pour le scénario de l'Etat régalien, la mission emblématique qui sera développée est la *mission de contrôle* au niveau *départemental*.
- Pour l'Etat gestionnaire, la mission principale retenue est *l'instruction de dossiers* au niveau *départemental*.
- Pour l'Etat stratège, la mission développée est la *coordination stratégique* au niveau *régional*.
- Pour l'Etat partenaire différencié, la mission emblématique est *l'appui à l'émergence et l'accompagnement de projet* au niveau *départemental*.

Pour chacune de ces missions, nous avons essayé de mettre en lumière les activités et les compétences associées, et de réfléchir à l'organisation des services permettant de valoriser au mieux les compétences.

La présentation qui suit est structurée en deux parties.

Dans le prochain paragraphe, les trois premiers scénarios sont le prétexte à définir plus précisément trois grands types de missions, incontournables pour mettre en œuvre le quatrième scénario. Ce dernier fait l'objet du paragraphe suivant. Nous l'avons isolé pour mieux cibler la réponse à la question posée dans cette étude, sur « la mise en œuvre d'un appui au développement territorial ».

3.3. Trois scénarios « partiels » ou « allégés », nécessaires au scénario central de l'étude

3.3.1. Le service départemental dans « l'Etat régalien »

La légitimité de l'Etat régalien retenue dans ce scénario n'est pas le contrôle pour le contrôle. Les lois et règlements édités le sont au nom d'un intérêt général. Si nous reprenons le point de vue des commanditaires, nous pouvons considérer la notion d'intérêt public dans une version plus étendue, qui peut participer à une vision de « développement durable ». Ainsi, traditionnellement, l'Etat régalien garantit la sécurité des personnes et des biens, par le biais des fonctions minima que sont la police, l'armée et la justice... La sécurité s'étend aujourd'hui à la prévention des risques de tous ordres, tels que l'hygiène et la sécurité alimentaire, la santé publique ou la lutte contre les catastrophes naturelles. La protection de l'environnement et la durabilité des systèmes socio-économiques ou techniques sont également des intérêts généraux qui peuvent être pris en compte, surtout si on s'intéresse au développement territorial. Celui-ci touchant en premier lieu le développement économique et social, une vision extensive du « rôle minimum » de l'Etat cherchera à assurer à tous des droits économiques et sociaux tels que le logement, l'emploi, la sécurité sociale, un revenu minimum, la solidarité, l'éducation, l'information, la participation, etc...

Ainsi, les missions de ce scénario peuvent être déclinées a minima ou bien étendues en fonction des choix d'action de l'Etat, en particulier dans nos autres scénarios.

Mission principale : le contrôle

Niveau présenté³⁴ : les services départementaux

Les missions régaliennes se basent essentiellement sur des aspects juridiques, et se déclinent en différentes étapes : concevoir un cadre juridique, mettre la loi à exécution, vérifier qu'elle est effectivement appliquée (observation et contrôle), prévoir et organiser les sanctions en cas de non-respect des règles, et enfin anticiper pour adapter les lois en permanence.

L'organisation et la mise en œuvre du contrôle nous paraissent correspondre à la mission principale à retenir, dans la mesure où une loi n'est efficace que si son application est effective sur le terrain. Cette mission de contrôle revient aux services déconcentrés départementaux, qui doivent connaître suffisamment bien le terrain pour effectuer leurs activités de manière efficace. Dans notre scénario, les services ne sont pas les DDAF actuelles, mais des services de préfecture spécialisés au niveau départemental dans l'application des lois, d'autant que les contrôles liés à diverses administrations centrales doivent être coordonnés.

Activités	Compétences
Planifier les contrôles	Connaissances juridiques, techniques, administratives, sociales, économiques, environnementales
Appliquer les règlements (veiller réglementaire)	
Arbitrer et sanctionner si nécessaire	Travail en équipe Capacités d'interdisciplinarité
Gérer les conflits et les situations humaines difficiles	Capacité relationnelles
Former et éduquer parallèlement au contrôle	Pédagogie
Faire le bilan des contrôles en inter services et transmettre Alerter en fonction des problèmes rencontrés	Sens de la responsabilité et de l'équité

³⁴ voir l'ensemble des niveaux en annexe

Activités et compétences

Les principales activités sont liées à la mise en œuvre des aspects réglementaires, par *l'organisation des contrôles*. Il peut s'agir de planifier les déplacements et d'organiser le repérage « in situ » des éléments clefs à vérifier, ou de travailler sur dossier. Ce travail nécessite plusieurs types de compétences, en premier lieu *des connaissances juridiques, techniques et administratives, relevant d'un certain niveau d'expertise*, permettant de repérer rapidement le respect des aspects réglementaires des dossiers ou des activités concrètes en jeu.

L'application des règlements ne peut se faire qu'à partir d'une *veille réglementaire*. En effet, en matière juridique, les « routines », nécessaires à l'expertise pour mettre en œuvre des évaluations, peuvent conduire parfois à des erreurs d'appréciation, dans la mesure où le droit est une matière vivante, en constante évolution. Les services de préfecture doivent mettre en œuvre un service de veille réglementaire, assisté au niveau régional et national, pour suivre les évolutions des lois, décrets et arrêtés, ainsi que la jurisprudence. L'interaction de plus en plus forte entre les aspects environnementaux et les aspects économiques et sociaux nécessite une bonne coordination inter-ministérielle³⁵. Nous nous situons ici dans *l'organisation des services*, qui encadrent et structurent les compétences des agents, pour leur permettre de conduire leurs activités dans les meilleures conditions possibles. Ainsi, un minimum de *compétences inter-disciplinaires*, économiques, sociales et environnementales sont nécessaires à côté des compétences techniques et administratives habituelles, pour apprécier pleinement les situations et effectuer des références à d'autres repères juridiques. Mais, plus que tout, il semble que les *compétences juridiques* doivent être approfondies, ou portées par des *personnes spécialisées* dans les services.

L'arbitrage et la décision d'application d'une sanction nécessitent une bonne connaissance des textes réglementaires et de leurs décrets d'application, pour effectuer les bons choix. Idéalement, cette partie délicate du travail devrait également mettre en œuvre des *compétences relationnelles*, pour expliciter auprès des contrevenants la décision prise. Une forme de *pédagogie* peut être mise en place pour faire un travail d'accompagnement, permettant à la personne ou à l'organisme sanctionné d'améliorer à l'avenir ses pratiques, techniques ou administratives. Un *travail de prévention* et de *porter à connaissance* des règles et des moyens techniques ou administratifs de les faire respecter devrait également être organisé. Là encore, des compétences ayant trait à la pédagogie et à la *communication* sont sollicitées. Des compétences liées à la *gestion de conflits* peuvent également être nécessaires, pour aborder les cas les plus

³⁵ En Bretagne, la méconnaissance des évolutions du droit environnemental a conduit à des contentieux juridiques importants sur l'aménagement foncier.

difficiles. Une formation psychologique spécifique devrait être dispensée aux personnes chargées d'effectuer les contrôles et/ou de rendre les décisions de sanction, pour qu'elles soient à même de d'anticiper les réactions violentes, de se protéger elles-mêmes, et d'aider les individus face au rappel de la loi.

Une qualité particulière est requise dans l'exercice de ces fonctions. Il s'agit du *sens de la responsabilité et de l'équité*. En effet, l'application d'une sanction relève d'une faculté d'appréciation et d'évaluation qui doit être guidé par le double souci de l'intérêt public et du respect de l'individu ou de l'organisme privé. Ce délicat arbitrage nécessite *intégrité*, rigueur et *impartialité*, mais aussi compréhension et respect d'une *éthique*.

Organisation des services

Ces activités régaliennes, pour porter leurs fruits, devraient idéalement se pratiquer dans un *travail en équipe*. La nécessité d'une veille juridique justifie à elle seule le *recrutement d'une personne spécialisée en droit*, avec une capacité d'ouverture à divers secteurs d'application. Les aspects interdisciplinaires présentés plus haut pourraient être portés par *deux personnes au moins*, qui allieraient des compétences techniques et administratives à des aspects plus spécialisés et complémentaires. Un *travail en collaboration avec des enseignants d'EPL* pourrait permettre de réfléchir à l'art de transmettre les recommandations pour respecter les lois, et faire prendre conscience de l'intérêt collectif. Les aspects les plus techniques peuvent aussi être travaillés avec des enseignants et des chercheurs, pour *proposer des solutions crédibles face aux impératifs portés par les règlements*. Ce travail collaboratif pourrait alimenter la remontée des informations vers l'administration centrale, chargée de faire évoluer la réglementation et de conseiller l'appareil politique et législatif.

Les activités à mener dans les Etablissements scolaires (qui ne sont plus spécialisés en agriculture, dans ce scénario), peuvent être de plusieurs ordres vis-à-vis de cette mission de contrôle : mise à disposition de la veille réglementaire dans le CDI, et animation locale à cet égard, pour participer à la prévention et à la « pédagogie réglementaire », nécessaire à une meilleure compréhension des aspects juridiques ; travail spécifique avec les élèves pour apprendre le droit et sa mise en application, éventuellement suivi d'une mission de contrôle pour comprendre son déroulement, etc. La encore, les compétences des enseignants devraient être renforcées en matières juridiques, pour qu'ils soient à même d'introduire les aspects réglementaires à côté des aspects techniques, économiques, sociaux ou environnementaux enseignés. Par contre, la veille réglementaire ne peut être confiée aux enseignants. C'est l'organisation de cette veille et de sa diffusion qui doit être organisée au niveau de l'ensemble des services de l'Etat, et communiquée aux établissements d'enseignement. On

pourrait imaginer un relais régional, au niveau rectoral et dans les instituts de formation des enseignants, pour favoriser la réflexion sur ces aspects réglementaires et pédagogiques.

3.3.2. Le service départemental dans « l'Etat gestionnaire »

La *légitimité* de l'Etat gestionnaire semble se baser sur le suivi de dossiers administratif et financiers, qui structure sa relation avec les divers partenaires locaux. En réalité, ce sont plutôt les politiques menées à travers ces dossiers qui justifient l'intervention de l'Etat dans l'appui au développement des territoires, et sa reconnaissance par ses partenaires. Cet aspect gestionnaire peut se présenter sous deux modalités qui correspondent à un positionnement de l'Etat plus ou moins marqué sur l'appui au développement territorial :

- A minima, l'instruction administrative des dossiers doit vérifier « a priori » la légalité des projets qui lui sont soumis ;
- Par ailleurs, si de l'argent public est disponible pour soutenir les projets, l'instruction aura également pour rôle de sélectionner les projets pour choisir ceux qui seront soutenus.

Dans le premier cas, on retrouve *un scénario de type régalien*, avec un travail administratif et de terrain accru par le contrôle « a priori » (exemple : autorisation d'exploiter, etc...), alors que le premier scénario tablait sur un allègement des contrôles, situés uniquement a posteriori. Dans le deuxième cas, la sélection des projets nécessite *d'avoir une stratégie*, et une bonne connaissance du territoire pour la construire. Les missions décrites dans le scénario de l'Etat stratège doivent être mobilisées... *Un cas intermédiaire* peut exister, et se rapprocher d'un travail purement juridique et administratif : la distribution d'argent européen (ou d'argent français ?) sans volonté de sélection des dossiers, au fil de leur présentation temporelle. On peut cependant penser que ce type de politique « à guichet ouvert » ou « au premier arrivé » va régresser sous la pression du contrôle de l'utilisation des fonds publics, et par la nécessité accrue d'évaluer les politiques sur leurs résultats, non sur leurs moyens.

Mission principale : Instruction des dossiers financiers

Niveau présenté³⁶ : les services départementaux

La mission spécifique concernant ce scénario est quasiment identique en DRAF et en DDAF, mais le type de dossier examiné serait différent. Ainsi, une DRAF examinerait les projets interdépartementaux, atypiques ou innovants, tandis qu'une DDAF se concentrerait sur les projets locaux, plus classiques, le niveau régional faisant le lien avec les BOP (Budgets Opérationnels de Programme), assurant la coordination et apportant son expertise.

Dans ce scénario, le *niveau départemental* nous semble également le plus intéressant à approfondir. Nous avons choisi le cas où les DDAF sont chargées d'instruire les dossiers de demandes d'aides financières pour soutenir des projets de développement rural, à travers des crédits nationaux ou européens.

Activités	Compétences
Informers les bénéficiaires Potentiels en amont des projets	Connaissance des dispositifs et des réseaux d'acteurs sur le territoire
Conseils pour le montage des dossiers et veille sur l'évolution des procédures	Connaissances juridiques, techniques, administratives, financières et comptables
Analyser le contenu des dossiers	
Vérifier la conformité des procédures	Rigueur
Assurer le suivi relationnel avec les porteurs de projet	Capacités d'écoute et de re -formulation
Faire connaître des projets exemplaires	Pédagogie

Activités et compétences

Si le principal de l'activité du service est de *gérer des dossiers*, ce qui nécessite des *compétences administratives*, tout un travail en amont et en aval est également nécessaire pour donner sens et efficacité à la mission. Il faut tout

³⁶ voir l'ensemble des niveaux en annexe

d'abord *informer les bénéficiaires potentiels*, porteurs de projets, pour leur permettre de constituer des dossiers. Ce premier niveau dans l'appui au développement fait appel à une *bonne connaissance des dispositifs et des réseaux d'acteurs*. L'appréhension de la *réalité sociale et économique locale* doit être suffisamment précise pour pouvoir toucher les porteurs de projet potentiels et leur porter à connaissance des procédures adaptées à leurs situations. Là encore, une veille particulière est à organiser au sein du service pour soutenir l'action des agents. *Cette veille porte à la fois sur le territoire local et sur la transposition des procédures nationales ou européennes* aux spécificités du territoire. Une bonne relation avec les collectivités territoriales est évidemment nécessaire pour accroître les connaissances locales et les potentialités de soutien. *Dispenser des conseils pour le montage de ces dossiers* peut également faire partie de l'activité amont, ce qui logiquement devrait faciliter la tâche principale.

L'analyse du contenu des dossiers, et la vérification de la conformité des procédures occupent le cœur du métier. La gestion des crédits financiers est une autre part importante du travail. Des connaissances juridiques, techniques, administratives, financières et comptables sont impliquées dans ce type d'activités, ainsi qu'une grande rigueur. L'expertise s'acquiert par la pratique, et elle est nécessaire à l'efficacité de ce travail. *Des agents porteurs de ces compétences offrent une véritable plus-value à un territoire*, à condition qu'ils soient suffisamment nombreux par rapport aux dossiers traités, de telle sorte qu'ils puissent communiquer à l'extérieur en direction des porteurs de projet. C'est, en effet, dans la *relation permanente* que réside la possibilité d'irriguer le territoire avec des financements soutenant son activité : si une *relation de confiance* s'instaure, si la veille sur les procédures existe, et si une communication régulière est en place, les dossiers de soutien peuvent devenir de plus en plus réguliers et bien remplis, ce qui facilite la tâche en retour des agents de la DDAF. Le travail « ingrat » des aspects administratifs et comptables est compensé par la relation humaine et la satisfaction de contribuer à des projets améliorant la vie locale. En aval, tout au long du déroulement du projet de développement territorial, il est intéressant d'assurer le suivi relationnel avec les porteurs du projet. *L'évaluation finale de la procédure* peut nécessiter un retour sur la réalité de terrain. Enfin, une autre tâche pourrait être particulièrement intéressante : *faire connaître les projets locaux les plus exemplaires*, pour susciter d'autres actions soutenant le développement rural. Dans toutes ces tâches de relation avec les porteurs de projet, les agents doivent faire preuve de capacités d'écoute et de reformulation, ainsi que de pédagogie, pour améliorer les compétences de leurs partenaires territoriaux dans la rédaction des dossiers, et pour expliciter le refus de certains dossiers.

Organisation des services

Là encore, il est difficile d'imaginer des agents isolés pour traiter ce type de tâche, sauf à les retrouver ensevelis sous les dossiers et dans l'impossibilité de rester en relation avec leurs partenaires territoriaux. De petites équipes soudées devraient pouvoir se répartir les tâches en fonction de compétences diversifiées. Une bonne connaissance socio-économique du milieu rural et du déroulement des projets de développement doit pouvoir s'appliquer à chaque territoire. La nécessité de rester suffisamment longtemps en poste se fait sentir pour valoriser ce type d'expertise. Une ou des personnes bien ancrées dans le milieu local sont donc très utiles, dans ce type de mission. La rigueur et la connaissance des procédures, ainsi que la capacité d'effectuer une veille sur leur évolution, constituent le deuxième volet nécessaire au travail. Cela peut justifier l'emploi d'un autre type de profil d'agent, dont l'ancrage territorial est moins important que son expertise administrative et financière des procédures. Les aspects comptables et financiers peuvent nécessiter une troisième personne, si le nombre des dossiers est important, et si le service gère des crédits. Dans tous les cas, les deux ou trois personnes mobilisées doivent pouvoir travailler en relation étroite avec les acteurs de terrain, à la fois pour valoriser leur travail et lui donner un sens, et pour faire circuler les informations et l'expertise acquise progressivement sur les procédures, toujours renouvelées. L'organisation pourrait reposer sur un service mixte avec des personnes polyvalentes, qui auraient d'une part des connaissances des procédures et, d'autre part, une connaissance du territoire, des acteurs et des projets. Il importe le plus possible de ne pas opposer l'administratif et le terrain, le choix de personnes polyvalentes a été privilégié par le groupe métier.

Pour les EPL, on peut imaginer un rôle important des CFPPA dans l'accompagnement des projets et la professionnalisation des acteurs ruraux. A la demande des collectivités, des réseaux économiques ou des associations, des formations spécifiques sur les procédures financières d'accompagnement de projet peuvent être dispensées régulièrement, pour tenir au courant les acteurs du développement territorial. Apprendre à monter un projet et à préparer le dossier administratif peut se faire par sessions de formations auprès des agents de développement ou des animateurs locaux, à la demande. Là encore, une bonne relation entre la DDAF et l'EPL peut permettre de diffuser la veille concernant les procédures nouvelles, et le CDI peut être un lieu de relais pour la population locale, pour fournir, dans un classeur ou sur un site internet, l'ensemble des possibilités de soutien actualisées. Un formateur spécialisé en développement local peut être présent sur l'EPL, pour assurer ce lien avec la DDAF, connaître les procédures, et fournir les formations aux adultes. Un mi-temps en formation continue et un autre en formation initiale peuvent être envisagés. Par ailleurs, au niveau formation initiale, les modules de formation faisant référence au

développement local permettent aux enseignants d'aller sur le terrain avec leurs élèves, pour illustrer leurs cours. Le suivi de projet déjà existant peut permettre de comprendre les principales phases des projets. L'apprentissage des diverses procédures existantes peut également être facilité. Les élèves et leurs enseignants peuvent, dans des cas spécifiques, participer à des diagnostics ou conduire des actions, à la demande de collectivités, en accompagnement des animateurs locaux, sans se substituer à eux ou aux bureaux d'étude fournissant l'appui.

3.3.3. Le service régional dans « l'Etat stratège »

La *légitimité* d'intervention de l'Etat stratège est basée sur la volonté de maintenir une cohésion nationale. Dans ce scénario, il n'est pas question pour l'Etat de se substituer aux Collectivités Territoriales dans l'appui au développement local. Ce sont elles qui portent l'initiative et la dynamique des projets territoriaux. La réalisation des *missions régaliennes* au niveau départemental permet à la structure régionale de maintenir un minimum de relations avec les partenaires territoriaux, et de recueillir les connaissances de terrain nécessaires à sa réflexion stratégique.

Mission principale : la coordination stratégique

Niveau principal³⁷ : le service régional

Dans ce scénario, le niveau régional est crucial. Le groupe « métier » a proposé de ne pas utiliser la dénomination DRAF pour parler du service régional à vocation territoriale, constitué en inter-services autour du Préfet. Ce pôle régional se rapprocherait plutôt d'une « mini DIACT » de niveau régional ou d'un SGAR renforcé. Chaque région développant sa stratégie, le rôle de l'Administration Centrale serait d'assurer une coordination entre acteurs (y compris entre collectivités territoriales) et une homogénéité entre les régions pour préserver la cohésion nationale. En dehors de ces aspects stratégiques, les activités de l'administration centrale seraient davantage de l'animation de réseau, l'organisation d'échanges d'expériences, la circulation de l'information, etc...

Le Pôle régional a pour rôle essentiel le maintien d'une présence de l'Etat en région pour assurer une communication constante avec les Collectivités Territoriales, et organiser une coordination favorable à la cohésion nationale.

³⁷ voir l'ensemble des niveaux en annexe

Activités	Compétences
Structurer les données territoriales de l'Etat, des CT et de l'expertise	Connaissances sociales, économiques et techniques
Réaliser des diagnostics en inter services	Capacités d'analyse, de synthèse et d'interdisciplinarité
Mener des concertations multi - partenariales	Connaissance des dispositifs et des réseaux d'acteurs
Sélectionner des priorités d'action pour l'Etat en région	Capacités d'animation et de médiation
Dialoguer avec les Conseils Régionaux et coordonner les projets	Capacités de communication
Assurer une prospective	Sens de la responsabilité et de l'équité

Activités et Compétences

La principale activité du Pôle régional chargé de l'animation et du développement des territoires est de **structurer les données relatives aux territoires** de la région, grâce aux informations détenues par les services de l'Etat, les Collectivités territoriales, et les divers partenaires locaux. Il s'agit aussi de **coordonner les diverses études** existantes sur le territoire, en structurant l'expertise disponible. De bonnes connaissances sociales, économiques et techniques sont nécessaires pour organiser ces données. La **réalisation de diagnostics** peut être menée **en inter-services**, à la demande de la Préfecture de Région, pour soutenir le plan stratégique de l'Etat. L'objectif est de développer une bonne connaissance du territoire pour pouvoir sélectionner des priorités d'action pour l'Etat en région, dialoguer avec les Conseils Régionaux, établir les Contrats de Projet Etat -Région, et coordonner des projets, éventuellement inter-régionaux, par le biais de l'administration centrale. Des capacités d'analyse, de synthèse et d'interdisciplinarité sont nécessaires pour mener les diagnostics et travailler en inter-services. Une bonne connaissance des dispositifs et des réseaux d'acteurs peut permettre de choisir judicieusement les projets à promouvoir. Il faut pouvoir également **mener des concertations multi-partenariales**, ce qui nécessite des capacités d'animation et de médiation. Enfin, ce niveau régional peut être amené à participer à des **études prospectives**, pour soutenir les décisions à prendre à moyen terme, en étudiant plusieurs scénarios possibles. Dans tous les cas, la neutralité de l'Etat en région doit permettre d'assurer la cohésion nationale et de maintenir un équilibre entre les différentes

régions françaises. Pour cette raison, un grand sens de l'intérêt public et de l'équité est nécessaire pour maintenir une position juste vis-à-vis des partenaires territoriaux.

Organisation des services

Deux niveaux de travail doivent être présents dans le pôle régional. D'une part, il faut un service permettant de recueillir les informations territoriales sous toutes leurs formes (SIG, statistiques, types de projet...), en provenance des services des préfectures, et des collectivités de niveau inférieur à la région. D'autre part, il faut des personnes d'un niveau proche de l'expertise et de la recherche, pour dialoguer avec les experts ou bureau d'études effectuant des diagnostics ou de la prospective. Le travail en inter-service est une nécessité. Ces « ingénieurs territoriaux » peuvent aussi bien être issu de l'agriculture, de l'environnement, de l'équipement, des affaires sociales, etc. Des équipes mixtes pourraient être à privilégier.

Dans ce scénario, les établissements scolaires dépendent du Conseil Régional et de l'Education Nationale, et ils ont plus de liens avec cette institution qu'avec les services de l'Etat, en ce qui concerne d'éventuelles actions d'appui au développement territorial. Cependant, la préfecture de région et ses pôles associés constituent une mine d'informations et de réflexions, mises à la disposition des usagers. Les enseignants doivent pouvoir accéder de manière prioritaire à ces informations, pour alimenter leurs cours sur le développement local.

3.4. L'« Etat partenaire différencié », scénario de « l'appui rapproché » au développement des territoires : missions et activités au niveaux départemental et local

La *légitimité* de l'Etat dans ce scénario est basée sur la solidarité nationale et le soutien aux Collectivités Territoriales pour assurer une forme d'équité sur l'ensemble du territoire.

Dans ce scénario, on suppose que les *missions régaliennes* sont assurées par des services de préfectures renforcés sur tout le territoire, ce qui permet d'avoir un minimum d'informations de base sur les situations locales. Un certain niveau de *réflexion stratégique* est également assuré au niveau régional partout, comme dans le scénario précédent. C'est à partir de ce niveau régional, et en coordination avec le niveau central et les représentants des collectivités territoriales, que se déploient des actions spécifiques pour certains territoires locaux.

Les tableaux suivants présentent uniquement les missions et les activités réalisées par l'Etat dans les territoires « fragiles » : les moins bien dotés en facteurs de développement ou les territoires non organisés. L'Etat se veut dans ce cas, catalyseur ou leader pour des projets circonstanciés... Il s'agit d'inciter, « de donner sa chance à », mais pas de se substituer aux acteurs locaux ou aux collectivités territoriales.

Mission principale : aide à l'émergence et accompagnement de projets
Niveaux d'action³⁸ : services départementaux et établissements publics locaux (EPL)

Les missions spécifiques à ce scénario s'approchent le plus de l'ingénierie de développement territorial, habituellement portée par les collectivités territoriales (à travers des agents de développement ou des élus) et par des bureaux d'étude spécialisés. Parmi l'ensemble des actions nécessaires au déroulement d'un projet (cf. partie 1), nous nous sommes centrées sur *l'accompagnement* ou *l'aide à l'émergence de projets*, qui nous semblent être l'aspect le plus stratégique pour appuyer le développement territorial, en dehors des soutiens financiers. Les missions de *médiation* ou *d'animation* ne peuvent être justifiées que dans le cadre d'un projet déjà existant (que l'Etat a fait naître ou accompagne). On pourrait imaginer que l'Etat soit appelé en tant que « médiateur », dans une phase délicate d'un projet conflictuel, mais d'autres structures peuvent jouer ce rôle spécifique tout aussi bien (cabinets privés). La vision retenue ici du rôle de l'Etat est donc moins ponctuelle, plus globale au niveau du projet lui-même. Le pouvoir des collectivités territoriales sur leur territoire ne peut pas être remis en cause. Les services de l'Etat se situent « à côté ». Par contre, ils doivent avoir une activité propre de réflexion sur les choix d'intervention à faire, et sur leurs critères de choix (mission d'équité territoriale), et, par ailleurs, mener une activité de prospective, de veille et d'alerte (mission anticipatrice pour adapter ses actions).

³⁸ voir l'ensemble des niveaux en annexe

Activités	Compétences
Réunir différents acteurs locaux	Connaissance des réseaux d'acteurs et des dispositifs
Initier des diagnostics partagés	Capacité d'analyse, de synthèse et d'interdisciplinarité
Animer des réunions pour élaborer un projet	Créativité, dynamisme, ouverture d'esprit
Faire de la médiation entre intérêts contradictoires, gérer des conflits	Capacités d'animation et de médiation
Aider à finaliser les projets (faisabilité, financement, dossier...)	Connaissance sociales, économique, techniques, juridiques et administratives
Ingénierie de formation des acteurs locaux	Pédagogie

Activités et compétences

Au niveau local, dans des territoires semblant pertinents pour les actions envisagées, il s'agit de faire naître une volonté locale de développement. Une première activité sera donc de *réunir différents acteurs locaux*, et de les convaincre de la nécessité d'agir collectivement face à un problème économique, social ou environnemental. Cette première phase de l'action est sans doute la plus difficile. Elle nécessite, outre une bonne connaissance des réseaux d'acteurs et des dispositifs, une expertise technique, économique, sociale, environnementale minimales pour déceler le problème et envisager le territoire pertinent... Par ailleurs, il faut faire preuve de capacités d'animation et de médiation, d'inventivité, de créativité, de dynamisme, et d'ouverture d'esprit. En règle générale, il ne faut pas ménager son temps ni ses aller et retour sur le terrain, pour discuter avec les acteurs locaux, un à un, avant de les réunir autour d'une table et de créer un groupe motivé par la question. Cette activité spécifique *d'appui à l'émergence du projet* doit être réalisée dans les territoires dévitalisés, où les liens sociaux sont distendus ou bien les disponibilités des élus insuffisantes pour faire face à une situation critique. On peut imaginer une autre procédure pour motiver les acteurs locaux et révéler les problèmes. L'accueil d'une classe d'élèves effectuant des diagnostics pour leurs propres formations, peut servir d'éléments de prise de conscience des problèmes locaux, au cours d'une soirée de restitution de l'étude auprès de la population. Cette rencontre peut faire naître une volonté collective, car le contact avec les jeunes en

formation motivent les adultes et relance naturellement la vision de l'avenir. Les pratiques de l'animation culturelle et les capacités d'expertise présentes en établissements scolaires trouvent tout naturellement lieu de s'exprimer.

Une fois cette reconnaissance de l'existence des problèmes locaux, il s'agit **d'initier des diagnostics partagés** et **d'animer des réunions pour élaborer un projet**. Les mêmes capacités sont requises pour animer les réunions et travailler sur le terrain, en vue de comprendre la situation. Des capacités d'analyse, de synthèse et d'interdisciplinarité sont également nécessaires au moment de la rédaction du diagnostic, qui peut être fait par le groupe, avec l'appui d'un bureau extérieur, d'un service de l'état ou d'une collectivité territoriale, ou bien d'un ou plusieurs enseignants accompagnés de leurs étudiants BTS, par exemple. On peut également être amené à **faire de la médiation entre intérêts contradictoires**, et à **gérer des conflits entre personnes ou groupes locaux**, pour maintenir une cohésion et rendre le projet viable à long terme. L'accompagnement du projet peut aller jusqu'à **aider à finaliser les actions prévues (faisabilité, financement, dossier...)**. Enfin, **l'ingénierie de formation des acteurs locaux** est aussi prévisible. Dans tout le déroulement du projet, la pédagogie sera d'ailleurs nécessaire, tant il est vrai qu'on apprend en chemin, quand les connaissances ou les réflexes d'action ne sont pas acquis...

Organisation des services

Dans cette situation très particulière, uniquement vouée aux zones rurales reculées ou aux petits pôles urbains « abandonnés » des collectivités territoriales (car situés par exemple à l'interface de plusieurs territoires ou pays identifiés), le jeu des services de l'Etat doit être adapté au contexte local. L'organisation des services doit chercher une fluidité et une disponibilité permettant d'agir localement, puis de relayer la direction du projet et des actions aux partenaires locaux et territoriaux. On ne peut envisager ce type d'activités sans une très bonne coordination avec les collectivités territoriales de tous niveaux, et avec les services de l'Etat, de toutes spécialités.

Concrètement, les sous-préfectures pourraient être des relais intéressants, car le niveau départemental n'est pas suffisamment proche physiquement des petites régions pour coordonner des actions de terrain. Par ailleurs, les sous-préfets jouent un rôle spécifique dans le développement territorial. Les EPL ont un rôle très important à jouer eux aussi, car ils assurent, à travers leurs 500 sites, un maillage relativement fin. Ces deux structures pérennes (Sous-préfecture et EPL) pourraient servir de bureau et d'accueil de court ou moyen terme pour des agents, basés officiellement en services départementaux (ou régionaux), et mandatés pour agir pendant un temps déterminé sur un territoire local. Comme on l'a vu, certains enseignants, et leurs étudiants, peuvent constituer des appuis non négligeables au cours des projets. Cependant, il reviendrait à ces « agents de

développement d'Etat », organisés en services départementaux, de coordonner les activités d'appui.

Il est difficile d'imaginer un seul individu par département, même si ce travail doit rester à la marge, la plupart des structures territoriales employant leurs propres agents de développement. Il faut alors constituer des réseaux et des équipes régionales et inter-régionales, regroupant dans des structures informelles mais solides, les agents intéressés par ces actions. Les services des DRAF ou des Pôles régionaux précédemment cités devraient pourvoir structurer au niveau régional les agents départementaux, quand ils existent, et les directeurs et / ou enseignants des EPL, motivés par les actions d'appui au développement territorial. Ce réseau régional d'action ADTR pourrait avoir sa propre plateforme participative sur Internet, et mettre ainsi à la disposition de tous les informations nécessaires aux actions.

L'appui sur les services collectifs de valorisation des données et de porter à connaissance, ainsi que la structuration des études et des expertises au niveau régional (voir scénario précédent) seraient très utiles. Les procédures possibles et la veille réglementaire doivent également être à disposition de ces agents. Ceci nécessite un travail suffisamment important pour justifier l'existence d'une personne animant à plein temps la plate-forme collaborative, au niveau régional.

De même, au sein des EPL, le dégagement de temps pour effectuer cette mission semble nécessaire. Les enseignants participant à des diagnostics ou à de l'animation territoriales devraient pouvoir valoriser ce type d'activité au même titre que leurs activités de formation. Actuellement, les pratiques se font par motivation, souvent en plus du temps de travail complet, et les agents se lassent par manque de reconnaissance et face au temps dépensé. Ces pratiques doivent par ailleurs être reconnues au même titre qu'une pratique professionnelle : elle relèvent d'activités spécifiques, non contenues dans le travail d'un enseignant. La nécessaire relation avec les services départementaux, les sous-préfectures et les services régionaux, ainsi qu'avec les partenaires locaux et les collectivités territoriales, plaide également pour une mission spécifiquement attribuée.

3.5. Missions, activités et compétences transversales

Les scénarios proposés contiennent, au-delà de leurs missions spécifiques, des missions communes, dites transversales, car elles concernent aussi bien le niveau de l'administration centrale que le niveau régional ou départemental. Ces missions se retrouvent avec des variantes légères d'un scénario à l'autre.

Bonne connaissance du territoire national

Les données territoriales, au cœur des diagnostics de développement territorial et des évaluations de l'effet des politiques publiques, doivent, dans tous les scénarios, mais particulièrement pour les aspects stratégiques, être recensées au niveau régional, même si leur production relève en grande partie d'autres acteurs, à des niveaux territoriaux inférieurs. Une très bonne collaboration et articulation avec tous les niveaux territoriaux intermédiaires est nécessaire pour organiser la production de ces données, avec, si possible, un système qui ne produise pas de redondance, pour la sauvegarde et la gestion des finances publiques. Cette considération a été produite par l'ensemble des experts rencontrés pendant notre étude. C'est un des enjeux forts des années à venir. Les services de l'Etat, mêmes réduits, devraient pouvoir structurer ces données pour le bénéfice de tous.

Selon les scénarios, il est vraisemblable que la nature des informations recueillies ne sera pas la même, et que l'organisation nécessaire pour leur obtention sera différente. L'idéal est que chaque niveau territorial (sous préfecture, préfecture et pôles départementaux, niveau régional, administration centrale) puisse utiliser des procédures permettant de collecter et de remonter des informations, non seulement en lien avec ses activités propres, mais également en lien avec les activités de ses partenaires. Il ne faut pas négliger le temps passé à structurer et rentrer des données, y compris dans des procédures bien organisées. Le niveau régional semble le niveau intégratif le plus intéressant, mais la masse de données à récolter et à traiter peut être très importante. Nous verrons dans le porter à connaissance, deuxième mission transversale étroitement liée à la première, les différents types de données à structurer, et les compétences qui leurs sont liées.

Les compétences générales nécessaires à la collecte des données territoriales sont liées à plusieurs types d'activités. En premier lieu, il faut *orienter et coordonner la gestion de ces données*, ce qui nécessite un bon niveau d'expertise et d'inter-disciplinarité, et des capacités de management, d'organisation et d'anticipation. D'autre part, il faut *effectuer une veille sur le territoire*, pour être à même de connaître ses projets, ses problèmes, ses évolutions. *L'organisation d'un système performant de remontée d'informations* nécessite de construire un réseau d'écoute et d'observation, en s'appuyant sur des partenaires fiables. De bonnes connaissances du fonctionnement politique, économique et sociale du territoire sont nécessaires. *Le traitement des données* en tant que tel correspond à une mission déjà existante dans les DRAF (et précédemment dans les DDAF). Cependant, les données nécessaires pour faire de l'appui au développement des territoires, même dans le scénario minimum, dépassent les informations strictement

agricoles ou environnementales. Cela requiert différents types de connaissances selon les scénarios : juridiques, administratives, financières, techniques, économiques, sociales et environnementales..., en plus des compétences nécessaires dans le traitement des données statistiques, dans le SIG (système d'information géographique), et dans la présentation synthétique de diagnostics, expertises, ... Les types de connaissances mobilisées sont décrites dans le paragraphe suivant.

Porter à connaissance

Le porter à connaissance est une mission incontournable quels que soient les scénarios retenus. Les types de connaissances et l'étendue des données à valoriser se complètent, avec une base commune : en effet, les données « brutes » descriptives des activités du territoire devraient pouvoir être communiquées dans tous les cas, et à tous les niveaux.

Dans la mission régaliennne, qui recoupe tous les scénarios, les données sont de trois types : *les règles, les données récupérées pour assurer l'intérêt général, et les résultats des contrôles*. Ainsi, plusieurs types de porter à connaissance peuvent être distingués :

- les aspects juridiques proprement dit : lois, règlements, seuils acceptés, sanctions possibles, etc,
- la connaissance du territoire et ses aspects techniques, justifiant la mise en œuvre d'une loi pour assurer l'intérêt général en matière de sécurité et protection des personnes et de l'environnement,
- les critères d'évaluation de la situation effective sur le plan local, justifiant ou non l'application de règlements et de sanctions,
- les résultats des contrôles et les sanctions attribuées, ce qui joue un grand rôle dans la prévention.

Dans la mission de type gestionnaire, qui concerne le scénario du même nom et, en partie, le scénario de l'état partenaire différencié, *les procédures* viennent s'ajouter aux aspects réglementaires, avec toute la complexité des diverses sources de financement, des situations justifiant leur obtention ou pas, ... Un aspect relativement similaire entre les procédures et les règlements permet de retrouver les différents types établis plus haut. On peut également y ajouter *le montant des aides financières* accordées par type de projets, et l'origine des fonds, européens, nationaux ou régionaux mobilisés.

La mission stratégique, qui concerne particulièrement les deux derniers scénarios, nécessite d'apporter au public des connaissances d'un autre style, plus difficiles à valoriser et communiquer. Il s'agit *des études, rapports d'expertise,*

diagnostics effectués sur le territoire pour nourrir les réflexions stratégiques des différents partenaires, en dehors des services de l'Etat eux-mêmes, ainsi que *des plans stratégiques* de l'Etat et des collectivités, et les contrats de plans, chartes, contrats de pays, ... qui lient les différents partenaires entre eux. L'intervention de l'Europe peut également être mise en évidence à ce niveau.

La mission spécifique d'appui au développement de l'Etat partenaire différencié requiert la nécessité de faire du porter à connaissance à un niveau « infra », sur tous les éléments cités précédemment.

Ainsi, dans tous les cas, on peut penser qu'un service spécifique doit être mis en place, à chaque niveau, à côté du service qui traite les données de manière statistique, géographique et synthétique, pour les transformer en objets de consultation et de communication. Ensuite, il faut organiser l'accueil des demandes du public, et la consultation de ces données, ainsi que leur communication. De bonnes connaissances techniques sur les moyens de communication doivent être mobilisées. Des capacités d'écoute et d'accueil, de traduction des demandes également, doivent permettre aux agents de répondre aux différents publics potentiels, et même d'anticiper leurs besoins. Les aspects pédagogiques pourraient utilement être travaillés avec des enseignants d'EPL. Une synergie entre les services et les EPL permettrait d'organiser, d'une part, une bonne information des enseignants sur les données territoriales dont ils ont besoin pour actualiser leurs cours, et d'autre part, d'organiser éventuellement à partir des établissements, ou des autres services de l'état, à différentes échelles, des journées d'animation et de communication sur différents types de données, à destination du grand public, et de publics professionnels spécifiques.

Mission d'éducation et de formation

Cette information, qui doit se faire en permanence, devrait donner lieu à une *mission d'éducation et de formation*, conjointement aux diverses activités des services. Ainsi, en ce qui concerne le contrôle, celui-ci ne serait pas compris comme un mode répressif (pour les agents de l'Etat comme pour les acteurs sociaux) s'il pouvait être accompagné de justifications bien choisies, en relation avec l'intérêt général, sur des aspects rendant service à l'ensemble de la société ou d'un territoire. Il faut faire en sorte que tous les citoyens connaissent la loi, ce qui donne, bien entendu, une mission spécifique aux appareils de formation. Celle-ci étant en perpétuel mouvement, la *veille réglementaire* pourrait servir de point de liaison entre DDAF et EPL (ou bien entre services de préfecture et établissements scolaires) pour réfléchir conjointement à cette mission particulière, qui concerne aussi bien les formateurs que les agents contrôleurs.

Dans le cas des procédures (état gestionnaire), nous avons vu que leur porter à connaissance peut réellement avoir un impact important en tant qu'appui au développement local, et comme facteur de facilitation du travail des services. La nécessaire veille sur l'évolution des politiques, tant européennes que nationales ou régionales, rapproche là encore, CFPPA et services déconcentrés, pour faire le porter à connaissance et réfléchir aux besoins de formation et à la pédagogie dans la communication de ces soutiens possibles.

Au niveau stratégique régional, la responsabilité d'éducation des citoyens trouve toute sa force. Il s'agit en effet de faire saisir aux divers acteurs locaux plusieurs aspects de la vie politique, au sens noble du terme. Pour que les données complexes en possession des services régionaux et centraux soient assimilables par les citoyens ordinaires, il faut accompagner ce porter à connaissance d'un rappel des cadres institutionnels structurant les régions et la nation, une présentation du rôle de chacun, ... Ces éléments d'instruction civique sont bien entendu dispensés au cours de la formation initiale, mais des plaquettes d'informations actualisées sur les réorganisations territoriales permettraient de rappeler en permanence la structuration collective du pays, son inscription dans l'Europe, ... Par ailleurs, on peut penser qu'il faut imaginer une graduation dans les informations fournies à partir des études et expertises disponibles. Ce peut être le travail à plein temps d'une cellule communication et éducation, et là encore, un partenariat pourrait être imaginé de manière plus formel entre EPL et services déconcentrés pour alimenter les établissements d'enseignement avec ces données, et réfléchir collectivement à des outils pédagogiques, à destination des citoyens et des élèves.

Dans le scénario du partenariat différencié, les aspects pédagogiques précédents se doublent d'une véritable mission d'éducation à l'animation et à la participation. Les établissements scolaires et les centres de formation pour adultes ont un rôle important à jouer dans la formation au développement local et à la gestion de projet. Il s'agit de former de futurs citoyens et professionnels ouverts sur les problématiques sociales, environnementales et économiques de leurs lieux de vie. Les capacités de discussion, d'expression et d'écoute doivent être développées. La négociation, la capacité à accepter des compromis entre intérêts divergents, à chercher des consensus dans l'objectif de l'intérêt général doivent être travaillées et faire l'objet d'un véritable apprentissage. Des compétences pédagogiques sur ces domaines existent dans les EPL, à travers l'enseignement de l'éducation socio-culturelle. Elles pourraient utilement être reconnues et développées, particulièrement dans des zones à fort contexte conflictuel (zones de pression foncière, touristiques ou péri-urbaines, zones à enjeux environnementaux élevés). Des profils spécifiques pourraient également exister en sous-préfecture ou services départementaux, et développer, à côté d'un travail de médiation, un travail de prévention et une mission d'éducation.

Mise en cohérence des différents niveaux d'action

Une mission de mise en cohérence des différents niveaux, sectoriels et territoriaux, par rapport à l'intérêt général poursuivi, concerne également les services centraux et déconcentrés. L'articulation, d'une part, des différents ministères entre eux et, d'autre part, de l'Etat avec l'Europe et les Collectivités territoriales est nécessaire. Cette réflexion à tous les niveaux, permettrait en effet d'organiser de manière la plus efficiente possible l'ensemble des missions abordées dans les scénarios.

Pour la mission régaliennne, une partie des contrôles ou des porter à connaissance du terrain peut être confiée à divers organismes habilités, comme cela se fait dans d'autres pays européens (cf, étude prospective du MELT). La simplification réglementaire incite à réfléchir à un fonctionnement conjoint de toutes les strates de la société pour assurer, chacune à son niveau, la responsabilité de l'application des règles communes. ***L'Etat reste cependant seul garant*** de l'application des règlements européens, de l'égalité de traitement de tous devant la loi, et de l'obtention des objectifs visés. C'est un élément important qui devrait concerner tous les fonctionnaires, qu'ils se situent au niveau central ou déconcentrés, dans la formation ou l'administration : il existe une responsabilité juridique dans l'exercice de leurs fonctions. Celle-ci est généralement portée par les préfets, mais ces derniers peuvent se retourner contre des agents n'ayant pas effectué correctement leurs missions. A l'opposé, mettre en oeuvre des contrôles sans que les personnes contrôlées ne soient réellement en mesure de connaître les lois ou de les appliquer pose question : nous l'avons vu, la mission régaliennne comporte obligatoirement une mission d'information et de formation, qui seule peut permettre d'assurer correctement – et sans danger – les contrôles.

Cette nécessaire cohérence dans les actions de tous se retrouve dans les autres scénarios. Dans l'Etat gestionnaire, on retrouve la nécessité d'articuler, au niveau central, les financements de l'Union Européenne avec les financements des différents partenaires nationaux, et d'assurer la cohérence entre les régions. Dans le schéma de partenariat différencié, l'articulation entre tous les niveaux est particulièrement complexe, et doit être assurée par un service spécifique, au moins aux niveaux régional et central.

Une partie de la cohérence des activités peut être assurée par des procédures harmonisées de remontée de données, d'un niveau territorial à l'autre. Les procédures d'évaluation peuvent également fournir matière à discussion pour permettre aux services de mieux connaître les actions de leurs collègues situés à d'autres niveaux territoriaux. La mise en place de réseaux régionaux et de réseaux départementaux ou locaux est strictement nécessaire pour assurer la

circulation des informations et des données. Les outils informatiques et Internet, ainsi que les visioconférences devraient faciliter cette organisation.

Evaluation des politiques menées

La mission d'évaluation des politiques est désormais bien intégrée à leur organisation. Dans nos scénarios, nous n'avons pas développé cette mission, qui doit être présente à tous les niveaux. Une bonne partie de l'évaluation est basée sur des critères en lien avec les activités.

Ainsi, sur les contrôles, il s'agira, d'une part, de faire remonter le nombre de contrôles effectués et de sanctions émises, et d'autre part, d'enregistrer des critères permettant de mesurer l'état de la variable visée par le règlement à observer. En effet, les contrôles en eux-mêmes ne peuvent pas fournir une appréciation intéressante de l'efficacité de la loi. Dans l'évaluation des politiques publiques, on passe actuellement d'une « obligation de moyens » à une « obligation de résultat ».

En ce qui concerne les procédures, l'évaluation peut prendre plusieurs formes, et ce d'autant plus que l'Union Européenne assure ses propres contrôles. Là encore, on peut distinguer deux niveaux dans l'évaluation : le nombre de dossiers traités et leur conformité, et les impacts des financements accordés. Ce deuxième critère est, bien entendu, plus intéressant, en termes de développement local. Il pose la question difficile de la mesure du développement socio-économique, que nous retrouvons dans les autres scénarios, et de manière plus aiguës dans le dernier.

Au niveau de la stratégie régionale, l'évaluation peut s'appuyer sur l'état d'avancement de la mise à disposition du public des principales études, expertises et diagnostics référencés. Ce critère a l'avantage d'être de haut niveau, et d'enregistrer l'efficacité du service dans son ensemble. Cependant, il ne dit rien de l'appui fourni au développement local par la réflexion stratégique des services. Evaluer ce type de prestation est particulièrement difficile.

Dans les actions de partenariat différencié, l'évaluation est également difficile. On peut toujours mesurer le nombre de réunions locales ou de partenaires rencontrés par les agents de développement « d'Etat » envoyés sur le terrain... Cependant, la réussite de leur animation et l'émergence des projets ne dépend pas entièrement de leur propre action. L'efficacité de ce type de politique d'appui est donc plus difficile à mesurer. Traditionnellement, le développement territorial se mesure à l'aune du nombre d'emplois créés, d'entreprises en bonne santé financière, etc. Cependant, désormais, les revenus distribués ou présents sur le territoire, l'état de l'environnement, la qualité de vie entre en ligne de compte. Ces aspects sont plus délicats à enregistrer. Un véritable travail doit être

mené pour réfléchir aux critères d'évaluation des politiques de développement territorial.

Anticipation et prospective

Enfin, une *mission d'anticipation et de prospective* est particulièrement nécessaire, en ce qui concerne l'appui au développement territorial. Si elle fait partie intégrante du scénario de l'Etat stratège, et qu'on peut facilement la comprendre dans celui du partenariat différencié, dans le cas de l'Etat régalien, il s'agit d'être capable de faire évoluer les législations pour les adapter aux contextes mouvants, qu'ils soient législatifs, sociaux, environnementaux, techniques ou économiques.

L'évaluation des politiques publiques mises en œuvre et des situations locales doit nourrir cette mission d'anticipation et de prospective, pour garantir l'intérêt général. Cette mission est sans doute intégrative de toutes les autres. Il s'agit de placer, près des décideurs, une cellule capable d'effectuer des synthèses sur les données recueillies, aussi bien sur le territoire, dans les expertises locales, et dans l'évaluation du travail quotidien des services. Cette mission ne peut se faire qu'en partenariat inter-service, et dans des rapprochements importants avec les cellules identiques des collectivités territoriales. Son rôle en tant qu'« appui à l'anticipation », pour l'ensemble des partenaires, est évident.

Les compétences à mettre en œuvre dans ce domaine sont en premier lieu une forte intégrité, un sens aigu des intérêts supérieurs de la nation, et une indépendance de vue, par rapport aux aspects politiques ou professionnels locaux, et aux aspects hiérarchiques traditionnels des services. Une grande rigueur scientifique et de bonnes capacités de synthèse et d'inter-disciplinarité sont également nécessaires. L'organisation d'un réseau d'experts diversifié devraient permettre d'appuyer le travail d'une telle cellule, dont les antennes régionales et centrales sont certaines. Au niveau départemental et local, des « correspondants » pourraient être plus particulièrement chargés d'assurer une veille, synthétisant les anticipations fournies par les agents, dans le cadre de leurs missions.

3.6. Profils et parcours professionnels

Rappelons que l'état des lieux (cf. première phase) n'a pas permis d'établir, comme pour d'autres études de l'Observatoire des Missions et des Métiers, des emplois-type³⁹ pour l'appui au développement des territoires ruraux. Aussi,

³⁹ L'emploi type identifie un ensemble de personnes assurant dans des situations proches ou comparables, placées dans des situations hiérarchiques et fonctionnelles similaires et assurant une même mission.

concernant les recommandations, il semble tout aussi complexe de définir des emplois - cibles⁴⁰.

Voici pour mémoire, les profils mis en évidence dans la première phase :

- Des personnes qualifiées « développement local », en fin de carrière,
- De jeunes ingénieurs nouvellement positionnés,
- Des formateurs - animateurs en EPL ou mis à disposition dans des associations d'animation rurale.

Ces profils devraient évoluer naturellement avec les départs en retraite prévisibles dans les 10 ans qui viennent ce qui ferait disparaître la première catégorie de personnes, correspondant aux individus qualifiés « développement local ». Actuellement, si aucune réorganisation de service n'est effectuée, on obtiendrait non plus trois mais deux profils :

- En service déconcentré et en administration centrale, des ingénieurs (IAE ou IGREF) ayant du goût pour l'appui au développement des territoires, ou ayant développé des compétences dans ce domaine, positionnés à haut niveau, sans possibilité d'actions concrètes sur le terrain
- Des formateurs - animateurs en EPL ou mis à disposition dans des associations d'animation rurale (avec des statuts d'IAE ou d'enseignant PLPA, PCEA...), pouvant développer, au coup par coup, des actions ponctuelles, sans accompagnement des services, et sans vision stratégique globale.

Notre étude a fait émerger plusieurs types de profils d'agents, et mis en évidence la nécessité de constituer des équipes mixtes et pluri-disciplinaires, pour effectuer les tâches relatives à l'appui au développement territorial.

Aspects généraux

- Tout d'abord, quels que soient les scénarios, il est nécessaire d'imaginer des ***collaborations entre personnes mobiles et personnes ancrées dans le territoire***. Seules des personnes présentes plus de 5 ans dans un territoire sont à même de nouer des relations durables et de confiance avec divers partenaires locaux, et d'asseoir la possibilité d'organiser la remontée des informations. Connaître

⁴⁰ L'emploi cible est l'emploi type tel qu'il est défini comme pertinent à un horizon de moyen terme (cinq à dix ans). Les emplois-cibles seront identifiés au terme d'une analyse prospective centrée sur les attentes des bénéficiaires, les projets de l'institution... Le recours à des scénarios contrastés permet d'effectuer des arbitrages entre la pluralité des futurs possibles.

l'histoire et le développement local donne une efficacité plus grande aux initiatives ou aux diagnostics. Elle permet également d'avoir un meilleur sens de l'anticipation, de repérer des changements subtils qui échapperont à de jeunes ingénieurs changeant de poste tous les trois ans. Cet impératif, décrit par de nombreuses personnes rencontrées, doit amener à prendre en compte d'autres critères que la mobilité dans la valorisation des carrières, et doit inciter à faire des mobilités entre les structures d'une même petite région.

- Dans tous les scénarios également, *des collaborations entre ingénieurs et autres profils de formation (universitaires, personnes issues du terrain, en parcours de formation continue)* permettront de créer les synergies nécessaires à l'inter-disciplinarité et à la connaissance des processus de développement, très éloignés des logiques techniques. Les ingénieurs doivent acquérir des compétences nouvelles, en terme d'ouverture scientifique, et de reconnaissance des capacités issues du terrain. Le décentrage vis-à-vis des sphères économiques et professionnelles agricole et agro-alimentaire nécessite une véritable rupture dans les raisonnements et les comportements de nombreux ingénieurs et techniciens employés actuellement par le Ministère de l'Agriculture. L'introduction d'autres personnels, à profils de formation ou parcours professionnel nouveaux, devrait, s'ils sont assez nombreux dans l'équipe, faire naître de nouvelles cultures de travail et permettre de hâter les transformations nécessaires.

Aspects spécifiques aux scénarios

- *Dans le scénario de l'Etat régalien*, deux profils d'agents doivent collaborer : des techniciens et des juristes, pour assurer les contrôles sur le terrain, en menant de front une application rigoureuse de la loi et une pédagogie du changement technique, nécessaire aux évolutions des attitudes et des actes concrets visés par les règlements. A plus haut niveau, des profils spécialisés dans le domaine juridique devraient prévaloir.

- *Dans le scénario de l'Etat gestionnaire*, une collaboration est nécessaire entre des personnels de catégorie A et B, pour traiter les dossiers de manière dynamique, en donnant un sens au travail de tous. Là aussi, des profils à tendance administrative et financière devraient être complétés par des profils à tendance technique, sociale ou économique.

- *Dans les scénarios du stratège régional et du partenariat différencié*, qui se complètent, nous trouvons *les vrais profils liés à l'appui au développement des territoires*, en terme de stratégie et de suivi de projets. Au niveau régional et départemental, des ingénieurs spécialisés dans le développement des territoires,

ou des titulaires de masters universitaires correspondants, ou des professeurs de l'enseignement agricole ayant fait leurs preuves précédemment, devraient pouvoir assumer les tâches de veille territoriale, de structuration des données et de l'expertise, de participation à l'élaboration de plan stratégique, de coordination et d'orientation des activités selon les besoins locaux. Au niveau local et dans les EPL, des ingénieurs et agents de développement de divers profils, ainsi que des professeurs de sciences économiques et sociales, de géographie, d'aménagement, d'enseignement d'éducation socio-culturelle... peuvent assurer les interventions spécifiques sur le terrain, par petites équipes pluri-disciplinaires, dans le cadre d'une animation de réseau par les structures départementales ou régionales.

Tableau récapitulatif

	Niveau régional	Niveau départemental	EPL
	Collaboration entre personnes mobiles et personnes ancrées sur le territoire (mobiles entre CT et Etat) Collaborations entre ingénieurs ou technicien et autres profils (universitaires, terrain + formation continue)		
Mission régalienn	Juriste + Ingénieur	Ingénieur ou Technicien + Juriste	Formation initiale et continue des enseignants techniques et économiques, renforcée en droit et veille juridique
Mission administrative		Ingénieur ou Technicien + Master ou licence en sciences économiques, géographie, sciences politiques, sciences sociales	
Mission stratégique	Ingénieur + Master ou Doctorat en sciences économiques, géographie, sciences politiques, sciences sociales		
Mission d'ingénierie territoriale de terrain		Ingénieur + Master en sciences économiques, géographie, sciences politiques, sciences sociales + Enseignants en socio-culturel, techniques, sciences économiques, géographie, aménagement, services en milieu rural, etc	

Parcours professionnels

Les préconisations en matière de parcours professionnels sont communes quels que soient les scénarios retenus.

- Développer les **passerelles entre services** de l'Etat (préfecture, sous préfecture, équipement, environnement ...),
- **Valoriser les ancrages locaux** au même titre que les mobilités géographiques (dès lors qu'il y a une mobilité fonctionnelle ou structurelle).

L'étude met en effet en évidence l'importance des *premiers postes en prise avec le terrain* : en DDAF, en EPL, mais aussi dans des structures de développement de type EPCI⁴¹, association, pays, parcs... ou encore dans des bureaux d'études.

Les compétences pourraient également être enrichies ainsi que les connaissances mutuelles améliorées en favorisant les mouvements des personnels entre DDAF, DRAF, EPL, laboratoires de recherche, offices inter-professionnels, etc. Il y a un enjeu important à inscrire des partenariats systématiques et volontaires pour, d'une part, casser l'isolement des enseignants (aussi bien dans leurs pratiques professionnelles que dans leurs parcours le plus souvent bloqués), et, d'autre part, ouvrir les services déconcentrés à une culture nouvelle, centrée sur le territoire et non sur « les agriculteurs », avec un sens de l'intérêt commun réactualisé et une mission de service public tournée avant tout vers l'information et d'éducation.

Par ailleurs, il faut valoriser les mobilités professionnelles des Collectivités Territoriales aux Services Déconcentrés et réciproquement. En effet, ces possibilités de mobilités « sur place » permettent de construire une bonne connaissance du terrain et d'améliorer les performances dans ce type d'activités. Là encore, elles améliorent la construction de réseau de travail locaux, et contribuent à construire des identités professionnelles plus riches et moins sectorielles.

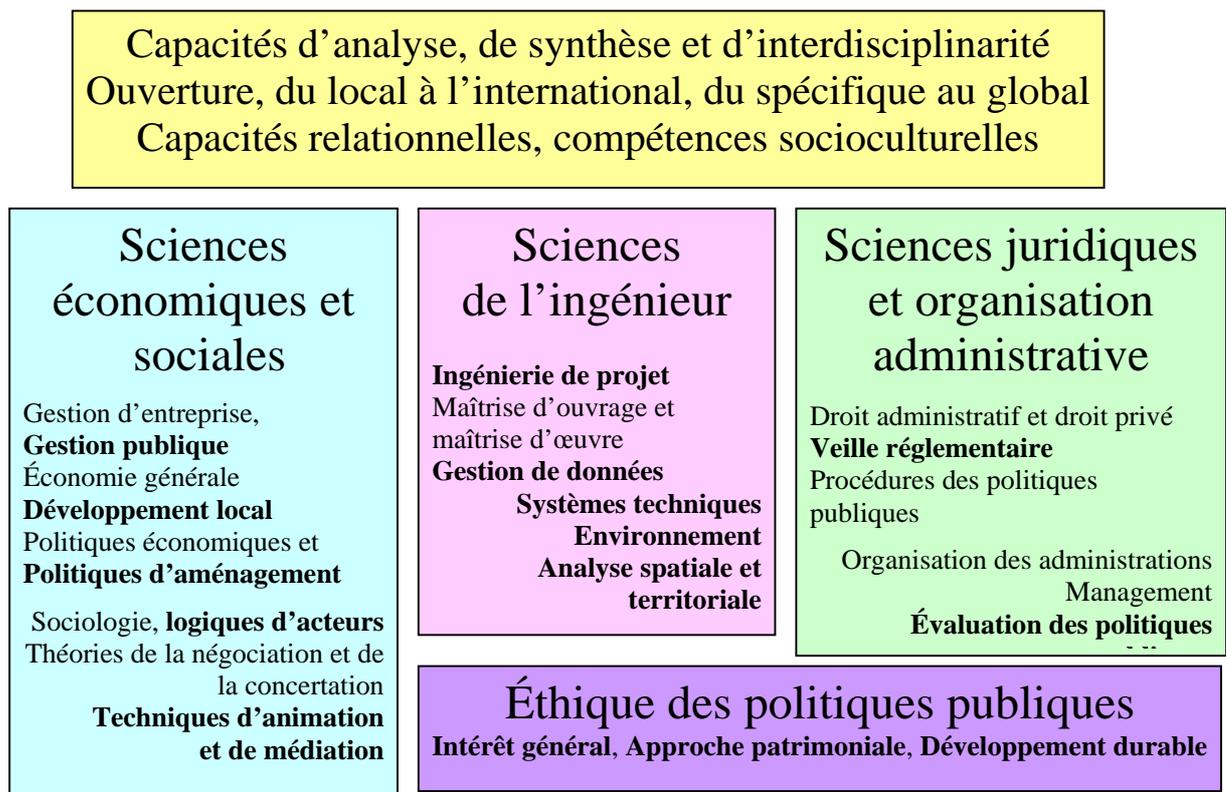
La construction actuelle des inter-services va hâter le développement des passerelles entre services de l'Etat (préfecture, sous préfecture, équipement, environnement ...). Ainsi, on pourrait imaginer à terme une refonte des corps d'ingénieurs en des catégories plus larges, non basées sur des savoir-faire techniques, mais bien sur des capacités inter-disciplinaires élargies. Les techniciens pourraient voir leurs positions revalorisées par des expertises elles aussi élargies, dans un domaines d'action. Il importe ainsi de veiller à

⁴¹ EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

décloisonner les services, à favoriser les mobilités entre services déconcentrés et administration centrale.

3.7. La formation

Le schéma ci-dessous présente les cinq catégories de savoirs nécessaires pour aborder l'appui au développement des territoires ruraux, selon les profils d'agents imaginés dans les divers scénarios. Il peut servir à organiser une formation continue, en appuyant sur les manques constatés au niveau des services, ou bien constituer un repère pour la formation d'ingénieurs spécialisés dans l'appui au développement des territoires, dans le scénario le plus complet. Cependant, nous rappelons ici qu'une caractéristique de cette mission est de faire appel à des équipes de personnes complémentaires par leurs profils et par leurs origines. En particulier, la culture technique et économique est insuffisante pour aborder l'appui aux projets : les aspects juridiques, sociologiques, politiques et culturels ne peuvent pas être traités convenablement par des ingénieurs.



Un certain nombre de capacités transversales sont communes à de nombreux métiers, et permettent d'aborder les changements tout au long d'une carrière.

Les capacités d'analyse, de synthèse et d'interdisciplinarité doivent être travaillées dans de multiples domaines, pour croiser les perspectives disciplinaires et développer des réflexes cognitifs, dans de multiples situations, toutes différentes. Il faut également faire acquérir des facultés d'ouverture d'esprit, pour raisonner du local à l'international, du spécifique au global. Enfin, il faut faire acquérir des capacités relationnelles, des compétences socioculturelles, permettant de nouer des relations et des partenariats.

Sciences économiques et sociales

Les différentes disciplines proposées sous la rubrique sciences économiques et sociales supposent que les ingénieurs ou techniciens travaillant dans le développement territorial sachent comment se gère une entreprise, même si leur parcours professionnel se fera le plus souvent en services de collectivité ou d'administration. La gestion des finances publiques découle des mêmes grands principes, même si les règles sont différentes, et qu'il faut en connaître les arcanes, surtout dans le cas scénario de la gestion administrative.

De bonnes connaissances en économie générale permettront de replacer les modalités du développement local dans son environnement national et international. Tous les facteurs de ce développement territorial et les principes de mise en œuvre des projets seront étudiés. Les politiques économiques et politiques d'aménagement permettent d'avoir une vue historique sur les moyens disponibles pour soutenir ou réguler l'économie. Cette dernière ne se faisant pas sans les hommes, les groupes sociaux, les organisations et les institutions, la sociologie, permettra d'aborder les logiques d'acteurs, pour mieux comprendre les situations territoriales. Les théories de la négociation et de la concertation, ainsi que les techniques d'animation et de médiation peuvent compléter cette approche, pour permettre d'accompagner les projets locaux en toute connaissance de cause.

Sciences de l'ingénieur

Les sciences de l'ingénieur se base désormais beaucoup sur la notion d'ingénierie de projet. En effet, les réalisations se déroulent selon un schéma institutionnel et organisationnel qu'il s'agit de maîtriser. La différence entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre doit être parfaitement analysée, pour saisir où peut se situer l'intervention de l'Etat, et savoir garder une place d'accompagnement, qui ne se substitue pas à la responsabilité des collectivités ou des groupes locaux. Une bonne connaissance des systèmes techniques et de l'environnement s'appuiera sur la maîtrise de l'analyse spatiale et territoriale et de la gestion de données.

Sciences juridiques et organisation administrative

Actuellement, les parcours de formation sont souvent restreints en droit administratif et droit privé. Or, ce domaine complexe doit être abordé le plus tôt possible pour familiariser l'ensemble des citoyens avec les bases mêmes de la vie sociale. La veille réglementaire est un élément clef du fonctionnement de la société. Apprendre à l'effectuer ou savoir comment se procurer les nouvelles informations correspond à un manque global, que nous avons constaté à tous les niveaux de notre enquête. Il faut donc former les agents de l'Etat à cette veille, mais plus encore l'organiser de manière rationnelle, en inter-service, et réfléchir à sa vulgarisation.

La connaissance des procédures des politiques publiques, et de l'organisation des administrations, nationales et territoriales, est également nécessaire pour trouver les meilleures solutions dans l'organisation de l'appui au développement.

Enfin, l'apprentissage du management au sein des administrations doit être développé. Celui des procédures d'évaluation des politiques publiques est désormais incontournable, dans un Etat moderne.

Éthique des politiques publiques

Les futurs agents de l'Etat devraient bénéficier d'une formation à la réflexion sur leur positionnement spécifique. Il s'agit d'apprendre à différencier l'Intérêt général et les intérêts sectoriels, et à acquérir une certaine éthique dans son travail, pour repousser les injonctions ou les menaces en provenance d'intérêts privés ou catégoriels. L'approche patrimoniale, ainsi que la notion de développement durable, permettent de faire prendre conscience de la nécessité de se fixer des objectifs collectifs dans les choix publics, à travers une véritable consultation élargie de la population mettant à plat l'ensemble des enjeux. Le travail en inter-services devrait accélérer cette prise de conscience. La position de neutralité est réclamée par tous les partenaires de l'Etat. Hors de ce positionnement, les services déconcentrés et l'administration centrale peuvent se trouver définitivement désavoués, et exclus du jeu social.

3.8. Conclusion de la troisième phase

Cette troisième phase de l'étude sur les métiers de l'appui au développement territorial a été particulièrement riche et complexe, puisque quatre scénarios ont été retenus. En effet, ces scénarios une fois développés ont paru se compléter plutôt que s'opposer.

En conclusion des réflexions du groupe métier, il s'est avéré qu'un scénario ambitieux pouvait être proposé pour l'État Régalien, dont les missions principales sont d'assurer l'intérêt général, de contribuer à la sécurité des personnes et des biens, mais aussi de « prévenir les risques de tous ordres », d'« être un véritable régulateur », et d'assurer le développement à long terme... donc le développement durable ! Les missions régaliennes sont apparues comme la base incontournable pour le développement des territoires, dans la mesure où elles affirment le cadre de vie collective et les « services de base » à assurer pour tous et partout. Le scénario de l'État Gestionnaire a été au contraire jugé peu attractif, si l'État ne se donne pas les moyens financiers de choisir et de soutenir certains projets, et n'affirme pas, a minima, une vision stratégique.

Les deux scénarios qui relèvent le plus de l'appui au développement des territoires concernent la complémentarité entre un niveau stratégique régional et un niveau d'appui local, différencié selon les régions. Cependant, le scénario de l'État Stratège régional se révèle, aux yeux des agents interrogés ou ayant participé au groupe métier, particulièrement fragile, étant donné que maintenir un objectif de cohésion nationale dépendra des capacités de l'État à mettre en place des coopérations avec ses partenaires. Un nouveau positionnement, volontariste, sur des bases précisées sera nécessaire pour le Ministère de l'Agriculture. Enfin, le pilotage lié au scénario de l'État Partenaire différencié pourrait s'avérer très complexe car il s'agit de fournir une aide, non paralysante pour les initiatives, de s'organiser et de se coordonner entre services de l'État en fonction des besoins des territoires.

Ainsi, même si de nombreuses pistes sont présentées ici, il ne faut pas oublier la situation actuelle sur laquelle il faudra reconstruire. Plusieurs difficultés ont été retenues en matière de constat :

- Des difficultés évoquées par les agents actuellement sur ces missions : isolement et manque de reconnaissance, risque de perte de compétences ;
- Des difficultés pour définir les contours des métiers relatifs à l'Appui au Développement des Territoires Ruraux, et les champs d'exercices de ces métiers, y compris dans les réflexions menées par les professionnels au sein de l'UNADEL (Jeannot, 2006) ;
- Une réflexion qui dépasse largement le cadre du Ministère de l'Agriculture, dans la mesure où cet appui au développement des territoires ne pourra se faire qu'en inter-services.

En termes de recommandations générales, quatre points apparaissent essentiels, si le Ministère souhaite se positionner sur ce champ d'activité :

- Donner, dès à présent, un signe fort aux agents situés à tous les niveaux, pour montrer l'engagement du MAP sur les questions de l'appui au développement des territoires ruraux ;
- Cadrer l'exercice de ces missions, en soulignant les spécificités de l'ADTR vis-à-vis de l'ingénierie publique ;
- Clarifier les interventions de chaque département ministériel et de chaque échelle territoriale ;
- Favoriser les synergies entre services et avec les collectivités territoriales.

Le potentiel de petites équipes concernées par le développement territorial existe à chaque échelon du Ministère. Il semble important de sortir des positions d'isolement vécues par de nombreux intervenants actuels. La complémentarité entre des expertises différentes est nécessaire, que cela soit sur les plans juridique et technique, animation et soutien à la mise en œuvre d'actions concrètes, gestion de données et porter à connaissance, diagnostics et stratégie, etc. La nécessité de s'appuyer sur certains personnels, ancrés territorialement, est une spécificité de cette étude, tant il est vrai que les compétences territoriales ne peuvent s'approfondir qu'en passant d'une structure ou d'une fonction à l'autre, sans quitter la même région. A l'échelle d'une carrière, deux ou trois postes régionalement différents semblent envisageables, mais pas plus. Par contre, d'autres profils d'experts peuvent au contraire se construire par un mouvement régional plus rapide, à la condition que leurs pratiques professionnelles ne puissent pas s'organiser sans le recours à la compétence des premiers.

Enfin, dans cette étude, nous avons également mis en évidence les nombreuses possibilités de transversalité à inventer et mettre en place entre les personnels des services déconcentrés et ceux des établissements scolaires. Ce partenariat fructueux ne peut se faire qu'à travers des disponibilités en temps, avec des plages journalières bien dégagées, pour les enseignants, pour leur permettre de participer aux dynamiques locales.

CONCLUSION GENERALE ET MISE EN PERSPECTIVE DE L'ETUDE

La rédaction d'un rapport d'étude deux ans après son démarrage constitue un exercice particulier, compte tenu de l'évolution rapide du contexte des politiques publiques concernant l'appui au développement des territoires. Dans la prospective présentée et le développement des missions et activités selon les scénarios, nous nous sommes appuyées sur les données de nos enquêtes et les réflexions des groupes métiers et des commanditaires. L'actualité a évolué et présente quelques changements qui ouvrent certaines perspectives et clarifient certaines incertitudes. Cependant, ces prémisses ne permettent pas de trancher dans les scénarios d'avenir : trop de discussions restent ouvertes actuellement pour ce prononcer, et de grands choix politiques restent à venir.

a. Le développement rural au MAP

Les modalités de gestion retenues pour le FEADER influenceront nécessairement le positionnement des services déconcentrés (DRAF et DDAF) pour la prochaine programmation de développement rural (2007-2013), en liaison avec les services des Secrétariats Généraux des Affaires Régionales (SGAR) autour du Préfet de Région. Il est trop tôt pour se prononcer sur les choix politiques en cours et sur leurs effets.

Les thématiques de développement rural hors FEADER seront également des occasions, ou pas, pour les services du MAP de se positionner sur les questions de développement rural, dans un cadre interministériel. Ainsi, les services (DDAF et DRAF) se sont plus ou moins bien saisis de la mise en place des Pôles d'Excellence Rurale (PER), en partenariat entre le MAP - DGFAR et la DIACT. Cela peut s'expliquer par diverses raisons. Les DDAF sont, d'une part, fortement occupées sur des questions purement agricoles, en liaison avec la gestion des aides du premier pilier de la PAC. Les préfetures, d'autre part, sont en quête, elles aussi, de légitimité sur les questions de développement rural comme le montre le rapport sur les sous-préfets d'arrondissement (cf. Etude « quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement ? »).

Par ailleurs, les expériences de fusions entre DDAF et DDE dans huit départements pourraient montrer la voie d'un rapprochement de plus grande ampleur entre les services du ministère de l'agriculture et ceux de l'équipement.

Dans ce contexte, il faut également citer les expériences de rapprochement entre DRIRE et DIREN qui ont réellement débuté en mars 2005 dans cinq régions (PACA, Corse, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais et Picardie) pour une durée de 18 mois.

Cette étude s'achevant, il est également intéressant de noter que, parmi les actions initialement prévues au plan d'action de soutien aux territoires ruraux, le réseau des correspondants « affaires rurales » peut se targuer d'un bilan positif. Il répond aujourd'hui à des attentes fortes de ses membres (en DRAF, DDAF et EPL) en matière d'échanges de ressources, d'informations et de pratiques.

b. Nouvelles formes d'implications de l'enseignement agricole dans le développement des territoires

L'animation et le développement des territoires inscrits dans la loi DTR ont réaffirmé l'ancienne mission « d'animation rurale » de l'enseignement agricole. Cela a permis de donner une plus grande légitimité aux différentes actions des EPL, bien mises en évidence par les rapports de MM. Poirier et Cestac en 2004. Le développement des pépinières d'entreprise sur le site de certains établissements, la participation des EPL à certains Pôles d'Excellence Ruraux, l'existence de Chefs de Projet de Partenariat, soutenant des actions et des réflexions innovantes en relation avec la recherche et le développement agricole, sont autant de possibilités offertes aux chefs d'établissements pour se positionner sur l'appui au développement des territoires. Le développement, dans la formation initiale et continue des enseignants, de stages portant sur les « diagnostics territoriaux d'un établissement scolaire », doit également accroître les compétences internes en la matière⁴².

A la rentrée 2007, des « tiers-temps » seront fournis à une trentaine d'ingénieurs en EPL, pour contribuer à l'appui au développement des territoires. L'analyse des demandes et des projets retenus, dans l'ensemble de ces procédures relativement nouvelles mises en place en lycées agricoles, fait apparaître que le développement territorial est souvent vu à travers les dynamiques sectorielles agricoles, agro-industrielles et agro-alimentaires. Cependant, ces outils disponibles pourraient être mis au service de logiques plus territoriales, si la culture générale du Ministère venait à se tourner clairement vers la ruralité.

Les établissements d'enseignement sont particulièrement bien placés pour répondre à la progression des problématiques agriculture-société. La mission d'animation rurale, souvent portée par des enseignants socio-culturels à multiples profils, est un atout pour le milieu rural et péri-urbain. Les décharges horaires existantes pour ces enseignants animateurs pourraient être remobilisées à l'occasion du dispositif tiers temps, pour améliorer la procédure, et répondre aux souhaits de lycées investis dans des projets de communes non tournés vers la technique. De même, l'investissement de certains enseignants, à profil divers (économie, géographie, aménagement...) devrait pouvoir être reconnu.

⁴² Stages ETER, ENFA de Toulouse

Le niveau de coordination régionale apparaît également comme un enjeu de plus en plus important, en DRAF-SRFD. En 2005, le rapport Lescole proposait l'existence, dans chaque établissement local, d'un ingénieur chargé de l'appui au développement des territoires, au côté du directeur, pour mieux articuler le projet d'établissement à son milieu d'appartenance. Ce souhait ambitieux pourrait être transposé en SRFD, pour fournir à l'ensemble des EPL d'une région une véritable référence et animation sur la question. En effet, les Conseils Régionaux ont une vision de plus en plus territorialisée de la gestion de leurs établissements scolaires et de la formation professionnelle, et les plans régionaux d'enseignement agricole peuvent être construits avec une vision stratégique des besoins de formation des territoires, dans une articulation régionale de répartition des moyens. Cette nécessaire coordination pourrait déboucher sur une véritable animation, en s'appuyant sur des relais locaux en EPL, comme elle se construit en partie dans certaines régions. Dans les régions les plus grandes ou possédant le plus d'établissements, plusieurs personnes peuvent être nécessaires pour mener à bien cette mission, si on considère qu'elles pourraient apporter un soutien ponctuel à certaines petites structures.

c. Une stratégie de développement durable au MAP ?

Le positionnement sur le développement durable, cinquième scénario proposé, n'a pas été retenu dans l'approfondissement de la troisième phase. Les compétences spécifiques nécessaires à ce scénario, n'ont donc pas été travaillées et présentées ici. Même si le scénario régalien se positionne sur des points importants du développement durable, il ne dit rien des types d'activités particulières à mettre en œuvre pour conduire une véritable politique de développement durable.

Le Ministère de l'Équipement semble avoir fait ce choix, et apportera sans doute ses compétences sur ce sujet, dans le cadre des missions interservices (cf. rapport de juillet 2005).

Pour ce qui concerne le développement durable des territoires, le Ministère de l'Écologie et du Développement Durable conduit une réflexion depuis plusieurs années pour apporter une forme de validation aux « Agenda 21 » des collectivités territoriales, et les aider dans leurs démarches de réflexion. Les DIREN seront sans doute mobilisées sur ce sujet.

Au Ministère de l'agriculture, une réflexion stratégique a débuté en septembre 2006, pour envisager les actions à mener dans les politiques du ministère et dans les services, en relation avec l'adaptation à mi-parcours des stratégies française (SNDD) et européenne (SEDD) de développement durable. Par ailleurs, un plan « agriculture – biodiversité » a été construit dans la cadre de la stratégie nationale de même nom.

Les Etablissements d'enseignement agricole sont également entrés en réflexion sur ce sujet, depuis 2003. Les résultats de l'expérimentation nationale, menée dans « un EPL par région », montrent la nécessité d'ouvrir les EPL sur leurs territoires et de travailler en partenariat plus resserré sur ce sujet, avec les collectivités locales et les acteurs locaux. Là aussi, de nouvelles opportunités sont en train de naître pour les années à venir. Actuellement, depuis septembre 2006, un certain nombre de Conseils Régionaux lancent des agendas 21 pour les établissements scolaires. Ils se montrent très intéressés par l'expérimentation menée dans l'enseignement agricole.

Le positionnement, en DRAF – SRFD, depuis 2003, d'un animateur régional « agriculture durable, développement durable » (ARADDD) a permis de développer des compétences spécifiques sur le sujet du développement durable. Le maintien de ces animateurs, parfois recrutés sur des fonds contractuels, serait une solution intéressante pour développer l'animation rurale et créer des réseaux d'appui au développement des territoires, sur la base des connaissances accumulées par ces agents depuis trois ans, à la fois pour le développement durable de l'agriculture, et pour la conduite de projets d'établissements dans ce domaine. Leurs compétences pourraient également être mises à profit par les DRAF et les DDAF, si elles souhaitent participer à la démarche « Etat exemplaire » prônée par la SNDD.

Ainsi, la conclusion de notre étude reste ouverte à bien des incertitudes, mais également à des pistes passionnantes pour l'avenir.

ANNEXES

- Annexe 1 Cahier des charges de l'étude (2004)
- Annexe 2 Membres du GEFE ADTR (décembre 2005)
- Annexe 3 Déroulement de l'étude OMM ADTR, de 2004 à 2006
- Annexe 4 Historique des politiques de développement rural
- Annexe 5 Guide d'entretien
- Annexe 6 Composition du groupe métier du 3 mai 2005
- Annexe 7 Experts interrogés pour la construction des scénarios
- Annexe 8 Questionnaire destiné à trois panels différents
- Annexe 9 Panels de personnes contactées pour répondre au questionnaire
- Annexe 10 Tableau structurant le questionnaire
- Annexe 11 Résultats des questionnaires selon les panels
- Annexe 12 Résultats du questionnaire sous forme de tableaux synthétiques
- Annexe 13 Composition du groupe métier du 30 mars 2006
- Annexe 14 Présentation détaillée des missions et activités à chacun des niveaux : central, régional et départemental pour chacun des quatre scénarios

Annexe 1

Cahier des charges de l'étude

*Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation,
de la Pêche et des Affaires Rurales
Observatoire des Missions et des Métiers*

Groupe d'Etude de la Filière d'Emplois
« Appui au développement des territoires ruraux »
Président : Monsieur Joël Mandaron - IG du GREF

Dispositif d'étude (août 2004)

I – Contexte institutionnel et premiers travaux :

La loi sur le développement des territoires ruraux, qui sera présentée en seconde lecture à l'automne prochain devant le Parlement, vise à aider ces espaces à se projeter dans l'avenir afin de réussir leurs mutations. Elle complète les dispositions de la loi sur l'initiative économique, celles relatives au soutien à l'exportation pour les PME, les mesures en faveur de l'accès du monde rural aux nouvelles technologies de l'information et de la communication ainsi que les décisions du CIADT de septembre 2003.

Les dispositions de la loi embrassent un périmètre plus large que celui du seul MAAPAR. Son caractère interministériel est avéré. Cependant, les directions, services et établissements publics placés sous son autorité sont identifiés comme devant assurer des responsabilités spécifiques. C'est le cas plus particulièrement :

- en administration centrale de la DGFAR, de la DGER et de la DGA,
- en services déconcentrés des DRAF et DDAF,
- des EPLEA avec leurs divers centres constitutifs : CFPPA, CFA, exploitations et halles technologiques.

Cette place tient tout à la fois aux attributions de ces entités, à leur ancrage historique dans les territoires ruraux ainsi qu'aux savoir-faire professionnels des personnels qui oeuvrent en leur sein. Elle est confirmée par les initiatives prises par des équipes dirigeantes et des agents spécialisés notamment en écho aux demandes formulées tant par leurs interlocuteurs locaux (élus, socioprofessionnels...) que par les autorités préfectorales.

Dès le quatrième trimestre 2003, la DGFAR a reçu mandat du cabinet du ministre chargé de l'agriculture de préparer un plan d'action afin d'appuyer, après son adoption, la mise en œuvre de la loi. A cette fin, la DGFAR a engagé des travaux avec les groupements des

directeurs régionaux et départementaux de l'agriculture et de la forêt mais aussi avec les directions générales concernées ainsi qu'avec le Conseil Général du GREF - VII^o section.

Le conseil d'orientation de l'observatoire des missions et des métiers a, lors de sa réunion d'octobre 2003, recommandé la mise en chantier d'une étude au périmètre conforme à ses attributions.

« Compétent dans tous les domaines des politiques mises en œuvre par l'administration centrale, les services déconcentrés et les établissements publics d'enseignement et de formation professionnelle, l'Observatoire assure la veille prospective sur les missions et sur les compétences requises pour les exercer. Il fait toutes recommandations utiles à la gestion des ressources humaines, notamment en matière de recrutement, de formation initiale ou continue, et de construction raisonnée des parcours de carrière. »¹

Un projet de dispositif d'étude a été élaboré par l'Observatoire des missions et des métiers courant janvier 2004. Celui-ci a été validé début mars 2004 par un groupe de travail composé sur l'initiative de la DGFAR. Ce groupe présidé par Monsieur Pierre Steinlein, IG du GREF, a rassemblé un panel de directions et services concernés. Cette étude, aux objectifs volontairement circonscrits, s'est attachée :

- à comprendre comment et pour quelles raisons différents services déconcentrés, dans leurs contextes territoriaux propres, coopèrent avec leurs partenaires ;
- à analyser les logiques d'action des différents acteurs : élus, lycées agricoles, associations, DDAF, DRAF... ;
- à identifier quelles pourraient être les modalités de mutualisation de savoirs et savoirs-faire entre acteurs : DDAF et EPLEA notamment.

Les enquêtes de terrain² et l'analyse des données ont été confiées à Mademoiselle Elise Jonquez, étudiante en DESS « Conseil aux collectivités territoriales en matière de politique de développement et de politique de l'environnement »³. Celle-ci a présenté ses travaux lors de la première réunion du Groupe d'Etude de la Filière d'Emploi « Appui au développement des territoires ruraux » le 25 juin 2004.

Le Conseil général du GREF a durant le premier semestre 2004 poursuivi ses travaux notamment en organisant à la mi-mai un séminaire de deux jours consacré aux pratiques d'appui au développement des territoires ruraux.

II – Premiers constats et points de vigilance :

Les territoires ruraux sont amenés, en réponse aux attentes de la société française, à dépasser la stricte production de biens : productions alimentaires, bois... mais aussi de services : accueil touristique, protection d'espaces naturels remarquables.... Des exigences nouvelles

¹ Article 1 de l'arrêté ministériel du 24 janvier 2000 portant création de l'Observatoire des missions et des métiers.

² Départements des Alpes de Haute - Provence, des Hautes - Alpes et de l'Orne.

³ Université de Paris XIII UFR « Droit et Sciences politiques » Directeur du DESS : Monsieur Pierre Teissereinc, Professeur des Universités.

s'expriment en terme de qualité, de sécurité et de développement équilibré et durable. Ces exigences ne peuvent être analysées et prises en compte par un seul acteur aussi légitime soit-il. Le traitement des multiples paramètres : économiques, environnementaux, sociaux, culturels... rend nécessaire la mise à jour du caractère systémique des enjeux. La production de données intégrées (cf. SIG) et leur mise à disposition des populations concernées constitue le plus souvent une étape essentielle. Ces données donnent ainsi plus de consistance à la posture des agents publics en charge de « *dire le droit* » et du « *porter à connaissance* » des politiques publiques nationales et locales.

L'élaboration de réponses pertinentes semble ne plus passer par des programmes conçus en référence aux seuls critères de la rationalité technique ou financière. La mise en débats d'options alternatives organisées par un ou des « *médiateurs* » paraît plus probante. C'est à ce titre que les services publics, et les directions et services du MAAPAR en particulier, apparaissent comme l'un des acteurs pouvant favoriser ces prises de conscience et la construction raisonnée de projets.

Par ailleurs, les dimensions financières et réglementaires des projets peuvent être éclairées par les savoir-faire d'agents publics. Les notions « *d'ensembliser* », de « *vigie réglementaire* »... reçoivent un écho favorable d'élus ruraux, d'acteurs socioprofessionnels, de mouvements associatifs.... La notion « *d'ingénierie de projet de territoire* » constitue une première synthèse des contributions que pourraient apporter les directions et services du MAAPAR.

Ces premiers éléments, confirmés par les travaux de terrain conduits entre mars et mai 2004 et validés par le GEFE tenu le 25 juin doivent être approfondis et rendus plus opératoires afin d'être intégrés dans le plan d'action ministériel.

Des terminologies nouvelles requièrent des définitions plus assises. Hors de cet effort, des malentendus, voire des contresens, sont à redouter. Les notions « *d'ingénierie de projet de territoire* », « *d'ensembliser* », « *d'appui au développement local* »... si elles ont reçu des validations locales aux travers de pratiques innovantes semblent devoir être consolidées. Elles traduisent des choix d'engagement des services et des personnels nouveaux et parfois en tension avec des logiques professionnelles perçues par ailleurs comme très légitimes.¹

Il convient par ailleurs d'apprécier quelles doivent être et quelles peuvent être les contributions les plus appropriées des structures publiques. Un volontarisme peu distancié serait dommageable. Les directions et services du MAAPAR pourraient ainsi laisser croire qu'ils vont s'engager seuls, sur une longue durée et sur des dimensions multiples ... Or, le partenariat a été identifié comme la règle. En outre, les services ont le devoir de mesurer leurs contributions au regard de leurs moyens. L'identification par les équipes de direction et les personnels directement concernés de priorités excluant d'autres engagements doit constituer « la » ligne de conduite et trouver sa place dans des réflexions d'ensemble tels que les Projets d'Action Stratégique de l'Etat En Région (PASER), Projets d'Action Stratégique de l'Etat En Département (PASED), plans d'action stratégiques des services déconcentrés du MAAPAR, projets d'établissement des EPLEA...;

Enfin, les premiers travaux ont souligné l'importance des analyses transversales, seules en mesure d'appréhender l'interdépendance des dimensions à traiter. Les coopérations inter -

¹ Ainsi, par exemple, certains services « Equipements publics ruraux » au sein de DDAF peuvent avoir des difficultés à appréhender ces positionnements.

personnelles et inter – institutionnelles, si elles sont apparues comme cruciales, ne relèvent pas de l'injonction administrative. Il est *a contrario*, nécessaire d'identifier avec précision les contributions devant et pouvant être apportées par les différentes parties. Le repérage des logiques d'action dominantes des différentes instances administratives du MAAPAR : directions d'administration centrale, services déconcentrés, établissements publics, établissements de recherche... devrait faire apparaître les complémentarités en terme d'intérêts croisés. Ces travaux seront aussi à entreprendre avec les autres partenaires des projets : élus ruraux, autres services de l'Etat et des collectivités territoriales, instances consulaires, mouvements associatifs...

III – Productions attendues :

Conformément aux recommandations formulées par le conseil d'orientation de l'Observatoire et aux conclusions de la première réunion du « GEFE « Appui au développement des territoires ruraux » trois ensembles de productions sont attendus :

1 – L'établissement d'une cartographie des emplois¹ dédiés pour tout ou partie aux politiques publiques d'appui au développement des territoires.

Les chargés d'étude seront plus particulièrement invités à analyser quelques situations de travail significatives d'agents de différentes structures du MAAPAR oeuvrant dans la filière. L'étude de « projets » devra permettre d'identifier :

- les modes de sollicitation des directions et services,
- les critères d'évaluation internes et externes mis en œuvre,
- les contributions (individuelles et/ou collectives) apportées,
- les modalités de travail tant en lien avec les partenaires « externes » qu'avec des agents du MAAPAR : administration centrale, services régionaux et départementaux, établissements publics d'enseignement agricole....²
- les difficultés rencontrées lors des différentes phases de l'action,
- les ressources mises en œuvre : financières, techniques, réglementaires, relationnelles, ...
- les savoirs et savoir-faire mobilisés ainsi que les modalités d'acquisition, d'actualisation et de perfectionnement de ceux-ci,
-

Une attention particulière sera par ailleurs portée quant aux processus de transmission des savoirs mis en œuvre au niveau local par les services du MAAPAR. Les travaux du GEFE ont en effet confirmé qu'un nombre significatif de cadres spécialisés dans l'appui au développement des territoires ruraux sont amenés à faire valoir leurs droits à retraite d'ici moins de cinq ans.

2 – Une "scénarisation" des mises en œuvre des politiques publiques.

L'hypothèse qui prévaut est celle qu'un ajustement « territorial » des politiques publiques en fonction :

¹ Emplois de catégories A, B et éventuellement C, sans considération de statut : agents titulaires et contractuels.

² Des liens avec des études d'autres filières d'emplois seront vraisemblablement utiles : cf. notamment : « Forêt, bois et milieux naturels », « Ingénierie publique »...

- des caractéristiques économiques et sociales des différents territoires,
- des priorités de l'action de l'Etat quant au développement des territoires ruraux,
- des pratiques et cultures professionnelles en présence,
- des ressources dont disposent les directions et services,
- des modes de mobilisation des ressources publiques selon les régions et départements
-

L'examen d'options déjà mises en oeuvre par quelques directions et services complété par le repérage de projets devant être engagés permettra de mettre en évidence :

- les « invariants » caractérisant l'ensemble des services et établissements du MAAPAR,
- les logiques propres à quelques modèles « alternatifs » dont la cohérence, les avantages et les limites seront soulignées,

3 – Des scénarios à la formulation de recommandations quant aux modes d'actions des structures du MAAPAR et aux profils d'emplois devant être privilégiés.

Sur la base des différents scénarios mis en évidence et qu'il appartiendra au GEFE de valider, les chargés d'études seront invités à mettre en évidence pour chacun des scénarios retenus, l'impact des différentes options quant :

- aux activités relevant en propre aux agents des directions et établissements du MAAPAR,
- aux activités devant être déléguées à d'autres acteurs publics, à des instances socioprofessionnelles, au monde associatif....
- aux critères d'évaluation des actions conduites par les équipes dédiées à la mise en oeuvre des politiques publiques « Appui au développement des territoires ruraux » ,
- aux profils des emplois « cibles » les plus adaptés. Ces emplois seront décrits notamment en termes de savoir, de savoir-faire, de réseaux d'acteurs à privilégier, de modes de travail à mettre en oeuvre au sein des directions et établissements.... mais aussi avec les bénéficiaires et partenaires,
- aux parcours professionnels les plus efficaces pour accéder à ces emplois,
- aux emplois pouvant être éventuellement occupés hors de la filière par des agents s'étant consacrés à l'appui au développement des territoires ruraux,
-

En aval de ces travaux, les chargés d'études auront le souci de formuler toutes recommandations utiles de nature à faciliter le passage entre la ou les situations actuelles (cf. phase I de l'étude) et les scénarios. Celles-ci pourront porter par exemple sur :

- les modalités de travail entre les structures centrales du MAAPAR et les structures de « terrain »,
- les liens à créer, développer ou consolider entre agents publics. Des maquettes d'organisation pourront être élaborées à l'appui.

- les modes de coopération entre les agents publics dédiés à l'appui au développement des territoires ruraux et les établissements de recherche appliquée,
- les pratiques de contractualisation à développer entre parties prenantes des politiques publiques,
- les dispositifs d'évaluation (*vs.* contrôle) de nature à permettre un pilotage des actions innovantes engagées,
- les actions à engager pour permettre des capitalisations des « bonnes pratiques », des « échanges de savoir »,....
- les formules les plus adaptées à la transmission des savoirs et savoir-faire en lien avec le renouvellement générationnel concernant certains cadres,
- la mise en place de dispositifs de GRH spécifiques à telle ou telle catégorie d'agents dédiés à l'appui au développement des territoires : profils de qualification à privilégier, modes de recrutement, dispositifs de formation scandant les parcours professionnels...
- ...

IV – Méthodologie d'étude et échéancier :

1 – Méthodologie : principes

La méthode de recueil et d'analyse de données privilégiera une approche compréhensive à l'exclusion de toute démarche normative.

A cette fin, les chargés d'études auront plus particulièrement recours à des entretiens auprès d'un échantillon significatif.¹ Le recours à des entretiens de moyenne - longue durée sera systématisé afin de mettre en évidence la multiplicité des facteurs pouvant éclairer les pratiques professionnelles, les positionnements choisis, les difficultés rencontrées, les souhaits d'évolution, les leviers d'action qu'il serait utile de mobiliser.... Ces entretiens seront aussi l'occasion d'un repérage précis des processus mis en œuvre pour conduire à bien un projet.

L'élaboration des outils de recueils de données : entretiens, analyse de documents, observation de situations de travail telles des réunions avec des bénéficiaires, des agents publics... tiendront compte de trois facteurs déterminants :

- Les multiples dimensions des champs d'action des agents dédiés à l'appui au développement des territoire ruraux (cf. les dimensions techniques, réglementaires, financières, sociales, culturelles, ...) ;
- La singularité des positionnement organisationnel de ces emplois : emplois de chargés de mission rattachés à un cadre dirigeant, poste de « tête de réseau » dans une structure régionale, insertion dans un service technique départemental, emploi d'enseignant à temps partiel
- Le caractère nécessairement contingent et évolutif des institutions dans lesquelles les personnels sont amenés à exercer leurs missions (cf. services

¹ Compte tenu de la forte diversité de situations professionnelles mises en évidence par les membres du GEFE qui ont confirmé les analyses conduites par Mademoiselle Elise Jonquez, l'échantillon privilégiera des lieux d'investigation contrastés en accordant une priorité à des territoires au sein desquels des initiatives auront été prises.

déconcentrés, EPLEA, services centraux, pôles de compétences, groupes « projet ») ;

Afin de préserver la confidentialité des informations recueillies et de produire des données consolidées, les chargés d'étude privilégieront des approches en terme de typologies. Le recours à des « *verbatim* » significatifs et anonymes complètera la présentation des résultats.

Toute personne apportant son concours dans la phase de recueil de données se verra reconnaître un droit d'accès aux résultats consolidés en aval de leur validation par le GEFE. De la même manière, il appartiendra au Président du GEFE d'identifier, en coordination avec l'Observatoire des missions et des métiers, les temps de présentation de résultats auprès des instances de concertation : CTP.... Des réunions « ad-hoc » pourront être également organisées : réunions d'information des représentants des personnels, réunions à caractère inter-régional ...

Le site « Intranet » de l'Observatoire des missions et des métiers permettra enfin une consultation des travaux au fur et à mesure de leur validation par le président du GEFE.

2 – Phases

Les différentes phases présentées ci-après ne doivent pas être entendues par les chargés d'études comme un processus strictement linéaire. Des « allers-retours » seront *a contrario* souhaitables.

Première phase 1 :

- Retour sur les travaux du GEFE du 25 juin 2004 et le rapport rédigé par Mademoiselle E. Jonquez,
- Formulation de la problématique générale de l'étude,
- Elaboration des supports d'enquête pour l'observation de situation de travail et la conduite d'entretiens auprès de bénéficiaires, d'agents publics...
- Validation du cadre général des travaux par le président de GEFE et identification avec celui-ci, des territoires à retenir pour l'échantillon,
- Sollicitations des entretiens et identification des « projets » à analyser,
- Test des supports auprès d'un premier « panel » et amendements en fonction de l'analyse des premières observations de terrain,
- Suite et fin des travaux d'enquête sur les territoires retenus,
- Production d'une première synthèse des données recueillies,
- Diffusion d'un document de travail (par courrier) aux membres du GEFE pour avis et compléments,
- Organisation d'un « groupe métier » pour consolider les premières synthèses et recueillir des éléments pour la phase de « scénarisation », (cf. identification de tendances, d'innovations, d'attentes diffuses,)
- Rédaction de la synthèse de la phase 1 (cf. productions attendues explicitées ci-avant),
- Réunion du GEFE ¹

¹ Une présentation en CTP ou à un groupe « ad-hoc » pourrait être organisée à ce stade.

Seconde phase :

- Synthèse des éléments de scénarisation produits par le « groupe métier » et intégration de l'ensemble des dispositions contenues dans la loi,
- Réalisation de quelques entretiens auprès d'un panel restreint d'experts extérieurs à l'institution,²
- Construction d'un questionnaire prospectif destiné à trois « collègues » : des bénéficiaires des politiques « Appui au développement des territoires », des cadres et agents publics, des experts externes au MAAPAR,
- Diffusion du questionnaire et analyse des réponses sous forme de « scénarios » alternatifs,
- Présentation des premiers résultats au président du GEFE ainsi qu'à des cadres dirigeants de la DGFAR, de la DGER et de la DGA afin d'identifier les scénarios devant être privilégiés,
- Diffusion (par courrier) des travaux intermédiaires aux membres du GEFE pour avis et compléments,
- Rédaction du rapport de la seconde phase (cf. productions identifiées ci-avant),
- Réunion du GEFE.

Troisième phase :

- Identification des conséquences liées aux différents scénarios retenus (cf. phase),
- Entretiens qualitatifs avec quelques cadres dirigeants (dont des IGIR) afin de tester les éléments identifiés, les compléter, en renforcer la cohérence....,
- Rédaction d'un pré-rapport présenté au président du GEFE,
- Réunion d'un « groupe métier » pour consolider les pistes formulées,¹
- Rédaction du rapport de la troisième phase,
- Réunion du GEFE.
- Rédaction du rapport final de synthèse.

3 - Echéancier :

Phase 1 : Quatre à cinq mois à partir de la constitution effective de l'équipe d'étude,

Phase 2 : Quatre à cinq mois en aval de la réunion du GEFE clôturant la phase 1,

Phase 3 : Quatre mois en aval de la réunion du GEFE clôturant la phase 2.

Rédaction du rapport : A déterminer en fonction de la disponibilité finale des chargés d'études.

4 – Organisation de l'étude :

Le comité de pilotage

Le Comité de pilotage de l'étude est placé sous l'autorité de Monsieur Joël Mandaron, Ingénieur Général du GREF. Cette instance aura pour rôle :

- de valider les travaux de l'OMM aux étapes clefs,

² Le président du GEFE apparaît très légitime pour identifier et solliciter *à qualité* ces experts.

¹ A la formule d'un groupe « métier » national pourrait être substituée celle de trois groupes réunis sur la base d'aires inter-régionales.

- d'être une structure « relais » en direction des différentes parties concernées : bénéficiaires, cadres dirigeants des services déconcentrés, services d'administration centrale, experts « de terrain », communauté professionnelle des personnels concernés...
- d'être force de proposition notamment afin de consolider les pistes d'action retenues.

Le groupe métier

Il sera représentatif des différents emplois – types identifiés au terme de la phase 1. Les réunions du groupe « métier » font l'objet de travaux préalables afin de cerner les problématiques à traiter, les productions attendues... Les professionnels sollicités le sont par la voie hiérarchique.

Les chargés d'études

Compte-tenu des dimensions prévisibles de l'enquête et des disponibilités, deux chargés d'étude seront sollicités pour réaliser les enquêtes de terrain, analyser les données et rédiger les comptes rendus et rapports concernant l'étude. Il s'agit de :

1 - Juliette Faivre – Ingénieur du GREF - DGFAR

2 - Sylvie Kergreis – Ingénieur du GREF - DGER

En tant que de besoin, les chargés d'études pourront solliciter l'observatoire des missions et des métiers pour :

- des conseil méthodologiques,
- la mise en œuvre des enquêtes de terrain,
- la diffusion de tout document,

Les liens avec le conseil d'orientation de l'Observatoire des missions et des métiers

Le président du GEFE assure, en coordination avec le président de l'Observatoire des missions et des métiers, la présentation des travaux lors des réunions de cette instance.

Annexe 2

Liste des membres du GEFE du 14 décembre 2005
« Appui au développement des territoires ruraux »
Président de GEFE : M. Joël MANDARON

Nom	Structure	Adresse	Ville
Michèle QUIQUERE	Chef de bureau du développement des territoires et de la montagne SDSTAR - DGFAR	78, rue de Varenne	PARIS
Juliette FAIVRE	Bureau du développement des territoires et de la montagne SDSTAR - DGFAR	78, rue de Varenne	PARIS
Sylvie KERGREIS	S/D de la recherche et de l'innovation DGER	1 ter, avenue de Lowendal	PARIS
Gilles BURBAN	Chef de service de la Modernisation Secrétariat général	78, rue de Varenne	PARIS
François MAUVAIS	Chef du bureau de l'organisation des services / Service de la Modernisation Secrétariat général	78, rue de Varenne	PARIS
Michel VIALLE	S/D de la stratégie en formation, recherche et développement DGER	1 ter, avenue de Lowendal	PARIS
Sophie PALIN	S/D de la recherche et de l'innovation DGER	1 ter, avenue de Lowendal	PARIS
Philippe VINCENT	Adjoint au S/D des établissements et de la politique contractuelle DGER	1 ter, avenue de Lowendal	PARIS
Philippe BODA	Représentant le groupement des DDAF (DDAF de Charente Maritime)	2, avenue de Fetilly	17072 LA ROCHELLE CEDEX 9
Gilles DENIS	Président de l'association des Directeurs et Directeurs Adjoints des EPLEFPA (Directeur EPL de Mâcon Davayé)		71960 DAVAYE
Marie-Pierre ARLOT	CEMAGREF	BP 76	38402 ST MARTIN D'HERES
Patrick AUMASSON	ENGREF Clermont-Ferrand	24, avenue Landais	63170 AUBIERE

Nom	Structure	Adresse	Ville
Christophe SOULARD	INRA / ENESAD Dijon	BP 1607	21036 DIJON CEDEX
Jean-Jacques LEOGIER	DRAF Rhône-Alpes	C.A La Part Dieu	69401 LYON CEDEX 03
Jean LAYES	DDAF de Haute Savoie	Rue Dupanloup	74040 ANNECY CEDEX
Jean-Marc CHASTEL	DIREN Rhône-Alpes		69401 LYON CEDEX
Mr Franck BOCHER	Directeur Adjoint de l'EPL		12033 RODEZ CEDEX 09
Philippe PREVOST	Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Montpellier	2, place Viala	34060 MONTPELLIER CEDEX 1
Dominique DOLISY BONNETAUD	Fédération des Parcs Naturels Régionaux de France	9, rue Christiani	75018 PARIS
le Président de la FNCOFOR	Fédération Nationale des Communes Forestières	13, rue du Général Bertrand	75007 PARIS
Gérard PORTE	Représentant de TERATER DRAF Languedoc-Roussillon	BP 3141 - ZAC du Mas d'Alco	34034 MONTPELLIER CEDEX 01
Jean-Yves OLLIVIER	Agropolis International	Avenue Agropolis	34394 MONTPELLIER CEDEX 05
Françoise BEAUDOUIN	Représentant l'Association des Directeurs et Directeurs Adjointes des EPLEFPA (EPLFPA de SEES)	Rue 11 Novembre	61500 SEES
Pascal DUCHENE	INFOMA (Centre de Nancy)	7, rue des Cordeliers – BP 269	54000 NANCY
Constant LECOEUR	Président de l'OMM	251, rue de Vaugirard	PARIS
François GRANIER	Responsable des études de l'OMM	251, rue de Vaugirard	PARIS
Anne-Marie MITAUT	OMM	251, rue de Vaugirard	PARIS

Annexe 3

Déroulement de l'étude de 2004 à 2006

- Début 2004 : Première réunion le 6 janvier 2004, suite à une demande formulée par A. MOULINIER (DGFAR) lors du comité d'orientation de l'Observatoire des Missions et des Métiers de fin 2003.
- 1^{er} semestre 2004 : travail exploratoire: stage Elise JONQUEZ. Entretiens dans les services et Etablissements d'enseignement agricole des départements des Hautes Alpes et des Alpes de Haute Provence.
- **25 juin 2004, 1^{er} GEFE** : présentation des travaux de E. JONQUEZ, discussions sur les méthodes de travail, l'analyse des situations, l'approche des champs d'intervention et des compétences...
- A partir de fin 2004 : Juliette FAIVRE et Sylvie KERGREIS conduisent des entretiens auprès d'agents, de responsables de services, de partenaires (élus, techniciens,.....) dans trois régions: Centre, Rhône Alpes, Bretagne .
- 3 mai 2005, **1^{er} Groupe métier** : Approfondissement des premiers résultats de Juliette FAIVRE et de Sylvie KERGREIS.
- **25 mai 2005, 2^{ème} GEFE** : Validation de l'état des lieux, premières pistes pour les différents positionnements possibles des services déconcentrés du MAP.
- Deuxième semestre 2005, Travaux bibliographiques et Enquête auprès d'une quinzaine d'experts, Esquisse de scénarios, Questionnaire envoyé à trois publics cibles: les agents, les «utilisateurs», les experts; Elaboration des scénarios
- **14 décembre 2005, 3^{ème} GEFE**: Validation des projets de cinq scénarios.

- Début 2006 : Présentation des projets de scénarios à la DGFAR, au SG, et à la DGER, pour validation et sélection des scénarios retenus.
- Premier semestre 2006, Approfondissement de quatre scénarios et Travaux bibliographiques, Etude des activités et compétences nécessaires aux missions retenues, Enquête par mailing auprès des acteurs et experts déjà contactés
- 30 mars 2006, **2^{ème} Groupe métier** : Approfondissement sur les missions, les activités, les compétences nécessaires aux quatre scénarios.
- **21 juin 2006, 4^{ème} GEFE** : Validation des types de missions, activités et compétences nécessaires aux quatre scénarios retenus.
- Dernier trimestre 2005 : Rédaction du rapport final de l'étude ADTR par Juliette FAIVRE et Sylvie KERGREIS.

Annexe 4

Historique des politiques de développement rural

Le développement rural fait l'objet depuis plusieurs décennies d'un certain nombre d'initiatives visant à prendre en compte l'ensemble des activités sur un territoire dans le cadre d'approches intégrées. De plus, ces dernières années ont vu un important développement d'une approche de l'action publique fondée sur la décentralisation, la participation des acteurs locaux, et la contractualisation.

Précurseurs, les 250 plans d'aménagement rural (PAR) mis en place entre 1970 et 1983 à l'initiative du Ministère de l'Agriculture ont constitué des laboratoires de projets territoriaux. Ils consistaient à élaborer, en concertation avec les élus, des programmes de développement multisectoriels.

Puis, entre 1975 et 1982, 350 contrats de pays, élaborés sous l'égide de la DIACT (ex-DATAR), ont associé des cantons ruraux autour d'un PAR dans l'objectif de limiter le risque de dévitalisation en diversifiant les activités locales. La démarche a été poursuivie par certains conseils régionaux (contrats de terroir en Midi-Pyrénées, contrats globaux de développement en Rhône-Alpes, contrats régionaux en Ile-de-France...).

Parallèlement, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 ont renforcé les pouvoirs de la Région en matière d'aménagement du territoire et ont donné aux communes le droit d'élaborer et d'approuver des chartes intercommunales de développement et d'aménagement.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR), puis la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement de la coopération intercommunale (dite loi Chevènement) ont été à l'origine de la création de plus de 2 500 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) : communautés d'agglomérations, communautés urbaines mais surtout communautés de communes en milieu rural. Au 1er janvier 2005, on comptait 2 343 communautés de communes regroupant 29 172 communes (soit 84,8% des communes de moins de 50 000 habitants) et 25 millions d'habitants.

Dans ce cadre, les communes délèguent une partie de leurs compétences aux EPCI, notamment les compétences obligatoires en matière de développement économique et de gestion de l'espace. Les communautés de communes peuvent alors être maîtres d'ouvrages de projets collectifs structurants.

Enfin, deux dispositifs témoignent d'une nouvelle approche du développement local : les pays et les parcs naturels régionaux

Les pays sont reconnus « territoires de projet » par la « loi Pasqua » de 1995 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire - LOADT), puis renforcés dans leur dimension « territoire vécu » par la « loi Voynet » de 1999 (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire - LOADDT). S'appuyant souvent sur le regroupement de quelques intercommunalités, le pays correspond fréquemment à l'échelle d'un bassin d'emploi ou de vie. C'est un cadre propice à l'élaboration partenariale d'un projet intégrant aspects économiques, qualité de vie, voire préoccupations environnementales. Au 1er mai 2005, on compte 343 pays (278 pays reconnus et 65 en projet), dont 233 ont signé un contrat en application du volet territorial des contrats de plan Etat- régions.

Les parcs naturels régionaux (PNR), créés en 1967 pour répondre aux enjeux de revitalisation rurale sont également des « territoires de projet ». Ils regroupent plusieurs communes adhérant volontairement à une charte qui matérialise un projet associant développement économique et préservation des richesses naturelles, culturelles et humaines. Les PNR sont particulièrement actifs sur des thèmes rejoignant les stratégies communautaires, comme la protection de l'environnement, la cohésion économique et sociale, ou la coopération. En 2005, les 44 PNR couvrent plus de 7 millions d'hectares (12% du territoire), 3 690 communes et plus de 3 millions d'habitants.

Annexe 5

Guide d'entretien DRAF, DDAF, EPL et développement territorial

Nous réalisons actuellement une étude sur les métiers et les missions des agents du MAAPR en services déconcentrés et en EPL, susceptibles de contribuer au développement des territoires ruraux.

L'objectif de cette étude est de faire une typologie des emplois actuels et de dégager les grandes tendances d'évolution. Il s'agit d'anticiper les évolutions pour mieux les accompagner en termes de profils de poste, de formation et de gestion des ressources humaines.

Nous sommes intéressées à la fois par les activités concrètes qui sont menées par les agents en faveur des projets de territoire, mais également, par l'organisation de leurs structures d'appartenance, ses adaptations éventuelles ou nécessaires pour mener à bien ces missions.

Nous cherchons, à partir de votre connaissance du territoire, de votre structure et du déroulement des actions à analyser avec vous les opérations qui ont fonctionné ou qui ont rencontré des difficultés.

Il s'agit de rechercher des expériences transférables ou mutualisables et d'en tirer des enseignements, y compris au niveau prospectif.

L'anonymat de cette enquête sera respectée. Elle donnera lieu à un rapport qui vous sera transmis.

Données personnelles

Nom / Prénom

Structure

Statut

Intitulé du poste (fonctions, attributions)

Données sur la structure : organigramme (DRAF, DDAF) ou type de formation dispensée (EPL)

Opération mise en place

Choisissez une opération qui vous semble intéressante à analyser et qui soit représentative de vos activités.

Décrire son déroulement, le plus précisément possible, notamment

- initiative de l'opération
- étapes
- problèmes à résoudre qui se sont présentés successivement

Donner les partenaires de l'opération, leurs rôles et définir votre propre position par rapport à eux.

Quelles ont été vos actions spécifiques à l'intérieur de cette opération ? Les décrire précisément

Sous quelle forme a été mobilisée votre structure d'appartenance dans cette opération ?

Quels ont été les effets directs de cette opération pour le développement territorial ? Comment évolue-t-elle ?

Quels ont été les effets indirects (en dehors de l'opération elle-même) de cette opération ? Pour vous ?

Pour votre structure ?

Sur le territoire ?

Analyses de cette opération

1) Ressources individuelles ou / et collectives dont vous avez eu besoin au cours de vos propres activités dans cette opération.

Moyens de les trouver ? Outils mobilisés ou créés ?

Leviers et freins ?

2) Rôle de votre structure dans la réussite de cette opération ? Leviers ? Freins ? Partenariats internes au MAAPR (EPL – DDAF) et / ou partenariats avec d'autres services de l'Etat ou d'autres structures ?

3) Quelles caractéristiques du territoire ont été déterminantes dans le déroulement de cette opération, en tant que leviers ou freins ?

Entre les trois niveaux : personnel, structure et territoire, quelle est la part de chacun dans le dynamisme de l'opération ?

Autres opérations en cours ou prévues auxquelles vous pensez participer ?

Autres opérations en cours ou prévues auxquelles participent d'autres personnes de votre structure ?

Autres opérations en cours ou prévues auxquelles vous ne participez pas ? Pourquoi ?

Evolutions générales et enjeux

1) Comment voyez-vous l'évolution de votre métier ? de vos compétences ? Dans le cas idéal ? Dans le cas le plus probable ? Qu'est ce qui vous paraît possible ?

2) Quelles évolutions voyez-vous pour votre structure dans le domaine du développement territorial ? Quels sont les principaux enjeux pour développer cette mission ?

3) Quelles évolutions voyez-vous pour votre territoire ? Quels sont les principaux enjeux pour assurer le développement des territoires ruraux, en général ?

Annexe 6**Composition du groupe métier du 3 mai 2005**

Nom	Structure	Adresse	Ville
Patrick MIGNON	Directeur de l'EPLEA	86500	MONTMORILLON
Gilles COLLET	Directeur de l'EPLEA	73290	LA MOTTE SERVOLEX
Christian PELTIER	Directeur de l'EPLEA	72700	ROUILLON
Jacky ROY	DDAF de l'Isère	38040	GRENOBLE Cedex
Philippe CASTANET	Directeur des programmes ADAR	75015	PARIS
Jean-Yves OLLIVIER	Ingénieur général du GREF DATAR	1, avenue Charles Floquet 75007	PARIS
Jean-Yves OLLIVIER	Ingénieur général du GREF CGGREF	75015	PARIS
Céline BUREAU	DDAF de l'Orne	61013	ALENCON Cedex
Julie MEUDEC	DDAF des Hautes Alpes BP 12	0508	GAP Cedex
Arnaud CARRE	DDAF du Puy de Dôme	63370	LEMPDES
Mylène VOLLE	DRAF « Rhône-Alpes »	69401	LYON cedex 03
Jean-Paul CARDI	Directeur de l'EPLEA	26500	BOURG lès VALENCE
Olivier DULUCQ	UNADAL	93500	PANTIN
Alain LE JAN	Ingénieur général du GREF CGGREF	75015	PARIS
Alain LE JAN	Ingénieur général du GREF ETD - DATAR	1, avenue Charles Floquet 75007	PARIS
Olivier ABULI	ADCF	75001	PARIS

Nom	Structure	Adresse	Ville
Nicolas PORTIER	ADCF	75001	PARIS
Yves GORGEU	Mairie Conseils CDC	75914	PARIS cedex 13
Annie BLANCHARD	Mairie Conseils CDC	75914	PARIS cedex 13
Christine BREMONT	Mairie Conseils CDC	75914	PARIS cedex 13

- Mr Constant LECOEUR – OMM
- Monsieur Joël MANDARON - CGGREF
- Mademoiselle Juliette FAIVRE - OMM - DGFAR
- Madame Sylvie KERGREIS – OMM - DGER
- Mr François GRANIER – OMM

Annexe 7

Experts interrogés pour la construction des scénarios 2ème phase de l'étude

DAVEZIES Laurent	Université Paris 12
DULUCQ Olivier	UNADEL
GERBAUX Françoise	IEP Grenoble
GUERIN Marc	CEMAGREF
HERVIEU Bertrand	CIHEAM
JEANNOT Gilles	LATTS Paris ENPC
LEBRUN Jean-Pierre	CNFPT
MOCQUAY Patrick	ENGREF Clermont
MORIN Francis	Ecole des Territoires
PECQUEUR Bernard	Université Grenoble
PERRIER CORNET Philippe	INRA Montpellier
PIVETEAU Vincent	DATAR
PRODHOMME Jean-Pierre	INAPG
SALLES Denis	Université Toulouse
THEYS Jacques	Cellule prospective MELT
VELTZ Pierre	Ecole Nationale des Ponts et Chaussées

Annexe 8

Questionnaire destiné à trois panels différents

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Observatoire des Missions et des Métiers

<i>Filière d'emplois « Appui au développement des territoires ruraux »</i>
--

Merci de retourner ce questionnaire à l'adresse suivante pour le jeudi 10 novembre 2005, soit :

par mail à :

Juliette.Faivre@agriculture.gouv.fr (tel : 01 49 55 54 89)

ou

Sylvie.Kergreis@educagri.fr (tel : 01 49 55 49 86)

ou par courrier à :

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Observatoire des Missions et des Métiers

- à l'attention de Mr François GRANIER -

251 rue de Vaugirard

75 015 PARIS 07 SP

(télécopie : 01.49.55.54.98)

Ce questionnaire a pour objectif de repérer les axes d'évolution des métiers de l'appui au développement des territoires ruraux, dans les services déconcentrés du Ministère de l'Agriculture (DDAF, DRAF) et dans les établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA). Nous cherchons à construire des scénarios possibles en fonction des attentes et des tendances ressenties par différents acteurs du développement.

La finalité de cette étude est d'aider, à partir des scénarios sélectionnés, à identifier les profils des emplois qui pourraient être assurés d'ici cinq à sept ans par les personnels du MAP, dans ce domaine.

Les personnes sollicitées pour répondre à ce questionnaire sont assurées de la garantie de leur anonymat dans le traitement des données. Par ailleurs, elles seront destinataires d'une synthèse des réponses, et informées des résultats de l'étude.

1 – Les attentes à l’égard des types d’intervention des services déconcentrés du MAP et des EPLEFPA dans l’appui au développement des territoires ruraux

A partir des propos ci-dessous, recueillis auprès d’un premier panel de personnes concernées par l’action publique, pouvez-vous indiquer si vous êtes « tout à fait d’accord » (++) , « plutôt d’accord » (+), « plutôt pas d’accord » (-), « pas du tout d’accord » (- -) avec les opinions exprimées.

Afin de discriminer vos réponses, il vous est demandé ensuite (dans la dernière colonne à droite) de noter « 1 » et « 2 » les **deux** attentes que vous considérez comme étant les plus importantes.

Propos recueillis		++	+	-	--	
1-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les Etablissements Publics Locaux (EPL) d’Enseignement Agricole n’ont pas vocation à faire de l’appui au développement territorial. Ils ne peuvent pas faire de l’animation de projet en même temps que du contrôle de légalité ou de la formation.</i>					
1-2	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL sont légitimes pour faire de l’appui au développement territorial à condition qu’ils donnent des crédits pour les projets ou qu’ils gèrent les fonds européens du développement rural.</i>					
1-3	<i>L’ingénierie territoriale de l’Etat peut se positionner comme une grande mission stratégique garantissant l’intérêt général, par des interventions de « conseil » et « d’arbitrage », au niveau régional.</i>					
1-4	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL devraient fournir, localement, des appuis à l’émergence de projets ruraux durables. Ils ont également un rôle d’exemplarité à tenir à ce sujet, et doivent anticiper les évolutions futures.</i>					
1-5	<i>Les services déconcentrés et les établissements d’enseignement du MAP ont un double rôle de formation à jouer : pour les acteurs territoriaux participants aux projets, et pour les agents effectuant les missions d’appui au développement des territoires ruraux (qu’ils soient dans les collectivités territoriales ou dans les services du MAP).</i>					

1-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent conquérir un nouveau rôle de médiation et de soutien à l'organisation des projets : assurer la transparence des informations et le bon déroulement des concertations locales, structurer la recherche et l'expertise privée et publique, etc.</i>					
1-7	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent essentiellement conseiller les porteurs de projets face aux problèmes juridiques, au montage des dossiers et à la recherche de financement.</i>					
1-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent valoriser les données dont ils disposent sur les territoires et effectuer des diagnostics pour nourrir leur réflexion stratégique et celle de leurs partenaires.</i>					

Au-delà de ces affirmations, y a-t-il, de votre point de vue ou du point de vue d'autres acteurs que vous fréquentez, des attentes complémentaires portant sur les modalités d'intervention des services déconcentrés du MAP et les EPL d'enseignement agricole, pour l'« appui au développement des territoires ruraux » ?

Identifiez-vous d'autres attentes d'intervention ?		++	+	-	--	

2 - Les attentes à l'égard du positionnement des services du MAP, vis-à-vis de leurs partenaires

A partir des propos ci-dessous, recueillis auprès d'un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer si vous êtes « tout à fait d'accord » (++) , « plutôt d'accord » (+), « plutôt pas d'accord » (-), « pas du tout d'accord » (- -) avec les opinions exprimées.

Afin de discriminer vos réponses, il vous est demandé ensuite (dans la dernière colonne à droite) de noter « 1 » et « 2 » les **deux** attentes que vous considérez comme étant les plus importantes.

Propos recueillis		++	+	-	--	
2-1	<i>Le nombre d'acteurs et de procédures dans l'appui au développement des territoires est trop important : l'Etat doit renforcer des niveaux clefs et clarifier les rôles des services déconcentrés et des collectivités territoriales.</i>					
2-2	<i>L'appui au développement territorial par l'Etat doit être organisé en inter-service (ex : DRE – DRAF – DIREN - DRIRE) à tous les niveaux territoriaux.</i>					
2-3	<i>Les DDAF, assurant le lien avec les agriculteurs localement, doivent rester positionnées au niveau départemental, sans fusionner avec d'autres services.</i>					
2-4	<i>C'est au niveau régional que les services de l'Etat sont le plus utiles pour avoir une vision stratégique de chaque territoire et pour faire l'articulation avec le niveau national.</i>					
2-5	<i>Les EPL et les DDAF doivent renforcer leurs liens, pour une meilleure connaissance du milieu rural.</i>					
2-6	<i>Les Collectivités Territoriales initient des politiques agricoles et environnementales adaptées aux conditions locales. L'Etat se recentre sur son rôle régalien.</i>					
2-7	<i>Le contrôle de légalité agricole ou environnemental peut être traité au sein de services préfectoraux, et l'appui au développement des territoires pourrait être assuré au niveau des sous-préfectures.</i>					
2-8	<i>Les services de l'Etat ne doivent pas entrer en concurrence déloyale avec les bureaux d'étude pour ce qui concerne l'ingénierie territoriale.</i>					

Au-delà de ces affirmations, y a-t-il, de votre point de vue ou du point de vue d'autres acteurs que vous fréquentez, des attentes complémentaires sur le positionnement des services déconcentrés et sur celui des EPL d'enseignement agricole, pour répondre aux nécessités de l'« appui au développement des territoires ruraux » ?

Identifiez-vous d'autres attentes concernant les positionnements ?		++	+	-	--	

3 - Les enjeux pour les services publics

Voici neuf enjeux énoncés pour les services publics. Pouvez-vous les classer par ordre de priorité ?

Vous créez trois sous-ensembles, en indiquant :

- . par le signe (+++), **trois** enjeux qui vous semblent *prioritaires*,
- . par le signe (++), **trois** enjeux que vous considérez comme *importants*,
- . par le signe (+), **trois** enjeux qui à vos yeux sont *plutôt secondaires*.

Des enjeux pour les services publics		++ +	++	+
3-1	<i>L'Etat doit promouvoir la liberté de circulation des biens, des capitaux, des hommes et des informations, et s'abstenir d'intervenir dans le développement territorial.</i>			
3-2	<i>L'Etat doit assurer la cohésion nationale et la redistribution des chances à tous les niveaux territoriaux.</i>			
3-3	<i>L'Etat doit chercher à maintenir sa présence administrative partout, pour obtenir des informations, construire son expertise et la faire valoir.</i>			
3-4	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en appuyant les actions les plus dynamiques et susceptibles de réussir.</i>			
3-5	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en allouant des ressources et des soutiens aux territoires qui ont le moins de capital humain et financier, pour faire naître des projets.</i>			
3-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent défendre les intérêts de l'agriculture sur les territoires.</i>			
3-7	<i>Les services de l'Etat doivent être garants de la transversalité des approches en matière de développement (qu'elles soient sociales, économiques ou environnementales) à tous les niveaux territoriaux.</i>			
3-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'aspect durable du développement des territoires, grâce à leur connaissance du monde rural et des dynamiques environnementales.</i>			
3-9	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'innovation en soutenant des projets pilotes et en mutualisant les résultats des expérimentations locales.</i>			

Identifiez-vous d'autres enjeux importants pour l'Etat et les services publics (ou pour les services déconcentrés du MAP et les EPL) dans la définition des politiques pour l'appui au développement territorial ?

Identifiez-vous d'autres enjeux ?		++ +	++	+

4 - Les tendances identifiées concernant la filière « Appui au développement des territoires ruraux »

Parmi les tendances des politiques publiques évoquées par un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'une tendance très probable (+++), ou d'une tendance peu probable (+) ?

Tendances évoquées		+++	+
4-1	<i>Le débat en cours sur la gestion des crédits européens du développement rural va être tranché en faveur de l'Etat et non en faveur des Régions.</i>		
4-2	<i>Les crédits de la politique agricole commune vont diminuer fortement au profit d'autres politiques communautaires.</i>		
4-3	<i>A la suite de multiples crises et prises de conscience, les problématiques environnementales et le développement durable vont devenir prioritaires.</i>		
4-4	<i>Des écarts de développement trop importants entre régions vont provoquer une réaction de l'Etat, pour assurer la cohésion et la solidarité nationale.</i>		
4-5	<i>Sous la pression internationale et européenne, les politiques libérales vont favoriser le libre jeu du marché dans la production agricole et alimentaire, dans le développement territorial et dans la gestion environnementale.</i>		
4-5	<i>Le ministère en charge de l'agriculture va se positionner clairement sur le développement rural.</i>		
4-6	<i>L'Etat, pour gérer au mieux son budget, va adapter le type de ses interventions aux territoires, en fonction de leurs spécificités.</i>		

Identifiez-vous d'autres tendances qui pourraient avoir une influence significative sur la filière d'emplois ?

Identifiez -vous d'autres tendances?		+++	+

5 - Des scénarios pour l'avenir ...

Pour chacun des scénarios, esquissés ci-dessous à 5-10 ans, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'un scénario *vraisemblable* (oui - non) ? D'un scénario *souhaitable* (oui - non) ?

Des scénarios pour l'avenir		Vraisemblable		Souhaitable	
		oui	non	oui	non
5-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL seront absents du développement territorial. Leurs missions seront recentrées sur le régalien et sur la formation. Ils seront garants du respect des règles et des contrôles.</i>				
5-2	<i>Les services du MAP seront spécialisés dans l'ingénierie administrative des dossiers de développement territorial. Ils seront gestionnaires de procédures, et renforceront leurs compétences dans les domaines juridique, comptable, informatique, conseil, etc.</i>				
5-3	<i>L'Etat assurera une fonction de stratège, de conseil, de garant dans le domaine du développement territorial, positionné en inter-service au niveau régional. Il ne sera plus un interlocuteur de proximité.</i>				
5-4	<i>L'Etat sera un partenaire local des acteurs du développement. Mais le poids de son intervention en matière d'appui et de conseil sera extrêmement diversifié selon les territoires. Le positionnement et l'organisation des services seront gradués pour garantir une répartition équitable des ressources en ingénierie territoriale.</i>				
5-5	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL auront un rôle moteur pour le développement durable de tous les territoires ruraux. Ils seront</i>				

	<i>garants de la prévention de certains risques et des différents équilibres sociaux, économiques et environnementaux à chaque niveau.</i>				
--	--	--	--	--	--

Avez-vous d'autres propositions à formuler ?

	Avez-vous d'autres scénarios à proposer ?	Vraisemblable	Souhaitable

Commentaire général :

Pour nous permettre d'analyser ce questionnaire, pouvez-vous préciser à quel panel vous appartenez ?

Bénéficiaires et /ou gestionnaires de politiques d'appui au développement territorial ?

Expert / chercheur dans le domaine du développement agricole, rural ou territorial ?

Agent public des services déconcentrés du MAP ou des EPLEFPA ?

Autres, précisez :

Facultatif :

Nom et prénom :	Qualité :

Merci de votre participation à cette enquête.

Annexe 9

Panels de personnes contactées pour répondre au questionnaire

MALE Jean-Michel	DATAR
AUBERT Blandine	Conseil Régional Franche-Comté
PINTO Mathilde	Conseil Régional Bourgogne
HEIMANN Michel	SAFER Rhône-Alpes
AUBERT Thomas	Syndicat mixte pays de Verneuil
	Syndicat mixte pays de Risle -
MOREL Camille	Charentonne
CONTAL Virginie	Pays Haut Jura
ALBERTINI Nicole	Eco maires
CHASSAGNE Emmanuel	Pays Sud Grésivaudan
STEFFAN Xavier	Pays Aquitaine CRDT
GUILLET Christophe	Pays des Gâtines
FORGERON David	Pays de Guéret, GAL
PORTIER Nicolas	ADCF
CORNU Claire	Chambre des Métiers Vaucluse
STRAPAZZON Gilles	Maire 38
BOULOGNE Alain	Maire 74
	Président, communauté de communes
GEFFRAY Thierry	du Diois
	Directeur Général des Services
	Communauté de Commune du Diois,
	pays Diois
MEJEAN Philippe	SGAR Bourgogne
HODEAU Clémentine	SGAR Midi-Pyrénées
ROCHETEAU Michèle	SGAR Lorraine
MUNIER Jean-Louis	SGAR Champagne-Ardenne
CHOLLET Patricia	Conseil Régional Basse-Normandie
TARDIEU Eric	Maire 35
DAUCE Pierre	Conseil Général Eure
BŒUF Jean-Luc	CIVAM Centre, agriculteur
MERY Hubert	CIVAM Bretagne
MARECHAL Gilles	FNCIVAM, sociologue
FERET Stéphane	FNCIVAM
FILIPPI Muriel	Ville de Rennes, présidente Conseil
	d'administration, EPL Le Rheu
LOGET Pascale	Chambre départementale
	d'agriculture 35
DUPONT Catherine	Directrice EPL Romans
PRUDON-DESGOUTTES Nathalie	Professeuseur d'économie, EPL Laval
JEROME Jean-Claude	

ERBA Emmanuel	Responsable CFPPA Lozère
MORVAN Jean-Pierre	Directeur EPL Lozère
DELMOTTE Emmanuel	Directeur EPL Périgueux
	Ancienne directrice EPL Bourg-en-Bresse
RIZAND Anne	Directeur EPL Bourg-en-Bresse
ROULIN Dominique	Professeur de géographie, EPL Le Mans
PELTIER Christian	EPL Neuvic
CARCAT Camille	Directeur DDAF Lozère
LILAS Jean-Pierre	Adjoint au directeur, DDAF Lozère
GARRIGOU Olivier	Adjoint au directeur, DDAF Sarthe
HENRY Eric	DDAF du Lot, chargé de mission auprès du directeur
BIMONT Michel	DDAF Alpes-de-Haute-Provence, chef de service ingénierie et développement local
BLANQUET Pascal	Chef de service DDAF Aube
DUTHEIL David	Directeur DDAF Ain
BARTHAS Michel	Chef de service développement rural, DDAF 32
JOSSO-ADIVEZE Mathilde	Directeur DDAF Aveyron
PROJETTI François	Adjoint au directeur DDAF Aveyron
CEZARD Jean	Chef de service affaires rurales, DDAF du Jura
MONTASSIER Marie-Madeleine	Directeur DDAF Ariège
QUAINON Philippe	Chargé de mission DDAF Ariège
BONNEMAISON Guy	Directeur DDAF Manche
QUERE Jean-François	Chef de service affaires rurales et environnement, DDAF Manche
GUILLET Gwénaél	Chef de service développement et équipement rural, DDAF Haute-Garonne
LEVESQUE Maurice	Chargé de mission affaires rurales, DDAF Normandie
LE HENAFF François	DRAF Limousin, SREA
CATALIFAUD-RICOUARD Hélène	DRAF Limousin, chef de SREA
IEMMOLO Jean-Luc	Chargé de mission aménagement du territoire, DRAF Midi-Pyrénées
GRIFFON Jacques	Directeur DRDAF Alsace Bas-Rhin
DUCROS Jean-Jacques	Inspectrice aménagement forêt, espaces naturels
CAUCHOIX Françoise	DATAR / CGGREF
OLLIVIER Jean-Yves	

LE JAN Alain	ETD / CGGREF
ARLOT Marie-Pierre	CEMAGREF Grenoble
VOLLET Dominique	CEMAGREF Clermont-Ferrand
AUBERT Francis	ENESAD – INRA Dijon
BERRIET SOLLIEC Marielle	ENESAD – INRA Dijon
DE FELICE Josée	Université Paris VII
LEMERY Bruno	INRA-SAD Dijon
REMY Jacques	INRA Ivry
BOIFFIN Jean	INRA
COLSON François	INH Angers
MAZOYER Marcel	INA-PG
BUREAU Jean-Christophe	INA-PG
BONTRON Jean-Claude	SEGESA
VINDEL Bruno	MAP / DPEI (prospective)
URBANO Ghislaine	MAP / DPEI (évaluation)
	MAP / DGER (mission développement durable)
LOYAT Jacques	Université Montpellier III
CHEVALIER Pascal	Université Poitiers, géographe
JEAN Yves	Université Paris XII
TALANDIER Magali	ARF
PURSEIGLE François	APCA
BOURGEOIS Lucien	Mairie-Conseils
BLANCHARD Annie	IEP Grenoble
FAURE Alain	Université Tours, Sciences économiques
	GEYSER
SAINT-ETIENNE Christian	GERDAL
GUIHENEUF Pierre-Yves	Université Toulouse 1
LE GUEN Roger	Professeur Paris I – Sorbonne, Directeur du GRALE
REGOURD Serge	IEP Bordeaux
	IEP Bordeaux
MARCOU Gérard	Sociologue CRESAL, université de Saint Etienne
SADRAN Pierre	ENESAD - INRA
PALARD Jacques	ENESAD
	INRA Toulouse
MICOUD André	INRA Avignon
SENCEBE Yannick	ASCA
COMPAGNONE	IEP
BLANC	ENESAD
DEVERRE	INAPG - INRA
POUX Xavier	
DELORME Hélène	
KROLL Jean-Christophe	
BAZIN	

SOULARD Christophe
LECARO Yvon
TORRE André
AZNAR Olivier
BEURET
BUSCA
MERMET
REVERDY Thomas
DURAND
ROUSSEL
MACARY Francis
VERNIER Françoise
LAFON Sophie
CESTAC Maurice

ENESAD - INRA
Université Rennes 2
INAPG - INRA
CEMAGREF Clermont-Ferrand
ENSAR
Université Toulouse 2
ENGREF
Université Grenoble
ENSAR
ENITAC
CEMAGREF Bordeaux
CEMAGREF Bordeaux
CEMAGREF Bordeaux
CGGREF

Annexe 10

Tableau structurant les propositions du questionnaire en fonction des scénarios

	État régalien	État gestionnaire	État stratège régional	État partenaire différencié	État capitaine DD
Types d'intervention des services du MAP	Rappel des règles Contrôle de légalité Formations agricoles et techniques	Instruction de dossiers et conseils Gestion de crédits et de données Porter à connaissance	Diagnostics, Documents stratégiques, Structuration de l'expertise Conseil, arbitrage Formation des acteurs au Développement Territorial	Médiation, Soutien à l'organisation des projets selon les besoins, Transparence des infos et expertise	Appui à l'émergence de projets ruraux durables Prévisions, Prévention Exemplarité
Position des services du MAP	Services de préfectures ? (les Collectivités Territoriales se chargent des politiques de développement, les bureaux d'études font de l'Ingénierie Territoriale)	Services cloisonnés et spécialisés Services centrés sur l'agriculture	Inter-services au niveau régional Disparition possible du niveau départemental Clarification des rôles de chacun	Inter-services à tous les niveaux, selon les besoins équipes pluri généralistes - spécialistes Liens EPL – DDAF forts	Inter-services à tous les niveaux, équipes pluri généralistes - spécialistes Liens EPL – DDAF renforcés

Annexe 11

Résultats des questionnaires selon les panels

Synthèse des réponses des 22 agents

1 – Les attentes à l'égard des types d'intervention des services déconcentrés du MAP et des EPLEFPA dans l'appui au développement des territoires ruraux

	Propos recueillis	++	+	-	--	Priorité
1-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les Etablissements Publics Locaux (EPL) d'Enseignement Agricole n'ont pas vocation à faire de l'appui au développement territorial. Ils ne peuvent pas faire de l'animation de projet en même temps que du contrôle de légalité ou de la formation.</i>	0	2	6	14	
1-2	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL sont légitimes pour faire de l'appui au développement territorial à condition qu'ils donnent des crédits pour les projets ou qu'ils gèrent les fonds européens du développement rural.</i>	1	9	8	4	
1-3	<i>L'ingénierie territoriale de l'Etat peut se positionner comme une grande mission stratégique garantissant l'intérêt général, par des interventions de « conseil » et « d'arbitrage », au niveau régional.</i>	11	9	2	0	
1-4	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL devraient fournir, localement, des appuis à l'émergence de projets ruraux durables. Ils ont également un rôle d'exemplarité à tenir à ce sujet, et doivent anticiper les évolutions futures.</i>	17	5	0	0	(1)
1-5	<i>Les services déconcentrés et les établissements d'enseignement du MAP ont un double rôle de formation à jouer : pour les acteurs territoriaux participants aux projets, et pour les agents effectuant les missions d'appui au développement des territoires ruraux (qu'ils soient dans les collectivités territoriales ou dans les services du MAP).</i>	10	8	4	0	
1-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent conquérir un nouveau rôle de médiation et de soutien à l'organisation des projets : assurer la transparence des informations et le bon déroulement des concertations locales, structurer la recherche et l'expertise privée et publique, etc.</i>	11	7	4	0	

1-7	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent essentiellement conseiller les porteurs de projets face aux problèmes juridiques, au montage des dossiers et à la recherche de financement.</i>	2	7	11	2	
1-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent valoriser les données dont ils disposent sur les territoires et effectuer des diagnostics pour nourrir leur réflexion stratégique et celle de leurs partenaires.</i>	19	3	0	0	(2)

2 - Les attentes à l'égard du positionnement des services du MAP, vis-à-vis de leurs partenaires

A partir des propos ci-dessous, recueillis auprès d'un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer si vous êtes « tout à fait d'accord » (++) , « plutôt d'accord » (+) , « plutôt pas d'accord » (-) , « pas du tout d'accord » (- -) avec les opinions exprimées.

Afin de discriminer vos réponses, il vous est demandé ensuite (dans la dernière colonne à droite) de noter « 1 » et « 2 » les **deux** attentes que vous considérez comme étant les plus importantes.

	Propos recueillis	++	+	-	--	Priorité
2-1	<i>Le nombre d'acteurs et de procédures dans l'appui au développement des territoires est trop important : l'Etat doit renforcer des niveaux clefs et clarifier les rôles des services déconcentrés et des collectivités territoriales.</i>	12	5	5	0	(2)
2-2	<i>L'appui au développement territorial par l'Etat doit être organisé en inter-service (ex : DRE – DRAF – DIREN - DRIRE) à tous les niveaux territoriaux.</i>	15	5	2	0	(1)
2-3	<i>Les DDAF, assurant le lien avec les agriculteurs localement, doivent rester positionnées au niveau départemental, sans fusionner avec d'autres services.</i>	3	5	6	6	
2-4	<i>C'est au niveau régional que les services de l'Etat sont le plus utiles pour avoir une vision stratégique de chaque territoire et pour faire l'articulation avec le niveau national.</i>	7	4	7	4	
2-5	<i>Les EPL et les DDAF doivent renforcer leurs liens, pour une meilleure connaissance du milieu rural.</i>	9	10	1	1	
2-6	<i>Les Collectivités Territoriales initient des politiques agricoles et environnementales adaptées aux conditions locales. L'Etat se recentre sur son rôle</i>	1	1	11	7	

	<i>régalien.</i>					
2-7	<i>Le contrôle de légalité agricole ou environnemental peut être traité au sein de services préfectoraux, et l'appui au développement des territoires pourrait être assuré au niveau des sous-préfectures.</i>	1	5	4	10	
2-8	<i>Les services de l'Etat ne doivent pas entrer en concurrence déloyale avec les bureaux d'étude pour ce qui concerne l'ingénierie territoriale.</i>	5	6	7	4	

3 - Les enjeux pour les services publics

Voici neuf enjeux énoncés pour les services publics. Pouvez-vous les classer par ordre de priorité ?

Vous créez trois sous-ensembles, en indiquant :

- . par le signe (+++), **trois** enjeux qui vous semblent *prioritaires*,
- . par le signe (++) , **trois** enjeux que vous considérez comme *importants*,
- . par le signe (+), **trois** enjeux qui à vos yeux sont *plutôt secondaires*.

Des enjeux pour les services publics		+++	++	+
3-1	<i>L'Etat doit promouvoir la liberté de circulation des biens, des capitaux, des hommes et des informations, et s'abstenir d'intervenir dans le développement territorial.</i>	1	2	18
3-2	<i>L'Etat doit assurer la cohésion nationale et la redistribution des chances à tous les niveaux territoriaux.</i>	18	3	1
3-3	<i>L'Etat doit chercher à maintenir sa présence administrative partout, pour obtenir des informations, construire son expertise et la faire valoir.</i>	2	12	8
3-4	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en appuyant les actions les plus dynamiques et susceptibles de réussir.</i>	2	10	9
3-5	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en allouant des ressources et des soutiens aux territoires qui ont le moins de capital humain et financier, pour faire naître des projets.</i>	7	13	2
3-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent défendre les intérêts de l'agriculture sur les territoires.</i>	3	6	12
3-7	<i>Les services de l'Etat doivent être garants de la transversalité des approches en matière de développement (qu'elles soient sociales, économiques ou environnementales) à tous les niveaux territoriaux.</i>	14	8	0

3-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'aspect durable du développement des territoires, grâce à leur connaissance du monde rural et des dynamiques environnementales.</i>	16	6	0
3-9	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'innovation en soutenant des projets pilotes et en mutualisant les résultats des expérimentations locales.</i>	8	11	3

4 - Les tendances identifiées concernant la filière « Appui au développement des territoires ruraux »

Parmi les tendances des politiques publiques évoquées par un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'une tendance très probable (+++), ou d'une tendance peu probable (+) ?

Tendances évoquées		+++	+
4-1	<i>Le débat en cours sur la gestion des crédits européens du développement rural va être tranché en faveur de l'Etat et non en faveur des Régions.</i>	8	14
4-2	<i>Les crédits de la politique agricole commune vont diminuer fortement au profit d'autres politiques communautaires.</i>	19	3
4-3	<i>A la suite de multiples crises et prises de conscience, les problématiques environnementales et le développement durable vont devenir prioritaires.</i>	17	5
4-4	<i>Des écarts de développement trop importants entre régions vont provoquer une réaction de l'Etat, pour assurer la cohésion et la solidarité nationale.</i>	11	11
4-5	<i>Sous la pression internationale et européenne, les politiques libérales vont favoriser le libre jeu du marché dans la production agricole et alimentaire, dans le développement territorial et dans la gestion environnementale.</i>	15	7
4-6	<i>Le ministère en charge de l'agriculture va se positionner clairement sur le développement rural.</i>	9	13
4-7	<i>L'Etat, pour gérer au mieux son budget, va adapter le type de ses interventions aux territoires, en fonction de leurs spécificités.</i>	17	5

5 - Des scénarios pour l'avenir ...

Pour chacun des scénarios, esquissés ci-dessous à 5-10 ans, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'un scénario *vraisemblable* (oui - non) ? D'un scénario *souhaitable* (oui - non) ?

Des scénarios pour l'avenir		Vraisemblable		Souhaitable	
		oui	non	oui	non
5-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL seront absents du développement territorial. Leurs missions seront recentrées sur le régalien et sur la formation. Ils seront garants du respect des règles et des contrôles.</i>	16	6	1	20
5-2	<i>Les services du MAP seront spécialisés dans l'ingénierie administrative des dossiers de développement territorial. Ils seront gestionnaires de procédures, et renforceront leurs compétences dans les domaines juridique, comptable, informatique, conseil, etc.</i>	18	4	12	9
5-3	<i>L'Etat assurera une fonction de stratège, de conseil, de garant dans le domaine du développement territorial, positionné en inter-service au niveau régional. Il ne sera plus un interlocuteur de proximité.</i>	18	3	4	18
5-4	<i>L'Etat sera un partenaire local des acteurs du développement. Mais le poids de son intervention en matière d'appui et de conseil sera extrêmement diversifié selon les territoires. Le positionnement et l'organisation des services seront gradués pour garantir une répartition équitable des ressources en ingénierie territoriale.</i>	14	7	17	3
5-5	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL auront un rôle moteur pour le développement durable de tous les territoires ruraux. Ils seront garants de la prévention de certains risques et des différents équilibres sociaux, économiques et environnementaux à chaque niveau.</i>	11	11	20	2

Synthèse des réponses des 13 bénéficiaires

1 – Les attentes à l'égard des types d'intervention des services déconcentrés du MAP et des EPLEFPA dans l'appui au développement des territoires ruraux

Propos recueillis		++	+	-	--	Priorité
1-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les Etablissements Publics Locaux (EPL) d'Enseignement Agricole n'ont pas vocation à faire de l'appui au développement territorial. Ils ne peuvent pas faire de l'animation de projet en même temps que du contrôle de légalité ou de la formation.</i>	1	0	4	8	
1-2	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL sont légitimes pour faire de l'appui au développement territorial à condition qu'ils donnent des crédits pour les projets ou qu'ils gèrent les fonds européens du développement rural.</i>	2	3	4	4	
1-3	<i>L'ingénierie territoriale de l'Etat peut se positionner comme une grande mission stratégique garantissant l'intérêt général, par des interventions de « conseil » et « d'arbitrage », au niveau régional.</i>	4	7	0	2	
1-4	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL devraient fournir, localement, des appuis à l'émergence de projets ruraux durables. Ils ont également un rôle d'exemplarité à tenir à ce sujet, et doivent anticiper les évolutions futures.</i>	10	2	1	0	(1)
1-5	<i>Les services déconcentrés et les établissements d'enseignement du MAP ont un double rôle de formation à jouer : pour les acteurs territoriaux participants aux projets, et pour les agents effectuant les missions d'appui au développement des territoires ruraux (qu'ils soient dans les collectivités territoriales ou dans les services du MAP).</i>	7	4	2	0	
1-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent conquérir un nouveau rôle de médiation et de soutien à l'organisation des projets : assurer la transparence des informations et le bon déroulement des concertations locales, structurer la recherche et l'expertise privée et publique, etc.</i>	5	4	1	3	(2)
1-7	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent essentiellement conseiller les porteurs de projets face aux problèmes juridiques, au montage des dossiers et</i>	3	4	5	1	(2)

	<i>à la recherche de financement.</i>					
1-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent valoriser les données dont ils disposent sur les territoires et effectuer des diagnostics pour nourrir leur réflexion stratégique et celle de leurs partenaires.</i>	8	4	1	0	(2)

2 - Les attentes à l'égard du positionnement des services du MAP, vis-à-vis de leurs partenaires

A partir des propos ci-dessous, recueillis auprès d'un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer si vous êtes « tout à fait d'accord » (++) , « plutôt d'accord » (+) , « plutôt pas d'accord » (-) , « pas du tout d'accord » (- -) avec les opinions exprimées.

Afin de discriminer vos réponses, il vous est demandé ensuite (dans la dernière colonne à droite) de noter « 1 » et « 2 » les **deux** attentes que vous considérez comme étant les plus importantes.

	Propos recueillis	++	+	-	--	Priorité
2-1	<i>Le nombre d'acteurs et de procédures dans l'appui au développement des territoires est trop important : l'Etat doit renforcer des niveaux clefs et clarifier les rôles des services déconcentrés et des collectivités territoriales.</i>	6	3	2	1	(1)
2-2	<i>L'appui au développement territorial par l'Etat doit être organisé en inter-service (ex : DRE – DRAF – DIREN - DRIRE) à tous les niveaux territoriaux.</i>	9	3	0	1	(2)
2-3	<i>Les DDAF, assurant le lien avec les agriculteurs localement, doivent rester positionnées au niveau départemental, sans fusionner avec d'autres services.</i>	1	3	2	4	
2-4	<i>C'est au niveau régional que les services de l'Etat sont le plus utiles pour avoir une vision stratégique de chaque territoire et pour faire l'articulation avec le niveau national.</i>	6	4	2	1	
2-5	<i>Les EPL et les DDAF doivent renforcer leurs liens, pour une meilleure connaissance du milieu rural.</i>	8	2	1	0	
2-6	<i>Les Collectivités Territoriales initient des politiques agricoles et environnementales adaptées aux conditions locales. L'Etat se recentre sur son rôle régalien.</i>	3	4	3	3	
2-7	<i>Le contrôle de légalité agricole ou environnemental peut être traité au sein de services préfectoraux, et</i>	4	3	3	1	

	<i>l'appui au développement des territoires pourrait être assuré au niveau des sous-préfectures.</i>					
2-8	<i>Les services de l'Etat ne doivent pas entrer en concurrence déloyale avec les bureaux d'étude pour ce qui concerne l'ingénierie territoriale.</i>	3	6	1	3	

3 - Les enjeux pour les services publics

Voici neuf enjeux énoncés pour les services publics. Pouvez-vous les classer par ordre de priorité ?

Vous créez trois sous-ensembles, en indiquant :

- . par le signe (+++), **trois** enjeux qui vous semblent *prioritaires*,
- . par le signe (++), **trois** enjeux que vous considérez comme *importants*,
- . par le signe (+), **trois** enjeux qui à vos yeux sont *plutôt secondaires*.

Des enjeux pour les services publics		++ +	++	+
3-1	<i>L'Etat doit promouvoir la liberté de circulation des biens, des capitaux, des hommes et des informations, et s'abstenir d'intervenir dans le développement territorial.</i>	0	4	9
3-2	<i>L'Etat doit assurer la cohésion nationale et la redistribution des chances à tous les niveaux territoriaux.</i>	9	4	0
3-3	<i>L'Etat doit chercher à maintenir sa présence administrative partout, pour obtenir des informations, construire son expertise et la faire valoir.</i>	1	4	8
3-4	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en appuyant les actions les plus dynamiques et susceptibles de réussir.</i>	1	5	7
3-5	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en allouant des ressources et des soutiens aux territoires qui ont le moins de capital humain et financier, pour faire naître des projets.</i>	6	4	3
3-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent défendre les intérêts de l'agriculture sur les territoires.</i>	2	3	8
3-7	<i>Les services de l'Etat doivent être garants de la transversalité des approches en matière de développement (qu'elles soient sociales, économiques ou environnementales) à tous les niveaux territoriaux.</i>	5	4	2
3-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'aspect durable du développement des territoires, grâce à leur connaissance du monde rural et des dynamiques environnementales.</i>	8	5	0

3-9	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'innovation en soutenant des projets pilotes et en mutualisant les résultats des expérimentations locales.</i>	10	3	0
-----	--	-----------	----------	----------

4 - Les tendances identifiées concernant la filière « Appui au développement des territoires ruraux »

Parmi les tendances des politiques publiques évoquées par un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'une tendance très probable (+ + +), ou d'une tendance peu probable (+) ?

Tendances évoquées		+ + +	+
4-1	<i>Le débat en cours sur la gestion des crédits européens du développement rural va être tranché en faveur de l'Etat et non en faveur des Régions.</i>	9	4
4-2	<i>Les crédits de la politique agricole commune vont diminuer fortement au profit d'autres politiques communautaires.</i>	11	2
4-3	<i>A la suite de multiples crises et prises de conscience, les problématiques environnementales et le développement durable vont devenir prioritaires.</i>	12	1
4-4	<i>Des écarts de développement trop importants entre régions vont provoquer une réaction de l'Etat, pour assurer la cohésion et la solidarité nationale.</i>	3	10
4-5	<i>Sous la pression internationale et européenne, les politiques libérales vont favoriser le libre jeu du marché dans la production agricole et alimentaire, dans le développement territorial et dans la gestion environnementale.</i>	8	4
4-6	<i>Le ministère en charge de l'agriculture va se positionner clairement sur le développement rural.</i>	1	11
4-7	<i>L'Etat, pour gérer au mieux son budget, va adapter le type de ses interventions aux territoires, en fonction de leurs spécificités.</i>	5	7

5 - Des scénarios pour l'avenir ...

Pour chacun des scénarios, esquissés ci-dessous à 5-10 ans, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'un scénario *vraisemblable* (oui - non) ? D'un scénario *souhaitable* (oui - non) ?

Des scénarios pour l'avenir		Vraisemblable		Souhaitable	
		oui	non	oui	non
5-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL seront absents du développement territorial. Leurs missions seront recentrées sur le régalien et sur la formation. Ils seront garants du respect des règles et des contrôles.</i>	12	0	1	12
5-2	<i>Les services du MAP seront spécialisés dans l'ingénierie administrative des dossiers de développement territorial. Ils seront gestionnaires de procédures, et renforceront leurs compétences dans les domaines juridique, comptable, informatique, conseil, etc.</i>	8	4	7	6
5-3	<i>L'Etat assurera une fonction de stratège, de conseil, de garant dans le domaine du développement territorial, positionné en inter-service au niveau régional. Il ne sera plus un interlocuteur de proximité.</i>	7	5	4	9
5-4	<i>L'Etat sera un partenaire local des acteurs du développement. Mais le poids de son intervention en matière d'appui et de conseil sera extrêmement diversifié selon les territoires. Le positionnement et l'organisation des services seront gradués pour garantir une répartition équitable des ressources en ingénierie territoriale.</i>	1	10	10	3
5-5	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL auront un rôle moteur pour le développement durable de tous les territoires ruraux. Ils seront garants de la prévention de certains risques et des différents équilibres sociaux, économiques et environnementaux à chaque niveau.</i>	2	11	10	3

Synthèse des réponses de 12 Experts

1 – Les attentes à l'égard des types d'intervention des services déconcentrés du MAP et des EPLEFPA dans l'appui au développement des territoires ruraux

Propos recueillis		++	+	-	--	Priorité
1-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les Etablissements Publics Locaux (EPL) d'Enseignement Agricole n'ont pas vocation à faire de l'appui au développement territorial. Ils ne peuvent pas faire de l'animation de projet en même temps que du contrôle de légalité ou de la formation.</i>	1	1	0	10	
1-2	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL sont légitimes pour faire de l'appui au développement territorial à condition qu'ils donnent des crédits pour les projets ou qu'ils gèrent les fonds européens du développement rural.</i>	1	5	4	2	
1-3	<i>L'ingénierie territoriale de l'Etat peut se positionner comme une grande mission stratégique garantissant l'intérêt général, par des interventions de « conseil » et « d'arbitrage », au niveau régional.</i>	5	6	0	1	
1-4	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL devraient fournir, localement, des appuis à l'émergence de projets ruraux durables. Ils ont également un rôle d'exemplarité à tenir à ce sujet, et doivent anticiper les évolutions futures.</i>	10	0	1	1	(2)
1-5	<i>Les services déconcentrés et les établissements d'enseignement du MAP ont un double rôle de formation à jouer : pour les acteurs territoriaux participants aux projets, et pour les agents effectuant les missions d'appui au développement des territoires ruraux (qu'ils soient dans les collectivités territoriales ou dans les services du MAP).</i>	5	5	2	0	
1-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent conquérir un nouveau rôle de médiation et de soutien à l'organisation des projets : assurer la transparence des informations et le bon déroulement des concertations locales, structurer la recherche et l'expertise privée et publique, etc.</i>	4	7	1	0	

1-7	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent essentiellement conseiller les porteurs de projets face aux problèmes juridiques, au montage des dossiers et à la recherche de financement.</i>	0	4	6	2	
1-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent valoriser les données dont ils disposent sur les territoires et effectuer des diagnostics pour nourrir leur réflexion stratégique et celle de leurs partenaires.</i>	9	3	0	0	(1)

2 - Les attentes à l'égard du positionnement des services du MAP, vis-à-vis de leurs partenaires

A partir des propos ci-dessous, recueillis auprès d'un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer si vous êtes « tout à fait d'accord » (++) , « plutôt d'accord » (+) , « plutôt pas d'accord » (-) , « pas du tout d'accord » (- -) avec les opinions exprimées.

Afin de discriminer vos réponses, il vous est demandé ensuite (dans la dernière colonne à droite) de noter « 1 » et « 2 » les **deux** attentes que vous considérez comme étant les plus importantes.

Propos recueillis		++	+	-	--	Priorité
2-1	<i>Le nombre d'acteurs et de procédures dans l'appui au développement des territoires est trop important : l'Etat doit renforcer des niveaux clefs et clarifier les rôles des services déconcentrés et des collectivités territoriales.</i>	3	6	2	1	
2-2	<i>L'appui au développement territorial par l'Etat doit être organisé en inter-service (ex : DRE – DRAF – DIREN - DRIRE) à tous les niveaux territoriaux.</i>	8	3	1	0	(1)
2-3	<i>Les DDAF, assurant le lien avec les agriculteurs localement, doivent rester positionnées au niveau départemental, sans fusionner avec d'autres services.</i>	1	3	3	4	
2-4	<i>C'est au niveau régional que les services de l'Etat sont le plus utiles pour avoir une vision stratégique de chaque territoire et pour faire l'articulation avec le niveau national.</i>	3	3	5	1	(2)
2-5	<i>Les EPL et les DDAF doivent renforcer leurs liens, pour une meilleure connaissance du milieu rural.</i>	6	5	1	0	(2)
2-6	<i>Les Collectivités Territoriales initient des politiques agricoles et environnementales adaptées aux</i>	1	0	3	8	

	<i>conditions locales. L'Etat se recentre sur son rôle régalien.</i>					
2-7	<i>Le contrôle de légalité agricole ou environnemental peut être traité au sein de services préfectoraux, et l'appui au développement des territoires pourrait être assuré au niveau des sous-préfectures.</i>	0	6	2	4	
2-8	<i>Les services de l'Etat ne doivent pas entrer en concurrence déloyale avec les bureaux d'étude pour ce qui concerne l'ingénierie territoriale.</i>	1	5	3	3	

3 - Les enjeux pour les services publics

Voici neuf enjeux énoncés pour les services publics. Pouvez-vous les classer par ordre de priorité ?

Vous créez trois sous-ensembles, en indiquant :

- . par le signe (+++), **trois** enjeux qui vous semblent *prioritaires*,
- . par le signe (++) , **trois** enjeux que vous considérez comme *importants*,
- . par le signe (+), **trois** enjeux qui à vos yeux sont *plutôt secondaires*.

Des enjeux pour les services publics		+++	++	+
3-1	<i>L'Etat doit promouvoir la liberté de circulation des biens, des capitaux, des hommes et des informations, et s'abstenir d'intervenir dans le développement territorial.</i>	0	0	12
3-2	<i>L'Etat doit assurer la cohésion nationale et la redistribution des chances à tous les niveaux territoriaux.</i>	12	0	0
3-3	<i>L'Etat doit chercher à maintenir sa présence administrative partout, pour obtenir des informations, construire son expertise et la faire valoir.</i>	2	3	7
3-4	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en appuyant les actions les plus dynamiques et susceptibles de réussir.</i>	0	5	7
3-5	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en allouant des ressources et des soutiens aux territoires qui ont le moins de capital humain et financier, pour faire naître des projets.</i>	4	8	0
3-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent défendre les intérêts de l'agriculture sur les territoires.</i>	0	7	5
3-7	<i>Les services de l'Etat doivent être garants de la transversalité des approches en matière de développement (qu'elles soient sociales, économiques ou environnementales) à tous les niveaux territoriaux.</i>	6	4	2

3-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'aspect durable du développement des territoires, grâce à leur connaissance du monde rural et des dynamiques environnementales.</i>	9	1	2
3-9	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'innovation en soutenant des projets pilotes et en mutualisant les résultats des expérimentations locales.</i>	1	8	3

4 - Les tendances identifiées concernant la filière « Appui au développement des territoires ruraux »

Parmi les tendances des politiques publiques évoquées par un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'une tendance très probable (+++), ou d'une tendance peu probable (+) ?

Tendances évoquées		+++	+
4-1	<i>Le débat en cours sur la gestion des crédits européens du développement rural va être tranché en faveur de l'Etat et non en faveur des Régions.</i>	3	8
4-2	<i>Les crédits de la politique agricole commune vont diminuer fortement au profit d'autres politiques communautaires.</i>	8	4
4-3	<i>A la suite de multiples crises et prises de conscience, les problématiques environnementales et le développement durable vont devenir prioritaires.</i>	10	2
4-4	<i>Des écarts de développement trop importants entre régions vont provoquer une réaction de l'Etat, pour assurer la cohésion et la solidarité nationale.</i>	5	6
4-5	<i>Sous la pression internationale et européenne, les politiques libérales vont favoriser le libre jeu du marché dans la production agricole et alimentaire, dans le développement territorial et dans la gestion environnementale.</i>	4	8
4-6	<i>Le ministère en charge de l'agriculture va se positionner clairement sur le développement rural.</i>	5	6
64-7	<i>L'Etat, pour gérer au mieux son budget, va adapter le type de ses interventions aux territoires, en fonction de leurs spécificités.</i>	7	4

5 - Des scénarios pour l'avenir ...

Pour chacun des scénarios, esquissés ci-dessous à 5-10 ans, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'un scénario *vraisemblable* (oui - non) ? D'un scénario *souhaitable* (oui - non) ?

Des scénarios pour l'avenir		Vraisemblable		Souhaitable	
		oui	non	oui	non
5-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL seront absents du développement territorial. Leurs missions seront recentrées sur le régalién et sur la formation. Ils seront garants du respect des règles et des contrôles.</i>	4	8	2	10
5-2	<i>Les services du MAP seront spécialisés dans l'ingénierie administrative des dossiers de développement territorial. Ils seront gestionnaires de procédures, et renforceront leurs compétences dans les domaines juridique, comptable, informatique, conseil, etc.</i>	7	5	5	7
5-3	<i>L'Etat assurera une fonction de stratège, de conseil, de garant dans le domaine du développement territorial, positionné en inter-service au niveau régional. Il ne sera plus un interlocuteur de proximité.</i>	4	7	5	6
5-4	<i>L'Etat sera un partenaire local des acteurs du développement. Mais le poids de son intervention en matière d'appui et de conseil sera extrêmement diversifié selon les territoires. Le positionnement et l'organisation des services seront gradués pour garantir une répartition équitable des ressources en ingénierie territoriale.</i>	5	6	11	0
5-5	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL auront un rôle moteur pour le développement durable de tous les territoires ruraux. Ils seront garants de la prévention de certains risques et des différents équilibres sociaux, économiques et environnementaux à chaque niveau.</i>	4	7	7	3

Synthèse des 47 réponses
(total tous panels confondus)

1 – Les attentes à l’égard des types d’intervention des services déconcentrés du MAP et des EPLEFPA dans l’appui au développement des territoires ruraux

Propos recueillis		++	+	-	--	
1-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les Etablissements Publics Locaux (EPL) d’Enseignement Agricole n’ont pas vocation à faire de l’appui au développement territorial. Ils ne peuvent pas faire de l’animation de projet en même temps que du contrôle de légalité ou de la formation.</i>	2	3	10	32	
1-2	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL sont légitimes pour faire de l’appui au développement territorial à condition qu’ils donnent des crédits pour les projets ou qu’ils gèrent les fonds européens du développement rural.</i>	4	17	16	10	
1-3	<i>L’ingénierie territoriale de l’Etat peut se positionner comme une grande mission stratégique garantissant l’intérêt général, par des interventions de « conseil » et « d’arbitrage », au niveau régional.</i>	20	22	2	3	
1-4	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL devraient fournir, localement, des appuis à l’émergence de projets ruraux durables. Ils ont également un rôle d’exemplarité à tenir à ce sujet, et doivent anticiper les évolutions futures.</i>	37	7	2	1	(1)
1-5	<i>Les services déconcentrés et les établissements d’enseignement du MAP ont un double rôle de formation à jouer : pour les acteurs territoriaux participants aux projets, et pour les agents effectuant les missions d’appui au développement des territoires ruraux (qu’ils soient dans les collectivités territoriales ou dans les services du MAP).</i>	22	17	8	0	
1-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent conquérir un nouveau rôle de médiation et de soutien à l’organisation des projets : assurer la transparence des informations et le bon déroulement des concertations locales, structurer la recherche et l’expertise privée et publique, etc.</i>	20	18	6	3	
1-7	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent essentiellement conseiller les porteurs de projets face</i>	5	15	22	5	

	<i>aux problèmes juridiques, au montage des dossiers et à la recherche de financement.</i>					
1-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent valoriser les données dont ils disposent sur les territoires et effectuer des diagnostics pour nourrir leur réflexion stratégique et celle de leurs partenaires.</i>	36	10	1	0	(2)

2 - Les attentes à l'égard du positionnement des services du MAP, vis-à-vis de leurs partenaires

A partir des propos ci-dessous, recueillis auprès d'un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer si vous êtes « tout à fait d'accord » (++) , « plutôt d'accord » (+), « plutôt pas d'accord » (-), « pas du tout d'accord » (- -) avec les opinions exprimées.

Afin de discriminer vos réponses, il vous est demandé ensuite (dans la dernière colonne à droite) de noter « 1 » et « 2 » les **deux** attentes que vous considérez comme étant les plus importantes.

Propos recueillis		++	+	-	--	
2-1	<i>Le nombre d'acteurs et de procédures dans l'appui au développement des territoires est trop important : l'Etat doit renforcer des niveaux clefs et clarifier les rôles des services déconcentrés et des collectivités territoriales.</i>	21	14	9	2	(2)
2-2	<i>L'appui au développement territorial par l'Etat doit être organisé en inter-service (ex : DRE – DRAF – DIREN - DRIRE) à tous les niveaux territoriaux.</i>	32	11	3	1	(1)
2-3	<i>Les DDAF, assurant le lien avec les agriculteurs localement, doivent rester positionnées au niveau départemental, sans fusionner avec d'autres services.</i>	5	11	11	14	
2-4	<i>C'est au niveau régional que les services de l'Etat sont le plus utiles pour avoir une vision stratégique de chaque territoire et pour faire l'articulation avec le niveau national.</i>	16	11	14	6	
2-5	<i>Les EPL et les DDAF doivent renforcer leurs liens, pour une meilleure connaissance du milieu rural.</i>	23	17	3	1	
2-6	<i>Les Collectivités Territoriales initient des politiques agricoles et environnementales adaptées aux conditions locales. L'Etat se recentre sur son rôle</i>	5	5	17	18	

	<i>régalien.</i>					
2-7	<i>Le contrôle de légalité agricole ou environnemental peut être traité au sein de services préfectoraux, et l'appui au développement des territoires pourrait être assuré au niveau des sous-préfectures.</i>	5	14	9	15	
2-8	<i>Les services de l'Etat ne doivent pas entrer en concurrence déloyale avec les bureaux d'étude pour ce qui concerne l'ingénierie territoriale.</i>	9	17	11	10	

3 - Les enjeux pour les services publics

Voici neuf enjeux énoncés pour les services publics. Pouvez-vous les classer par ordre de priorité ?

Vous créez trois sous-ensembles, en indiquant :

- . par le signe (+++), **trois** enjeux qui vous semblent *prioritaires*,
- . par le signe (++), **trois** enjeux que vous considérez comme *importants*,
- . par le signe (+), **trois** enjeux qui à vos yeux sont *plutôt secondaires*.

Des enjeux pour les services publics		+++	++	+
3-1	<i>L'Etat doit promouvoir la liberté de circulation des biens, des capitaux, des hommes et des informations, et s'abstenir d'intervenir dans le développement territorial.</i>	1	6	39
3-2	<i>L'Etat doit assurer la cohésion nationale et la redistribution des chances à tous les niveaux territoriaux.</i>	39	7	1
3-3	<i>L'Etat doit chercher à maintenir sa présence administrative partout, pour obtenir des informations, construire son expertise et la faire valoir.</i>	5	19	23
3-4	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en appuyant les actions les plus dynamiques et susceptibles de réussir.</i>	3	20	23
3-5	<i>L'Etat doit gérer son budget de manière efficace et pragmatique, en allouant des ressources et des soutiens aux territoires qui ont le moins de capital humain et financier, pour faire naître des projets.</i>	17	25	5
3-6	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent défendre les intérêts de l'agriculture sur les territoires.</i>	5	16	25
3-7	<i>Les services de l'Etat doivent être garants de la transversalité des approches en matière de développement (qu'elles soient sociales, économiques ou environnementales) à tous les niveaux territoriaux.</i>	27	16	4
3-8	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'aspect durable du développement des territoires,</i>	33	12	2

	<i>grâce à leur connaissance du monde rural et des dynamiques environnementales.</i>			
3-9	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL doivent favoriser l'innovation en soutenant des projets pilotes et en mutualisant les résultats des expérimentations locales.</i>	19	22	6

4 - Les tendances identifiées concernant la filière « Appui au développement des territoires ruraux »

Parmi les tendances des politiques publiques évoquées par un premier panel de personnes concernées par l'action publique, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'une tendance *très probable* (+ + +), ou d'une tendance *peu probable* (+) ?

Tendances évoquées		+ + +	+
4-1	<i>Le débat en cours sur la gestion des crédits européens du développement rural va être tranché en faveur de l'Etat et non en faveur des Régions.</i>	20	26
4-2	<i>Les crédits de la politique agricole commune vont diminuer fortement au profit d'autres politiques communautaires.</i>	38	9
4-3	<i>A la suite de multiples crises et prises de conscience, les problématiques environnementales et le développement durable vont devenir prioritaires.</i>	39	8
4-4	<i>Des écarts de développement trop importants entre régions vont provoquer une réaction de l'Etat, pour assurer la cohésion et la solidarité nationale.</i>	19	27
4-5	<i>Sous la pression internationale et européenne, les politiques libérales vont favoriser le libre jeu du marché dans la production agricole et alimentaire, dans le développement territorial et dans la gestion environnementale.</i>	27	19
4-6	<i>Le ministère en charge de l'agriculture va se positionner clairement sur le développement rural.</i>	15	30
4-7	<i>L'Etat, pour gérer au mieux son budget, va adapter le type de ses interventions aux territoires, en fonction de leurs spécificités.</i>	29	16

5 - Des scénarios pour l'avenir ...

Pour chacun des scénarios, esquissés ci-dessous à 5-10 ans, pouvez-vous indiquer s'il s'agit, selon vous, d'un scénario *vraisemblable* (oui - non) ? D'un scénario *souhaitable* (oui - non) ?

Des scénarios pour l'avenir		Vraisemblable		Souhaitable	
		oui	non	oui	non
5-1	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL seront absents du développement territorial. Leurs missions seront recentrées sur le régalién et sur la formation. Ils seront garants du respect des règles et des contrôles.</i>	32	14	4	42
5-2	<i>Les services du MAP seront spécialisés dans l'ingénierie administrative des dossiers de développement territorial. Ils seront gestionnaires de procédures, et renforceront leurs compétences dans les domaines juridique, comptable, informatique, conseil, etc.</i>	33	13	24	22
5-3	<i>L'Etat assurera une fonction de stratège, de conseil, de garant dans le domaine du développement territorial, positionné en inter-service au niveau régional. Il ne sera plus un interlocuteur de proximité.</i>	29	15	13	33
5-4	<i>L'Etat sera un partenaire local des acteurs du développement. Mais le poids de son intervention en matière d'appui et de conseil sera extrêmement diversifié selon les territoires. Le positionnement et l'organisation des services seront gradués pour garantir une répartition équitable des ressources en ingénierie territoriale.</i>	20	23	38	6
5-5	<i>Les services déconcentrés du MAP et les EPL auront un rôle moteur pour le développement durable de tous les territoires ruraux. Ils seront garants de la prévention de certains risques et des différents équilibres sociaux, économiques et environnementaux à chaque niveau.</i>	17	29	37	8

Annexe 12

Résultats du questionnaire : présentation sous forme de tableaux synthétiques

Attentes par rapport aux types d'interventions

Attentes / Types d'interventions	Tendance générale	Agents	Bénéficiaires	Experts
Régalien	Pas d'accord	Pas d'accord	Pas d'accord	Pas d'accord
Légitimité par les crédits	Partagé (plutôt pas d'accord)	Partagé (plutôt pas d'accord)	Plutôt pas d'accord	Partagé
Stratégie régional	D'accord	D'accord	D'accord	D'accord
DD	Priorité 1	Priorité 1	Priorité 1	Priorité 2
Formation	D'accord	D'accord	D'accord	D'accord
Médiation	D'accord	D'accord	Priorité 2	D'accord
Conseil administratif	Plutôt pas d'accord	Plutôt pas d'accord	Priorité 2 (avis partagé)	Plutôt pas d'accord
Diagnostics	Priorité 2	Priorité 2	Priorité 2	Priorité 1

Attentes par rapport au positionnement des services

Attentes / positionnement des services	Tendance générale	Agents	Bénéficiaires	Experts
Clarification des rôles	Priorité 2	Priorité 2	Priorité 1	D'accord
Inter-services	Priorité 1	Priorité 1	Priorité 2	Priorité 1
DDAF agricoles	Pas d'accord	Plutôt pas d'accord	Partagé (plutôt pas d'accord)	Pas d'accord
Stratégie régionale	D'accord	Partagé	D'accord	Priorité 2 Partagé
Lien EPL - DDAF	Tout à fait d'accord	D'accord	D'accord	Priorité 2
Régalien /CT	Pas d'accord	Pas d'accord	Partagé (plutôt d'accord)	Pas d'accord
Services préfectoraux	Plutôt pas d'accord	Pas d'accord	D'accord	Partagé
Bureaux d'études	D'accord	Partagé	D'accord	Partagé

Identification des enjeux

Enjeux	Tendance générale	Agents	Bénéficiaires	Experts
Liberté	Secondaire 3	Secondaire 3	Secondaire 2	Secondaire 3
Cohésion nationale	Prioritaire 1	Prioritaire 1	Prioritaire 2	Prioritaire 1
Présence	Secondaire 1	Important 3	Secondaire 2	Secondaire 1
Soutien aux T. dynamiques	Important 3	Secondaire 1	Secondaire 1	Secondaire 2
Soutien aux T. fragiles	Important 1	Important 1	Important 1	Important 1
Agriculture	Secondaire 2	Secondaire 2	Secondaire 3	Important 3
Transversalité	Prioritaire 3	Prioritaire 3	Important 2	Prioritaire 3
DD	Prioritaire 2	Prioritaire 2	Prioritaire 3	Prioritaire 2
Innovation	Important 2	Important 2	Prioritaire 1	Important 1

Identification des tendances

Tendances	Tendance générale	Agents	Bénéficiaires	Experts
Crédits RDR Etat	Peu probable 3	Peu probable 2	Très probable 3	Peu probable 1
Réduction crédits PAC	Très probable 2	Très probable 1	Très probable 2	Très probable 2
Crises, priorité DD	Très probable 1	Très probable 2	Très probable 1	Très probable 1
Réaction / écarts de développement	Peu probable 2	Partagé	Peu probable 1	Peu probable 2
Politiques libérales	Très probable 4	Très probable 3	Très probable 4	Peu probable 1
MAP sur développement rural	Peu probable 1	Peu probable 1	Peu probable 1	Peu probable 2
Adaptation des interventions	Très probable 3	Très probable 2	Peu probable 2	Très probable 3

Identification des scénarios les plus vraisemblables et les plus souhaitables

V : Scénario vraisemblable V1 : le plus vraisemblable, nV1 : le moins vraisemblable

S : Scénario souhaitable S1 : le plus souhaitable, nS2 : le moins souhaitable

Scénarios	Tendance générale	Agents	Bénéficiaires	Experts
Etat garant et régalien	V 2 nS2	V 2 nS2	V 1 nS2	nV3 nS2
Ingénierie administrative	V 1 S 3	V 1 S 3	V 2 S 2	V 1 Partagé
Etat stratège régional	V 3 nS1	V 1 nS1	V 3 nS1	nV2 nS1
Etat partenaire, intervention diversifiée	nV2 S 1	V 3 S 2	V 5 S 1	nV1 S 1
Etat capitaine « développement durable »	nV1 S 2	Partagé S 1	V 4 S 1	nV2 S 1

Annexe 13**Composition du groupe métier du 30 mars 2006**

Nom	Structure	Adresse	Ville
Jean-Yves OLLIVIER	CGGREF DIACT	1, avenue Charles Floquet	75007 PARIS
Alain LE JAN	CGGREF ETD - DIACT	1, avenue Charles Floquet	75007 PARIS
Raymond FIGUET	CGGREF CGGREF	140, Rue de rennes	75014 PARIS
Mylène VOLLE	DRAF « Rhône-Alpes »	Cité administrative La Part Dieu BP : 3202	69401 LYON Cedex 03
Jacky ROY	DDAF de l'Isère	BP 31	38040 GRENOBLE Cedex
Jean-Marc JOBERT	DDAF de l'Ardèche	7 boulevard du Lycée – BP 719 07007	PRIVAS CEDEX
Sandrine MONTEILLIER	DDAF d'Indre et Loire	Centre administratif du Cluzel BP 4111 37041	TOURS CEDEX
Philippe LHEUREUX	Directeur du Parc Naturel Régional de Chartreuse	Maison du Parc	38380 SAINT PIERRE DE CHARTREUSE
Patricia CHOLLET	Préfecture de Région Champagne-Ardenne SGAR	1 rue de Jessaint	51036 CHALONS-EN- CHAMPAGNE Cedex
Blandine AUBERT	Conseil Régional Franche- Comté	4 square Castan	25000 BESANCON

Nom	Structure	Adresse	Ville
Françoise FLAGEUL	TRAME Animatrice	6 rue de La Rochefoucauld	75009 PARIS
Samuel FERRET	FNCIVAM	39 rue de Bretagne	75003 PARIS
Sophie LAFON	CEMAGREF Bordeaux	50 av Verdun Gazinet 33612	CESTAS Cedex
Sylvie LARDON	ENGREF CLERMONT FERRAND Complexe Universitaire des Cézeaux	BP 90054 24 avenue des Landais 63170	AUBIERE CEDEX 9
Héloïse PESTEL	ENGREF Clermont-Ferrand Stagiaire à la DRAF Languedoc Roussillon Complexe Universitaire des Cézeaux	BP 90054 24 avenue des Landais 63170	AUBIERE CEDEX 9
Françoise LAVARDE	MAP / DGER Chef de bureau animation et développement des territoires Sous direction RIC	1 ter avenue de Lowendal	75700 PARIS 07 SP
Michèle QUIQUERE	MAP / DGFAR / Chef de bureau du BDTM Sous Direction STAR	78 rue de varenne	75349 PARIS 07 SP
Marc COLMOU	MAP / DGFAR / BDTM Sous Direction STAR	78 rue de varenne	75349 PARIS 07 SP
Claire CHEVALLIER	MAP / DGER RIC / BADT Chargée de mission Sous direction RIC	1 ter avenue de Lowendal	75700 PARIS 07 SP
Pascal FAUCOMPRES	MAP / DGER RIC / BADT Chargé de mission Sous direction RIC	1 ter avenue de Lowendal	75700 PARIS 07 SP

Nom	Structure	Adresse	Ville
Emmanuel DELMOTTE	Directeur EPLEFPA de Périgueux	Av Winston Churchill BP 22	24660 COULOUNIEIX CHAMIERES
Françoise BEAUDOUIN	Directrice EPLEFPA de Sées	Rue du 11 novembre	61500 SEES
Bernard LABONNE	Directeur CFPPA de Roanne	5 rue Emile Noirot	42300 ROANNE
Manuel RAMI	Directeur EPLEFPA de Chambray	Gouville	27240 DAMVILLE
Quentin de la CHAPELLE	DRAF de Champagne - Ardennes S/C de Mr le Chef de SRFD	Complexe agricole du Mont Bernard Route de Suippes	51037 CHALONS-EN- CHAMPAGNE CEDEX
Simone SAILLANT	DRAF Centre Chef du service Affaires rurales	131 rue du Fbg Bannier 45042	ORLEANS CEDEX
Emile LORRE	SG - SDMS 78 rue de Varenne		75007 PARIS
Héloïse DEFFOBIS	Ecole des territoires Bergerie Nationale		RAMBOUILLET

Annexe 14 :

Présentation détaillée des missions et activités à chacun des niveaux : central, régional et départemental pour chacun des quatre scénarios

a) Etat régalien

Missions de l'administration centrale	Activités
Ecriture de la loi et organisation de sa mise en oeuvre	Mobiliser les cadres juridiques existant, aux niveaux national, européen et international Coordonner les dispositifs en interministériel Recueillir les données justifiant l'intervention Ecrire la loi Préparer l'examen de la loi Suivre la discussion de la loi Préparer les textes de mise en oeuvre
Préparation de la mise en oeuvre des contrôles	Analyser le dispositif réglementaire communautaire sur les contrôles Proposer un cadrage national, une méthodologie pour la mise en oeuvre des contrôles
Connaissance du territoire	Assurer la veille réglementaire, technique, sociale, environnementale etc Recueillir et synthétiser les informations venant du terrain (des contrôles en particulier) Organiser l'efficacité de l'observation territoriale Gérer des données sous de multiples supports
Information au public	Communiquer / diffuser régulièrement toutes ces informations
Evaluation des politiques	Assurer l'évaluation de la mise en oeuvre de la loi Comparer, à l'aide de critères mis en place dans la connaissance du territoire, les objectifs de la loi et l'évolution de la réalité du terrain
Anticipation des évolutions pour adapter les lois	Assurer la prospective technique, sociale, économique, environnementale, juridique...

Missions du service de la préfecture de région	Activités
Connaissance du territoire régional	Assurer la veille réglementaire, technique, sociale, environnementale etc Recueillir et synthétiser les informations venant du terrain (des contrôles en particulier) Organiser l'efficience de l'observation territoriale Gérer des données sous de multiples supports Faire remonter les informations au niveau central
Information au public	Communiquer / diffuser régulièrement ces informations
Formation et éducation	Faire connaître les règles Expliquer les règles Donner des conseils techniques
Evaluation des politiques	Faire remonter les critères retenus Débuter les analyses d'évaluation
Anticipation des évolutions pour adapter les lois	Assurer une prospective technique, sociale, économique, environnementale, juridique Alerter sur des incohérences entre dispositifs

Missions du service de la préfecture de département	Activités
Contribution à l'écriture de la loi et mise en oeuvre	Réaliser une veille réglementaire Mettre en oeuvre les textes d'application
Connaissance du territoire	Organiser le recueil des informations pour le contrôle (observatoire, procédures de suivi...) Gérer des données sous de multiples supports
Contrôle	Planifier les contrôles Appliquer des règlements Prendre des arbitrages Sanctionner si nécessaire Gérer les conflits, les situations humaines difficiles
Formation et éducation	Faire connaître les règles Expliquer les règles Donner des conseils techniques
Information du public	Communiquer / diffuser régulièrement 3 types d'information : - juridique (règles en vigueur), - technique (connaissance du territoire), - résultat des contrôles et sanctions -
Anticiper les évolutions pour adapter les lois	Organiser la remontée d'informations à partir de l'expérience des contrôles Alerter sur des incohérences entre dispositifs

Missions de l'EPL (FI et FC) et de l'enseignement supérieur	Activités
Formation et éducation	Faire connaître les règles Expliquer les règles Former à la veille réglementaire Donner des conseils techniques
Information au public (relais du service préfectoral)	Communiquer / diffuser régulièrement 3 types d'information : <ul style="list-style-type: none"> - juridique (règles en vigueur), - technique (connaissance du territoire), - résultat des contrôles et sanctions.

b) Etat gestionnaire

Missions de l'administration centrale	Activités
Coordination du niveau national avec le niveau européen	Contribuer au fonctionnement en inter-services / interministériel
Connaissance du territoire national	Assurer la veille réglementaire, technique, sociale, environnementale etc Recueillir et synthétiser les informations venant du terrain (des contrôles en particulier) Organiser l'efficacité de l'observation territoriale Gérer des données sous de multiples supports
Information au public	Communiquer / diffuser régulièrement ces informations
Coordination entre régions	Assurer une harmonisation des pratiques régionales Organiser des échanges de pratiques entre régions Assurer la cohérence des actions au niveau national
Formation aux procédures et à la gestion des données	Ingénierie de formation
Evaluation de la politique menée	Mise en perspective des objectifs visés par les procédures et des résultats obtenus sur le terrain

Missions des DRAF	Activités
Connaissance du territoire	Recueillir, suivre, mettre à jour les informations liées au territoire (données, procédures, projets...)
Information au public	Informer, communiquer sur <ul style="list-style-type: none"> - les procédures, - les données du territoire, - les projets
Conseil et appui au montage des dossiers	Informer en amont des projets les bénéficiaires Accompagner les porteurs de projets
Coordination des actions avec les autres services de l'Etat et partenaires	Contribuer au fonctionnement en inter-services Assurer la cohérence avec les actions des CT et les acteurs socio-professionnels
Mise en œuvre d'une stratégie régionale (pour sélection éventuelle de projets spécifiques)	Articuler, synthétiser, mettre en cohérence les connaissances territoriales et les projets au niveau régional pour sélectionner des dossiers à aider (à partir de remontées d'informations du niveau départemental)
Instruction des dossiers atypiques, innovants ou transversaux	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser le contenu - Vérifier la procédure - Assurer le contact ou le suivi relationnel avec les porteurs de projets
Evaluation de la politique menée	Mise en perspective des objectifs visés par les procédures et des résultats obtenus sur le terrain

Missions des DDAF	Activités
Contrôle administratif des dossiers (mission régaliennne a priori)	Planifier les contrôles Appliquer des règlements Prendre des arbitrages Sanctionner si nécessaire Gérer les conflits, les situations humaines difficiles
Instruction des dossiers « classiques » (pour distribution d'argent public, avec ou sans sélection)	<ul style="list-style-type: none"> - Analyser le contenu - Vérifier la procédure - Assurer le contact ou le suivi relationnel avec les porteurs de projets
Connaissance du territoire	Recueillir, suivre, mettre à jour les informations liées au territoire, recueillies grâce aux dossiers (données, procédures, projets...)
Information au public	<p>Informer, communiquer sur</p> <ul style="list-style-type: none"> - les procédures, - les données du territoire, - les projets
Conseil et appui au montage des dossiers	<p>Informer en amont des projets les bénéficiaires</p> <p>Accompagner les porteurs de projets</p>
Coordination des actions avec les autres services de l'Etat et différents partenaires locaux	<p>Contribuer au fonctionnement en inter-services</p> <p>Assurer la cohérence avec les actions des CT et des acteurs socio-professionnels</p>
Mise en œuvre d'une stratégie départementale (Sélection éventuelle des projets aidés)	Articuler, synthétiser, mettre en cohérence les projets au niveau départemental pour sélectionner les dossiers aidés
Evaluation de la politique menée	Mise en perspective des objectifs visés par les procédures et des résultats obtenus sur le terrain

Missions des EPL	Activités
Formation au développement local	Ingénierie de formation Procédures Acteurs
Conseil aux porteurs de projets	Informier en amont des projets les bénéficiaires Accompagner les porteurs de projets
Appui à des diagnostics territoriaux dans le cadre des formations	Réalisation de diagnostics avec une classe Travail en pluri-disciplinarité

c) L'Etat stratège au niveau régional

Missions de l'administration centrale	Activités
Coordination du niveau national avec le niveau européen	Favoriser le fonctionnement en inter-services Organiser la remontée d'informations à la Commission
Connaissance du territoire national	Synthétiser et analyser les informations liées aux territoires Assurer le suivi de données collectées au niveau national
Information au public	Informier, communiquer sur les données des territoires, les procédures, les projets Diffuser de la méthodologie Valoriser les expériences au niveau national
Coordination entre régions	Organiser des échanges de pratiques Animer un réseau national

Missions du SGAR renforcé	Activités
Connaissance du territoire	Recueillir, suivre, mettre à jour les informations liées au territoire (données, procédures, projets...)
Structuration de l'offre d'expertise régionale	Mener et recueillir des études et expertises Mettre en relation les données de l'Etat et les données des CT Mettre en place des groupes de travail thématiques
Coordination des actions régionales	Contribuer au fonctionnement en inter-services Organiser des échanges de pratiques Animer un réseau régional
Elaboration et mise en œuvre de la stratégie régionale	Réaliser des diagnostics partagés Mener des concertations Sélectionner des priorités Donner des avis sur des projets régionaux
Information au public	Informier, communiquer sur les données du territoire, les procédures, les projets Diffuser, valoriser les documents stratégiques et de la méthodologie
Veille stratégique	Mener des évaluations Anticiper les évolutions Assurer une prospective
Articulation avec les niveaux national et européen	Assurer la mise en réseau des acteurs aux différents niveaux territoriaux et avec le niveau européen en particulier

Missions des EPL	Activités
Formation au développement local	Ingénierie de formation Procédures Acteurs
Appui à des diagnostics territoriaux dans le cadre des formations, à la demande des CT	Réalisation de diagnostics avec une classe Travail en pluri-disciplinarité

d) L'Etat partenaire différencié

Missions de l'administration centrale	Activités
Connaissance du territoire national	Synthétiser et analyser les informations liées aux territoires Assurer le suivi de données collectées au niveau national
Mise en œuvre d'une stratégie d'« équité territoriale »	Diffuser, valoriser les documents stratégiques Organiser la redistribution des hommes et des moyens, aux niveaux régionaux, départementaux et locaux
Information au public	Informier, communiquer sur les données des territoires, les procédures, les projets Diffuser de la méthodologie Valoriser les expériences au niveau national

Missions de l'interservice au niveau régional	Activités
Mise en œuvre d'une stratégie d'« équité territoriale »	Analyser les enjeux d'un territoire Différencier les territoires et leurs besoins Réaliser des diagnostics partagés Diffuser, valoriser des documents stratégiques Organiser la redistribution des hommes et des moyens, aux niveaux régionaux, départementaux et locaux
Initiation de projets	Réunir différents acteurs Initier des diagnostics partagés Mener des concertations Construire des projets collectifs
Accompagnement de projets structurant au niveau régional	Assembler les projets, les hommes, les finances possibles... Animer des réunions pour conduire un projet Faire de la médiation entre intérêts contradictoires Gérer des conflits
Coordination et médiation entre CT au niveau infra-régional	Contribuer au fonctionnement en inter-services Organiser des échanges de pratiques Animer un réseau régional

Missions de l'interservice au niveau départemental	Activités
Mise en œuvre d'une stratégie d'« équité territoriale »	Analyser les enjeux d'un territoire Différencier les territoires et leurs besoins
Initiation des projets	Réunir différents acteurs Mener des concertations Initier des diagnostics partagés
Assistance à maîtrise d'ouvrage	Elaborer des schémas d'aménagement et de développement Réaliser des études de faisabilité
Accompagnement des projets	Assembler les projets, les hommes, les finances possibles... Animer des réunions pour conduire un projet Faire de la médiation entre intérêts contradictoires Gérer des conflits
Rôle d'alerte et élaboration d'une vision d'avenir	Assurer une veille Préparer les évolutions futures

Missions des EPL	Activités
Formation au développement local	Ingénierie de formation Procédures Acteurs
Appui à des diagnostics territoriaux dans le cadre des formations, à la demande des CT	Réalisation de diagnostics avec une classe Travail en pluri- disciplinarité

Bibliographie

- ARADEL**, 2005, Référentiel de compétences des professionnels du développement territorial
- Cestac**, Maurice, 2004, Ingénierie de projet de territoires dans les établissements d'enseignement agricole publics, 3^è et 7^è sections du CGGREF
- Champalle, E, Ragot, D, Granier, F**, 2006, Au service des dynamiques territoriales : des ingénieurs entre enseignement et politiques rurales, Rapport OMM
- CGGREF**, février 2006, Evaluation des démarches contractuelles de Pays, DIACT (www.diact.gouv)
- CGGREF**, 1995, Identification et structuration des territoires, MAP, Réseau Conseil Territoires
- Commissariat Général au Plan**, juin 2005, Au centre des forces locales, cahiers du plan n°7, Stéphane Cadiou et Catherine Maubert
- DATAR**, juin 2003, rapport prospectif « quelle France rurale en 2020 ? »
- Deffontaines**, Jean-Pierre et **Prod'homme** Jean-Pierre, 2001, Territoires et acteurs du développement local, de nouveaux lieux de démocratie
- Ecole Nationale d'Administration**, 2001, Action économique comparée, l'inter-ministériarité au niveau local : analyse comparée du rôle des préfets et des représentants territoriaux de l'Etat en Europe
- Ganter-Couderc**, Martine et **Borderes**, Charles, 2005, Compétences et métiers IAT, groupe de travail DGUHC, Ministère de l'Equipement
- Guérin**, Marc, 2005, Conflits d'usage à l'horizon 2020, Quels nouveaux rôles pour l'Etat dans les espaces ruraux et péri-urbains ? Commissariat général du plan. La documentation française / article synthétique « le 4 pages », numéro 3, 30 mars 2005
- INRA**, 2005, Quelle relation entre prospective et modèles ? La lettre de l'INRA, n° 11
- Jeannot**, Gilles, 2005, Terminologie sur les métiers, propositions de définitions pour la fonction publique, rapport final. LATTS, ENPC Marne la Vallée
- Jeannot**, Gilles, 2005. Les métiers flous de l'action publique territoriale. Conventions CNFPT, Ministère de la recherche, LATTS-CNRS, ENPC, Marne la Vallée
- Jeannot**, Gilles, 2007, A quoi ne se réfèrent pas les référentiels métiers des agents de développement local. LATTS-CNRS, ENPC, Marne la Vallée
- Jonquez**, Elise, 2004, De l'ingénieur au médiateur, Rapport d'intervention professionnelle, ss dir F.Granier, pour l'OMM, rapport de DESS, Université Paris XIII
- Lacombe**, Philippe (ss dir) 2002, « Agriculture et territoires 2015 », groupe prospective de la DATAR, Travaux et recherche de prospective n°15
- Le Jan**, Alain, 2004, « L'Etat et l'ingénierie de développement territorial »

Lescole, Michel, 2005, Un projet pour les IGREF Ingénieurs en établissement, note issue d'un groupe de travail IGOS / DGER / 3^e section CGGREF

MAAPAR, 2004, Synthèse du rapport d'évaluation des dispositifs d'appui à l'ingénierie de projet territorial, MC2 Consultants, Toulouse

Mandaron, Joël, 2004, Synthèse des réponses à l'enquête Ingénierie de projet de territoire en DDAF

Poirier, Michel, 2004, Les établissements publics d'enseignement agricole et les territoires, 3^e et 7^e section du CGREF

Projet de Plan Stratégique National pour le Développement Rural, juin 2006, programmation du FEADER 2007 – 2013, MAP

Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire – Inspection Générale de l'Administration, Ministère des transports, de l'Équipement, du tourisme et de la mer – Conseil Général des Ponts et Chaussées, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – Conseil Général des Mines, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche – Conseil Général du Génie Rural, des Eaux et Forêts, Ministère de l'Écologie et du Développement Durable, Inspection Générale de l'Environnement, avril 2006, Quel avenir pour le sous-préfet d'arrondissement.

Ministère de l'Équipement, 2001, Ingénierie publique : politiques publiques, des fiches pour s'orienter ; Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, Paris

Minot, Didier (ss dir), 2001, Le projet de territoire, Bergerie nationale, Rambouillet, Ministère de l'Agriculture

Ollivier, Jean-Yves, 2004, Enquêtes en Ardèche, Hautes-Alpes et Hérault

Perrier-Cornet Philippe (ss dir) 2003, Quelle France rurale pour 2020, Etude prospective de la DATAR, CIADT du 3 sept 2003 / cf. article synthétique dans Cahiers du Conseil Général du GREF n° 66.

Perrier-Cornet Philippe (2005) Mutations et perspectives des espaces ruraux, Rencontres européennes, Limoges, 9 juin 2005

Perrin, Daniel *et al*, 2003, Les politiques de développement rural, Commissariat général au plan, Conseil National de l'Évaluation, la Documentation Française,

Poux, Xavier (ss dir) 2006, Agriculture, Environnement et Territoires, scénarios 2025, MAP, MEDD, ASCA, CNASEA, La Documentation Française, Paris

Revue POUR n° 180, décembre 2003, Regards croisés : emploi, activités, territoires.

Spohr, Claude (ss dir) (2005) Pour une approche de l'aménagement des territoires par l'État. Un avenir pour les services du Ministère de l'Équipement, Notes du CPVS n°20

Spohr, Claude et **Loinger**, Guy, (2004) Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions. Notes du CPVS n°19

Theys, Jacques (ss dir) 2002, Décentralisation et évolution du Ministère de l'Équipement. Notes du CPVS n°17 (Centre de prospective et de veille

scientifique - Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques / Ministère de l'Équipement)

UNADEL, 2005, Plate-forme des « Métiers du développement territorial » : Référentiel de compétences, cœur des métiers, UNADEL et Anne Killi, Cabinet Ingeniors

UNADEL, 2004, Place et rôle des acteurs ruraux et agricoles dans les politiques territoriales, étude UNADEL, MAAPAR, Trame, APCA

Publications antérieures de l'Observatoire des missions et des métiers :

Etude de la filière d'emplois des agents des services vétérinaires chargés d'inspection sanitaire en abattoirs – janvier 2002

Olivia Foli (CNRS/LSCI) & François Mathieu (DRAF/SRFD Lille)

Secrétaires et assistant(e)s en administration centrale : des emplois au cœur des changements organisationnels – août 2003

Dominique Le Dily (DDAF Laval) & François Granier (OMM Paris)

L'avenir de l'ingénierie au ministère de l'Agriculture : des professionnels au service des politiques publiques – septembre 2003

Juliette Faivre (EPLEFPA de Chartres), Daniel Valensuela (DPEI Paris), Bernard Chabbal (CFPPA de Carcassonne), François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Hélène Delahaye, étudiante, Université de Paris XIII

Les réseaux de personnes ressources juridiques : une innovation organisationnelle au service de la prévention des contentieux - octobre 2004

Jacques Duterne (DRAF/DDAF Rennes) & François Granier (OMM Paris) avec l'appui d'Aziz Loum, étudiant, Université de Paris XIII

Cadres administratifs en services déconcentrés : Un processus de professionnalisation en construction – novembre 2004

Geneviève Dahan-Selzter (Institut d'Etudes Politiques de Paris) & François Granier (OMM Paris)

Compétences hydrauliques : Travaux conduits en appui à la mission interministérielle présidée par Monsieur Philippe Huet (I.G.E) - août 2005

Marie-José Leterme (Agrocampus Rennes) & Pascal Duchêne (INFOMA Nancy)
Coordination : François Granier (OMM Paris)

Les emplois des services d'économie agricole à l'épreuve de la nouvelle PAC : quelles évolutions ? quels accompagnements ? – octobre 2005

Sylvie Vareille (DDSV Rhône) & Alfred Gros (DRAF Auvergne)

Les métiers de la forêt et des milieux naturels : du métier historique de forestier vers des missions environnementales – novembre 2005

Nelly Mauchamp (CNRS/LISE) & François Granier (OMM Paris)

Les métiers de la filière : Gestion financière & comptable – juin 2006

Sylviane Tétart (CGAAER), Laure Béguin (DDSV Bouches du Rhône) & Gina Martinez (SG/MISC)

Au service des dynamiques territoriales : des ingénieurs entre enseignement et politiques rurales – septembre 2006

Elisabeth Champalle (INFOMA), Dominique Ragot (DRAF Franche Comté) & François Granier (OMM Paris)

Les services de la protection des végétaux : de nouveaux emplois pour de nouveaux défis – octobre 2006

Catherine André (DDSV de la Vendée), Gilles Marsoni (DSV de la Guadeloupe) & François Granier (OMM)

Le parcours professionnel des cadres techniques du ministère de l'agriculture et de la pêche dans les collectivités territoriales – novembre 2006

Annie Soyeux (DGAL), Pascal Duchêne (INFOMA) & Françoise Brunet (Cabinet Accessio).

Au carrefour de nouvelles demandes sociales : les recompositions des métiers de secrétaires et d'assistant(e)s – novembre 2006

Dominique Le Dily (FORMCO), Hélène Delahaye (doctorante, Université de Marne la Vallée) & François Granier (OMM)

Mobilité en DRAF / DDAF : quelle gestion et quel développement des compétences ? – janvier 2007

Serge Barzucchetti (Adige Conseil) et Martine Boury (DRAF Lorraine)