

Projet 'Euromountains.net' - thème 2  
*INTERREG III C*

Le rôle des collectivités territoriales dans  
le développement et la promotion des  
ressources et des produits de qualité de  
montagne

*Conclusions et Principaux Enseignements du  
Séminaire Thématique et Consultatif  
Flaam, Norvège - 10 et 11 mai 2006*



Document rédigé par  
Euromontana

Date : Juin 2006  
Document final



PROJET COFINANCE PAR L'UNION EUROPEENNE

## Introduction

Le séminaire thématique de Flaam constituait la dernière étape pour l'obtention des résultats et des conclusions du thème 2. Ce séminaire consultatif a fourni diverses occasions aux 80 participants de différents pays de l'Union européenne de discuter, échanger et exprimer leurs vues sur le sujet. Une première version des résultats du projet a été transmise aux participants à l'avance et a également été présentée durant le séminaire, tout comme des expériences locales et des cas d'étude. Le public a été invité à réagir pendant les ateliers, la table ronde et les séances de discussion. Ce document propose donc une synthèse de l'ensemble de ces échanges ayant eu lieu pendant la conférence sous forme de six idées clé.

### **1/ Une spécificité pour les projets en territoire de montagne : la diversité. Le partenariat public / privé s'avère indispensable**

De nombreuses zones de montagne telles que la Région de la Vallée d'Aoste en Italie ont obtenu une certaine indépendance financière à travers une industrie qui fût florissante. Ces régions doivent maintenant chercher à se requalifier et donner un nouveau rôle à leurs territoires de montagne ; bien souvent, ce rôle est multifonctionnel. Le centre de recherche WNRI (Norvège) a également souligné que les démarches multidisciplinaires et multisectorielles rassemblant des compétences diverses autour d'un seul et même projet constituaient, en zone de montagne, un facteur de réussite par rapport aux projets s'appuyant sur une activité unique. Ceci ne s'observe pas de la même façon dans d'autres régions. L'importance de la saisonnalité en zone de montagne renforce cet aspect.

Certains participants ont insisté sur le fait qu'il fallait éviter d'avoir au sein de l'Europe une approche unique du développement des régions qui ferait que l'on tendrait vers une uniformisation de l'innovation et du développement régional. Il faut donc accepter et reconnaître que chaque région a des particularités, des atouts spécifiques à valoriser et une culture propre dont la singularité doit également pouvoir être encouragée. Il faut ainsi inciter les partenaires publics à travailler au plus près des structures et entreprises privées régionales afin de faire s'exprimer les compétences et spécificités locales.

C'est pourquoi, la dynamique de territoire dans le développement des projets est indispensable. Elle passe par la collaboration et la coopération de divers secteurs de l'économie locale, par l'investissement des populations et des entreprises et par la valorisation et la mise à profit des compétences locales. L'approche 'bottom-up', tant prônée par la Commission européenne, doit prendre sa place dans des Partenariats Public Privé (PPP) avec une participation active de la population locale.

Un participant a soulevé les conflits pouvant opposer les politiques environnementales et le développement régional. Une première remarque est que nous avons abordé dans ce séminaire les projets de développement de produits et ressources de qualité ; ceux-ci visent des marchés de niche pour lesquels on pense qu'il est plus facile d'intégrer dans le prix de vente des produits le surcoût lié au respect de l'environnement. Une deuxième remarque est que les zones de montagne constituent des espaces fragiles où il faut attacher une importance particulière à la question de la protection de l'environnement et cela demande d'être pris en compte dans les projets de développement. Chacun s'accorde à penser que, qui dit « produit de qualité » dit implicitement « prise en compte de l'environnement ». En réalité, cela demande peut-être parfois à être vérifié.

## 2/ La coopération entre collectivités territoriales et porteurs de projets : des exigences partagées

Si l'on reconnaît que pour être financés, les projets doivent remplir un certain nombre de critères, il a été souligné que les autorités locales doivent également développer des compétences bien spécifiques. Ainsi, les collectivités territoriales doivent disposer, en interne (élus ou fonctionnaires) ou en les confiant à une structure extérieure, des compétences leur permettant d'apprécier la faisabilité d'un projet. D'autre part, il est important que les collectivités (les élus et les techniciens) sachent se mettre au niveau des porteurs de projet en facilitant les démarches qui peuvent être fastidieuses et décourageantes. Cependant, les collectivités territoriales doivent savoir faire preuve de la souplesse nécessaire pour que des projets débouchent.

D'autre part, le rapprochement entre les objectifs de la politique menée par une collectivité territoriale et les objectifs ou attentes des porteurs d'un projet donné est indispensable. Il y a donc besoin pour cela d'une coopération et d'un dialogue entre collectivité territoriale et porteur de projet. Cela veut dire que les collectivités territoriales ne sont seulement une source de subvention. *« La collectivité territoriale doit certes pouvoir sortir un carnet de chèque mais on doit aussi accepter que l'élu sorte son bloc-notes pour débattre du projet avec ses concitoyens ».*

Les données administratives et financières (calendrier et justificatif d'utilisation des financements, etc.) pour le suivi des projets sont pour les collectivités territoriales des critères faciles à gérer, mais ne sont pas suffisants pour s'assurer d'une bonne utilisation des fonds publics. Plusieurs participants venant de petites régions ont exprimé l'importance d'un suivi personnalisé du projet avec un regard des financeurs publics y compris sur les objectifs et sur les moyens mis en œuvre. Cela permet d'intégrer le contenu réel du projet (avec ses forces et ses faiblesses, ses réussites et ses échecs), ce qui va au-delà des aspects financiers.

On parle bien ici de coopération entre services publics et porteurs de projets. Une relation de confiance entre les deux protagonistes est essentielle pour établir un environnement dynamique pour une politique de développement régional. Pour créer cette relation, les services publics (ou tout sous-traitant désigné) impliqués dans la concrétisation des projets et donc en lien direct avec les porteurs de projet, doivent pouvoir avoir un rôle de sensibilisation et reléguer le rôle de contrôle à d'autres services.

Les collectivités territoriales doivent également créer un contexte favorable pour les porteurs de projets et ceci passe : par le développement des compétences (politique de formation), par une capacité à détecter les projets potentiels et les bonnes idées et par la mise en place d'une stratégie de développement régional intégrant les besoins, les priorités, etc. Cette stratégie régionale permet de faciliter la sélection des projets pertinents.

D'autre part, on observe qu'avant d'avoir des « porteurs de projet » ce sont souvent des « porteurs d'idées » qui s'adressent aux collectivités. Il est souhaitable que les autorités locales aident les acteurs de terrain à conduire l'étape indispensable de clarification des objectifs. De même, elles devront pouvoir faire la différence entre ce que veut le porteur de projet et ce dont il a besoin. C'est très différent. De la même façon, il a été mentionné que c'est également du devoir du conseiller de dire voire oser dire à un potentiel porteur de projet que l'idée, les compétences mobilisées ou les actions envisagées ne sont pas adaptées.

Par ailleurs, les participants ont souligné le besoin de cohérence dans les mesures prises sur un territoire et ceci passe par une meilleure coopération entre les différentes collectivités territoriales ou les différents services de ces collectivités dans les politiques qu'elles mènent (cf. exemple de la ligne électrique posée dans un paysage apprécié par les touristes).

### 3/ Savoir et gestion du savoir comme facteur de succès pour promouvoir les produits de montagne

Le thème du savoir et de sa gestion a été initialement proposé par 'Western Norway Research Institute' (WNRI) et a été discuté dans un des ateliers. Nous vivons dans une 'société de connaissance' et les zones de montagnes seraient par certaines croyances des 'sociétés pauvres en savoirs'. Les zones de montagne ont une spécificité dans leur type de savoir ('savoir montagnard') qui constitue un facteur essentiel pour contribuer à la production de vrais produits de montagne de qualité. C'est un type de savoir, 'savoir tacite' qui est différent du type dominant du savoir qui est lui dit 'scientifique'. Le savoir tacite, non codifié mais empirique, acquis et transmis de génération en génération est souvent mis sous pression et doit rivaliser avec des systèmes et des règlements qui s'appuient sur le type dominant des savoirs.

Les populations des zones de montagne ont besoin d'être compétentes en tout car elles ont souvent des occupations multiples. Ainsi les professionnels de montagne tout comme les autorités territoriales ont besoin d'une large gamme de connaissances : connaissances 'dans', 'pour' et 'sur'. Le savoir, qu'il soit tacite ou scientifique, peut être utilisé de diverses façons comme moyens de promotion des produits de montagne et de développement de ces zones :

1) La connaissance comme outil d'orientation des politiques publiques : pour l'évaluation et l'encadrement afin d'estimer si les actions menées sont correctes (ex. comment maintenir la qualité supérieure des produits de montagne et rester dans les limites du développement durable) ;

2) Le savoir comme moyen de production : le savoir sur les techniques de production traditionnelles et l'utilisation des ressources locales comme moyen de production locale (ex. reprendre d'anciens procédés de fabrication de fromages à partir de lait non-pasteurisé à Undredal dans le Comté de Sogn og Fjordane). Ces savoirs sur des qualités locales, peuvent en principe être utilisés dans la promotion et le marketing de tout type de produit et de services ;

3) Le savoir comme outil commercial en tant que tel : le 'tourisme du savoir' (ex. les centres d'information sur la nature ou tous centres d'information qui peuvent fournir des guides avec suffisamment de connaissance, agir en tant que ressources pour les stratégies de développement d'entreprises locales, etc.).

### 4/ Evaluer et soutenir un projet : l'approche holistique est indispensable

Pour évaluer un projet, sa nature, son contenu ne peuvent pas être les seules données considérées. Il faut prendre en compte la structure dans son ensemble, ses compétences, son potentiel de développement, de gestion, d'organisation. Ce diagnostic holistique permet d'identifier les points forts et les points faibles de chaque projet dans leur globalité et donc de dessiner une stratégie spécifique de soutien de l'initiative. Les autorités publiques doivent proposer un ensemble d'outils adaptés à chaque cas sur une durée pertinente: financement, mise en réseau, formation, suivi, conseil, services, etc.

#### Les financements

Les collectivités territoriales ne sont pas les seuls partenaires financiers possibles. Il existe généralement d'autres sources de financement potentiel (banques, parrainage par d'autres entreprises, etc.). Les porteurs de projets doivent éventuellement s'orienter vers ces sources de financement quand elles sont mieux adaptées à leur projet.

Le PPP (Partenariat Public Privé) dans le cadre d'un financement peut tout à fait évoluer dans la vie d'un projet. Par exemple, un entrepreneur peut ne pas intéresser le secteur privé dans un premier temps car son projet n'est pas assez concret. Les collectivités publiques soutiennent alors le projet (une année) le temps

de réaliser un prototype, de faire des formations et prendre des contacts puis dans une seconde phase, celui-ci peut tout à fait bénéficier de 'Business Angels' pour se développer et attaquer le marché international (point soulevé plutôt par les pays anglo-saxons).

#### Le facteur humain

Les participants ont également fortement insisté sur les ressources humaines. Si sur le terrain l'équipe est passionnée, veut y arriver et qu'elle est correctement encadrée, le projet a des chances d'aboutir. Les collectivités locales doivent faciliter l'appropriation du projet par les acteurs de terrain et ce travail peut passer notamment par les structures de développement local.

#### La formation

L'importance de la compétence du porteur de projet pour mener à bien son projet a été souligné. Cela passe notamment par de la formation, qui est un élément important de la mise en place d'un projet, mais celle-ci doit être adaptée aux besoins et sur des durées réduites. Certaines formations prévoient la combinaison de réunions et de cours par Internet facilitant ainsi l'accès aux acteurs montagnards, éloignés des centres de formations.

Dans toute formation spécifique, les questions techniques et culturelles doivent être abordées sous un angle local afin de valoriser et s'appuyer sur l'existant et le potentiel local. Etre différent et innover dans cette différence ça s'apprend et il est important que les régions s'en donnent les moyens.

Mais les formations ne sont pas uniquement techniques et peuvent concerner tout simplement le droit civique et les organisations citoyennes dans l'objectif d'encourager l'initiative locale, comme c'est le cas dans le Nord du Portugal.

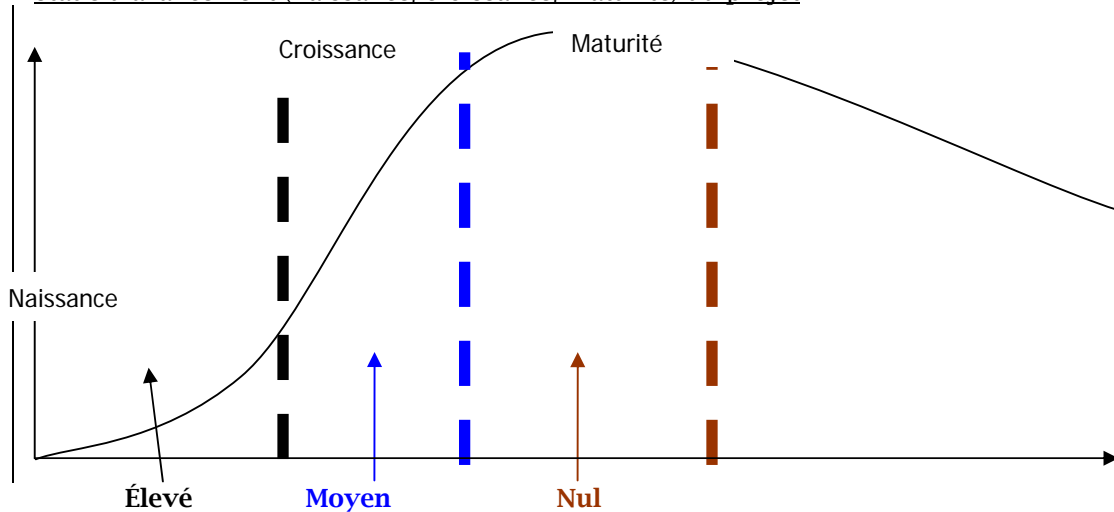
### **5/ La mission des collectivités territoriales : efficacité certes mais accepter la prise de risque est nécessaire**

Cet échange sur la prise de risque des autorités publiques dans le financement des projets s'est organisé autour du schéma et tableau suivants proposés par le SUACI des Alpes du Nord à partir de l'analyse des cas d'étude.

**Tableau 1 : Exigences des collectivités territoriales :**

Collectivités territoriales	Niveau d'exigence « élevé » Les collectivités territoriales ne soutiennent que des projets cohérents, bien construits et a priori fiables.	Acceptation d'une prise de risque plus forte Les collectivités territoriales sont plus prêtes à soutenir, voire à prendre des risques sur tout type de projet même s'ils apparaissent moins cohérents.
Montage et gestion d'un projet par un Maître d'Ouvrage		
<b>Capacité « forte »</b> Le Maître d'Ouvrage est capable de définir sa stratégie, ses objectifs, les moyens à mettre en œuvre pour les atteindre et mobilise ses fonds propres.	<b>A. Les chances de réussite du projet, ou pour le moins d'atteinte des objectifs fixés, d'une part, et de bonne utilisation des fonds publics, d'autre part, sont élevées.</b>	<b>B. Dans ce cas, le Maître d'Ouvrage sait monter un projet pour le financement duquel il ira solliciter des fonds publics qui lui seront accordés sans difficulté particulière.</b>
<b>Capacité « faible »</b> Au delà des idées et des intentions, le Maître d'Ouvrage n'a pas la capacité de définir un projet cohérent, structuré dans lequel il s'engage.	<b>C. Ne sachant répondre aux attentes des collectivités territoriales, le Maître d'Ouvrage potentiel d'un projet ne devrait logiquement pas bénéficier d'aides attribuées sur fonds publics.</b>	<b>D. Le risque est plus grand de voir des fonds publics apportés à des projets pour lesquels le risque d'échec est élevé.</b>

Schéma 1 : Besoin de financement (fonds publics éventuellement) en fonction du stade d'avancement (naissance, croissance, maturité) du projet



Les participants ont réagi sur la notion de prise de risque. En effet, le rôle des collectivités territoriales ne semble pas être seulement dans l'accompagnement de l'existant solide (situations A. et B. du tableau 1). C'est dans la prise de risque (leur permettant de tester et soutenir des projets innovants), que le rôle des autorités publiques prend tout son sens. En effet, par ce type d'intervention elles peuvent conserver leur capacité à avoir une incidence sur le développement de la région et une ambition de changer le cours des choses. Ainsi, même dans le cas de capacité faible des acteurs (situations C. et D. du tableau1), sous réserve que le projet réponde à une stratégie de développement local, les pouvoirs publics doivent avoir capacité à favoriser et soutenir l'émergence d'acteurs locaux qui puissent prendre le relais.

En Norvège, 'Innovation Norway'<sup>1</sup> a des exigences différentes selon la phase d'avancement du projet. Il semblerait que dans la phase d'émergence, cet organisme soutienne assez facilement les demandes en finançant des études, des formations, etc. en revanche dans la phase de développement du projet, Innovation Norway a un niveau d'exigence élevé. Cette structure cherche à réduire la prise de risque. Une question soulevée au cours du séminaire a été « est-ce que son intervention favorisera réellement l'émergence de projets sur le territoire ? »

La prise de risque se justifie par exemple sur des projets concernant une activité qui va disparaître et le rôle des collectivités, des élus et des techniciens peut aller alors jusqu'à la substitution à l'absence de porteur de projet.

Comme l'ont rappelé de nombreux participants, nous assistons à une tendance générale dans l'Union Européenne et les pays associés à la diminution sensible des financements publics pour le soutien de projets. Par conséquent, un des enjeux du développement régional futur est l'importance qui sera accordée par les autorités territoriales à la poursuite de prise de risque dans les projets soutenus.

## 6/ Le rôle des collectivités doit-il intégrer la spécificité montagne?

Il a tout d'abord été rappelé par le Conseiller Général du Puy de Dôme (France) que le rôle le plus important d'une collectivité est de rendre le meilleur service à tous les administrés quel que soit leur lieu d'habitation et ceci suppose de prendre en compte les contraintes des territoires (accessibilité...). Le représentant du Pays Basque espagnol renchérit que pour gérer ces inégalités il n'est pas possible d'avoir des politiques égales.

<sup>1</sup> Organisme national public de financement des projets (Norvège)

Selon l'UNCME<sup>2</sup> l'économie de montagne nécessite une législation spécifique d'où seront issues des mesures financières, de formation, de mise en réseau etc. spécifiques. Dans le Puy de Dôme (France), les politiques d'aménagement du territoire ont des taux différenciés en fonction du secteur géographique défini par la prise en compte de différents critères. A l'heure actuelle le critère 'montagne' n'est pas utilisé.

Les difficultés rencontrées par les zones de montagne se résument principalement à des problèmes d'aménagement du territoire, selon le représentant du Pays Basque espagnol et ainsi la coordination entre les différentes autorités gérant différents secteurs d'un même territoire est primordiale.

Mais attention qu'au moment de définir une politique montagne il faut bien prendre en compte le fait qu'il n'y a pas une mais des montagnes avec des problématiques bien différentes. Il est également important de définir les régions de montagne non pas en comparaison ni en compétition avec les autres régions européennes, mais les définir par rapport à leurs spécificités et leurs atouts. Il est dangereux d'utiliser la spécificité montagne pour avoir plus de soutien en revanche cette montagne doit gagner des compétences spécifiques.

En Revanche, le SUACI des Alpes du Nord, chargé de l'analyse des cas d'étude souligne le fait qu'aucun partenaire n'a identifié de projet pour lesquels leur situation en zone de montagne s'est traduite par la mise en œuvre de mesures spéciales. Dans les zones de montagne comme dans les autres, le raisonnement des collectivités territoriales est qu'il faut intervenir, quand c'est nécessaire, pour soutenir « la bonne personne avec le bon projet, ou la bonne idée, au bon moment ». La combinaison des trois facteurs n'est pas toujours présente alors que c'est l'essentiel.

---

<sup>2</sup> Association nationale des municipalités, communautés, et autorités de montagne (Italie)