



Etablissement
national
d'enseignement
supérieur
agronomique
de Dijon

ministère de l'agriculture et de la pêche

SYNTHESE

DES EVALUATIONS INTERMEDIAIRES

DE L'OBJECTIF 5 B EN FRANCE

Avril 1998

Rapport final

Pierre DAUCÉ
Jean-Paul DAUBARD
Patricia DAVOUST
Denis LEPICIER

Convention ENESAD - Commission européenne (DG VI - F I. 1)

ETABLISSEMENT NATIONAL D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AGRONOMIQUE DE DIJON

26 Bd du Docteur Petitjean - BP 1607 - 21036 DIJON cedex

☎ 03 80 77 25 25 - Fax. 03 80 77 25 00

AVANT-PROPOS

Ce document est un essai de synthèse des évaluations intermédiaires de l'objectif 5 b en France.

On trouvera ici des éléments quantitatifs et qualitatifs qui s'appuient pour l'essentiel sur les rapports d'évaluation disponibles, validés par les comités de suivi régionaux au cours de l'année 1997¹, mais qui utilisent également des données actualisées fournies par les Préfectures de région sur l'état d'avancement financier des programmes (second semestre 1997).

Dès l'abord, il faut préciser ici les limites de ce travail qui tiennent entre autres à la grande hétérogénéité des rapports intermédiaires d'une région à l'autre et surtout à la déficience quasi générale du système de collecte d'informations des réalisations physiques et des résultats du programme. A cet égard, les tableaux chiffrés concernant les réalisations et les résultats doivent être utilisés avec beaucoup de précaution.

Cet exercice de synthèse nationale montre le chemin qui reste à parcourir si l'on veut aboutir à une évaluation satisfaisante, à l'échelon du pays, de ce type de programmes de développement.

* * *

Ont participé à la réalisation de ce document

Pierre DAUCÉ, Professeur à l'ENSA de RENNES, responsable de l'étude
Jean-Paul DAUBARD, Consultant auprès de l'ENESAD, DIJON
Patricia DAVOUST, Ingénieur d'agronomie, doctorante, INRA, RENNES
Denis LEPICIER, Chargé d'études, ENESAD, DIJON.

SOMMAIRE

¹ A l'exclusion des programmes de massif qui n'ont pas été rattachés à un DOCUP Régional (Massif Central, Pyrénées)

| | |
|--|-----------|
| LISTE DES RAPPORTS UTILISES ET DATES D'ACTUALISATION..... | 1 |
| INTRODUCTION..... | 2 |
| 1ERE PARTIE | |
| CONTENU DES PROGRAMMES | 5 |
| 1.1. PRESENTATION PAR AXE ET MESURE | 6 |
| 1.2. PRESENTATION PAR DOMAINE D'INTERVENTION | 6 |
| 1.3. PRESENTATION PAR PROGRAMMES TERRITORIAUX..... | 8 |
| 1.4. AUTRES MODES DE PRESENTATION | 8 |
| 2EME PARTIE | |
| SYNTHESE QUANTITATIVE DES PROGRAMMES..... | 9 |
| 2.1. ETAT D'AVANCEMENT FINANCIER GENERAL, PAR FONDS ET PAR GRANDS DOMAINES | 10 |
| 2.2. LES REALISATIONS PHYSIQUES..... | 20 |
| 2.3. LES RESULTATS DU PROGRAMME 5B (Impact intermédiaire) (voir tableau annexe 10)..... | 30 |
| 2.4. LES EFFETS SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL (INDICATEURS D'IMPACT)..... | 32 |
| 3EME PARTIE | |
| ANALYSE ET DISCUSSION DES PROGRAMMES AU VU DES EVALUATIONS INTERMEDIAIRES | 35 |
| 3.1. LE DECOUPAGE TERRITORIAL | 36 |
| 3.2. LE PARTENARIAT ET LE DISPOSITIF DE DEVELOPPEMENT | 38 |
| 3.3. LA GESTION DES PROGRAMMES | 40 |
| 3.4. LE SYSTEME D'INFORMATION..... | 44 |
| 3.5. LES METHODES D'EVALUATION | 46 |
| CONCLUSION | 49 |
| 1. PERTINENCE ET EFFICACITE DES PROGRAMMES OBJECTIF 5B EN FRANCE..... | 50 |
| 2. LES CONDITIONS ET PRATIQUES DE L'EVALUATION | 54 |
| 3. PROPOSITIONS ET PRECONISATIONS | 56 |
| LISTE DES SIGLES..... | 61 |
| ANNEXES..... | 62 |

LISTE DES RAPPORTS UTILISES ET DATES D'ACTUALISATION

| Régions | Rapports envoyés par la Commission Européenne | Date d'actualisation des données dans les rapports | Date dernières mises à jour financières utilisées reçues des SGAR |
|----------------------------|---|--|---|
| Alsace | X | 01/06/97 | 01/10/97 |
| Aquitaine | X | 31/12/96 | 26/09/97 |
| Auvergne | | Pas de rapport définitif | 30/05/97 |
| Basse-Normandie | X | 31/12/96 | 24/10/97 |
| Bourgogne | X | 21/09/96 | 11/12/97 |
| Bretagne | X | 16/5/97 | 19/09/97 |
| Centre | X | 31/12/96 | 30/06/97 |
| Champagne-Ardenne | X | 31/12/96 | 10/12/97 |
| Franche-Comté | X | 31/12/96 | 06/11/97 |
| Haute Normandie | X | 31/12/96 | 15/07/97 |
| Languedoc-Roussillon | X | 31/12/96 | 18/08/97 |
| Limousin | X | 19/09/96 | 27/10/97 |
| Lorraine | X | Juin 97 | 30/09/97 |
| Midi-Pyrénées | X | 31/12/96 | 30/09/97 |
| Pays de la Loire | X | 17/02/97 | 17/12/97 |
| Poitou-Charentes | | 30/05/97 (FEOGA FEDER) 31/12/96 (FSE) | 30/11/97 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | X | 21/03/97 | 10/12/97 |
| Rhône-Alpes | X | 31/12/96 | 14/11/97 |
| Massif Central | X | Non exploité | |
| Massif des Pyrénées | X | Non exploité | |

INTRODUCTION

Les transformations de la société française depuis 50 ans, notamment celles de son agriculture, ont profondément affecté l'espace national. La nouvelle répartition des activités et des populations qui en est résultée a eu pour conséquence de laisser une part importante de son espace rural dévitalisé. La politique nationale d'aménagement du territoire a tenté, avec des résultats contrastés, de remédier aux conséquences de ce phénomène ; depuis la réforme des fonds structurels communautaires de 1989, elle a reçu l'appui déterminant des moyens et des méthodes de l'Union Européenne.

L'application des critères de l'objectif 5b a en effet conduit à délimiter un **espace rural réputé fragile**, qui couvre en France 54 % du territoire national et où vivent près de 10 millions d'habitants, soit 17 % de la population française. Il correspond principalement à ce que les aménageurs appellent la « diagonale du désert », vaste zone partant des Ardennes au nord pour s'élargir jusqu'aux Pyrénées au sud, en englobant le Massif Central, qui sépare les deux zones économiquement fortes de l'espace national, la région parisienne et le couloir rhodanien.

Au delà de caractéristiques communes qui ont justifié son classement (densité de population faible, importance de l'activité agricole, revenu moyen limité), cet espace n'est pas homogène : il comprend des zones de haute montagne, des zones de moyenne montagne, des zones d'élevage extensif et des zones de polyculture, des zones d'industrie diffuse et des zones vides d'industrie. Cet espace concerne, dans des proportions variables, 18 régions françaises (seules l'Ile-de-France, la Picardie et le Nord-Pas-de-Calais n'en relèvent pas, celui-ci ayant un arrondissement en zone 1, la Corse et les DOM étant par ailleurs classés en zone 1).

| Régions | Surface totale de la zone 5b en km ² | Part de la surface en zone 5b | Population totale de la zone 5b (RP 1990) | Part de la population totale en zone 5b | Densité de population (h/km ²) en zone 5b |
|----------------------------|---|-------------------------------|---|---|---|
| Alsace | 2 969 | 36% | 258 994 | 16% | 87 |
| Aquitaine | 29 486 | 71% | 981 815 | 35% | 33 |
| Auvergne | 22 562 | 87% | 686 208 | 52% | 30 |
| Basse-Normandie | 12 808 | 73% | 669 064 | 48% | 52 |
| Bourgogne | 19 489 | 62% | 461 648 | 29% | 24 |
| Bretagne | 14 831 | 55% | 885 005 | 32% | 60 |
| Centre | 13 870 | 35% | 355 181 | 15% | 26 |
| Champagne-Ardenne | 6 320 | 25% | 108 559 | 8% | 17 |
| Franche-Comté | 10 107 | 62% | 353 175 | 32% | 35 |
| Haute-Normandie | 1 182 | 10% | 55 630 | 3% | 47 |
| Languedoc-Roussillon | 19 214 | 70% | 478 922 | 23% | 25 |
| Limousin | 16 816 | 99% | 539 621 | 75% | 32 |
| Lorraine | 12 016 | 51% | 457 381 | 20% | 38 |
| Midi-Pyrénées | 39 425 | 87% | 1 177 928 | 48% | 30 |
| Pays-de-la-Loire | 13 766 | 43% | 593 020 | 19% | 43 |
| Poitou-Charentes | 16 050 | 62% | 597 565 | 37% | 37 |
| Provence-Alpes-Côte d'Azur | 18 298 | 58% | 319 608 | 8% | 17 |
| Rhône-Alpes | 22 649 | 52% | 789 920 | 15% | 35 |
| Total France | 291 558 | 54% | 9 769 244 | 17% | 33 |

Dans ces espaces, l'Union a incité les administrations nationales et locales (principe de subsidiarité) à élaborer, dans un cadre régional, **des programmes de développement** qu'elle s'engageait à cofinancer (principe d'additionnalité), programmes faisant appel aux forces vives locales (principe de partenariat) pour investir, s'organiser et se former au sein d'un dispositif cohérent, afin d'aboutir à une amélioration de la situation économique et sociale des populations qui y vivent. Une première génération de programmes, couvrant la période 1990-1993, a permis de tester la méthode, puis de l'appliquer sur la zone élargie indiquée ci-dessus au cours de la période 1994-1999, coïncidant avec la 3ème génération des Contrats de plan Etat-région.

L'exigence de l'évaluation était inscrite dans le cahier de charges de ces programmes : les administrations régionales française se sont livrées à cet exercice, qui ne fait pas partie de leur culture administrative, mais à laquelle elles étaient poussées à la fois par leurs propres autorités nationales et par la Commission. Après l'évaluation ex post très disparate du premier programme, les 18 Régions ont donc mandaté des évaluateurs choisis par appel d'offre pour réaliser l'évaluation « chemin faisant » du nouveau programme (qui couvre la période 1994 - 1999), avec des procédures que la DATAR s'est efforcée d'harmoniser.

L'évaluation intermédiaire (à mi-parcours) des programmes objectif 5b² répond à un triple objectif :

- s'assurer que les programmes ont bien démarré et ont atteint leur vitesse de croisière ; c'est ce que permet l'analyse de l'état d'avancement financier à partir de laquelle on peut d'ailleurs chercher à repérer et à rendre compte des sous-réalisations éventuelles,
- faire apparaître les premiers résultats et les premiers effets des actions soutenues par les fonds publics, afin de dégager quelques éléments d'appréciation sur l'efficacité du dispositif mis en place et de pointer notamment les insuffisances et les réorientations à prévoir pour la suite du programme,
- vérifier que les conditions de mise en oeuvre des programmes répondent aux exigences des règlements communautaires et s'inscrivent bien dans un cadre partenarial, qui permette d'atteindre l'objectif recherché, à savoir l'adaptation structurelle et le développement des territoires ruraux concernés.

Les évaluateurs ont cherché, chacun à leur manière, et en fonction des données disponibles, à répondre à ces préoccupations. C'est la synthèse de ces travaux que nous tentons ci-après, en séparant, dans notre présentation, ce qui concerne l'état d'avancement quantitatif des programmes et ce qui touche davantage à une appréciation qualitative de la mise en oeuvre de l'objectif 5b dans les différentes régions françaises, après avoir présenté au préalable le contenu des programmes.

² Les programmes régionaux objectif 5b seront aussi dénommés PDZR (programme de développement des zones rurales), même si cette terminologie n'est pas retenue par toutes les régions.

Carte France

1ère PARTIE

CONTENU DES PROGRAMMES

La définition du contenu du programme était laissée, conformément au principe de subsidiarité, à la responsabilité des autorités en charge de la région, dans le respect des compétences de l'Union et de la réglementation régissant l'objectif 5b. Ce contenu est caractéristique des pratiques d'intervention publique accumulées en France depuis des décennies dans le champ du développement. Leur dominante reste partout économique, à base d'incitation des agents locaux à entreprendre, à investir, à se former et à s'organiser.

On peut analyser ces programmes en fonction de leur présentation.

1.1. PRESENTATION PAR AXE ET MESURE

Dans tous les DOCUP, le programme est présenté sous forme d'axes, composés de mesures, résultant de l'agrégation de sous-mesures, elles-mêmes parfois composées d'actions. L'ensemble fait référence, explicitement (comme en Bourgogne) ou implicitement, à un graphe d'objectifs et à une logique de projet. A l'examen, cette logique est fréquemment altérée par une logique institutionnelle qui amène parfois à dédoubler des mesures pour les faire correspondre à chaque fonds européen ou à en calquer la définition sur le champ de compétences d'une institution.

Selon les programmes, le nombre d'axes varie de 3 à 6, le nombre de mesures de 6 à 20. L'intitulé des axes se réfère soit à une notion abstraite souvent exprimée par un infinitif (attirer, renforcer, promouvoir, diversifier, sauvegarder, redéployer, assurer la cohésion...), soit plus simplement au secteur économique (activités liées au territoire, industrie, infrastructure, environnement), soit au domaine (économie, conditions de vie, milieu naturel, formation). En l'état, aucune agrégation entre régions n'est possible du fait de cette diversité, il faut pour cela ventiler les axes par domaines (cf. ci dessous § 2.1.3.). Le vocabulaire utilisé par les rédacteurs des programmes est parfois rébarbatif, avec des effets manifestes de mode, pouvant nuire à la communication du programme en direction d'un public non familier.

Les mesures se situent à un niveau de généralité variable, fonction semble-t-il de leur nombre (plus il y en a, plus elles sont thématiques) ; dans toutes les régions, chaque mesure ne relève que d'un seul fonds européen.

1.2. PRESENTATION PAR DOMAINE D'INTERVENTION

On présentera rapidement ci-dessous les interventions prévues dans chaque domaine (en utilisant la ventilation présentée au § 2.1.3.), en signalant au passage les modes innovants et les évaluations spécifiques réalisées.

- **En agriculture**, l'intervention publique est ancienne et les références nombreuses ; mais le principal de cette intervention passe par les mécanismes de la PAC et de l'objectif 5a. Les actions inscrites dans les programmes interviennent à la marge ou en complément de ces mécanismes lourds. Elles portent classiquement sur les facteurs de production, notamment le foncier et l'équipement (en général sous une forme collective), pour faire baisser les coûts ou augmenter la valeur ajoutée, mais aussi sur l'organisation de filières. La plupart des programmes cherchent à promouvoir la diversification soit agricole, soit agrotouristique. Des évaluations spécifiques sont menées dans plusieurs régions sur certaines filières animales (viande, lait, lapin). Certains programmes abordent les problèmes environnementaux en amorçant la mise aux normes des bâtiments d'élevage. La Bourgogne est seule à utiliser, pour la deuxième fois, une procédure territoriale spécifique à l'agriculture, le Contrat Local

d'Adaptation et de Restructuration des Exploitations (CLARE) qui a fait l'objet d'une évaluation dans le précédent programme.

- **La forêt** bénéficie dans toutes les régions d'interventions qui touchent à la voirie forestière et au développement de la ressource (thème sur lequel elles ont quelquefois de la difficulté à se démarquer de l'intervention du Fonds Forestier National). Plus en aval de la filière, les programmes s'intéressent souvent à l'organisation de la mise en marché, à la valorisation énergétique du bois, ainsi qu'aux entrepreneurs de travaux forestiers, pour en stimuler l'installation ou l'équipement, et aux entreprises de première transformation, pour en accélérer la modernisation. Des dispositifs de DFCI sont également financés dans les forêts menacées d'incendie.
- **Dans l'artisanat et le commerce**, les interventions (qu'il n'est pas toujours facile d'isoler de celles en faveur des entreprises) s'effectuent soit à travers des démarches territoriales (dénommées OPARCA ou ORAC selon les régions), soit plus récemment à travers des programmes de filières, expérimentés notamment en Bourgogne et en Auvergne. Des créations de multiples ruraux sont envisagées là où l'équipement commercial n'existe plus, une évaluation spécifique en est faite en Poitou-Charentes.
- S'agissant **des entreprises**, outre des actions classiques sur l'immobilier industriel et sur l'accès au conseil présentes partout mais qui ne sont pas spécifiques à la zone 5b, beaucoup de programmes pratiquent l'aide à l'investissement industriel. La quasi totalité des interventions sont individuelles, mais quelques exemples d'actions collectives existent et une évaluation spécifique en a été réalisée en Lorraine. D'autres évaluations spécifiques ont été réalisées, dans les Pays de la Loire et en Poitou-Charentes, sur les structures d'accueil industrielles, et en Franche Comté sur les aides aux entreprises. L'essentiel des interventions touche les entreprises en place ; plus rares sont celles qui s'intéressent à la création de nouvelles entreprises.
- **Dans le tourisme**, tous les programmes cherchent à compléter la capacité d'accueil, à développer les activités et centres d'intérêt proposés à la clientèle, enfin à développer la capacité et l'organisation des acteurs locaux. S'y ajoutent pour quelques régions le financement de macroprojets dont le PDZR complète le tour de table financier. Une évaluation spécifique a été réalisée en Poitou-Charentes sur deux pôles touristiques promus grâce au programme.
- **L'environnement** est, pour beaucoup de programmes, un domaine nouveau, qui permet de réaliser des opérations de sauvegarde de milieux sensibles, d'organiser la collecte des déchets, d'intervenir sur les rivières. La plupart des régions cherchent également à valoriser leur patrimoine naturel sur le plan touristique.
- **Les infrastructures** ne figurent que dans les programmes de 12 régions et pour des montants souvent réduits, la Bourgogne faisant exception. Il s'agit de création de voirie rurale, de travaux d'adduction d'eau, d'électrification et d'assainissement destinés aux communes rurales.
- **Les services** regroupent les interventions de rénovation de village qui sont présentes dans tous les programmes (ils font l'objet en Bourgogne d'une évaluation spécifique et en Poitou-Charentes d'une monographie), et des mesures de réorganisation des services publics et privés figurant dans certains programmes. S'y ajoutent, pour quelques régions, des opérations plus atypiques, à la frange des compétences de l'Union, concernant l'habitat, la vie sociale, la jeunesse, les personnes âgées. Le programme habitat mené à titre expérimental sur le plateau de Millevaches dans le Limousin, fait l'objet d'une évaluation spécifique, de même que la politique des bourgs-centres en Basse-Normandie.
- **La formation** figure dans tous les programmes : ils prévoient souvent des actions classiques visant à augmenter l'employabilité des chômeurs ou à augmenter la qualification des salariés en place. On note

une volonté affichée dans les programmes de parvenir à une meilleure articulation de la formation et des projets de développement. Des actions nouvelles destinées à la formation des acteurs locaux et à appuyer les initiatives locales sont intégrées dans beaucoup de programmes. Des évaluations spécifiques sur la formation ont été réalisées en Bourgogne et en Limousin (sur l'ensemble de la formation), en Rhône-Alpes (sur l'accompagnement de l'investissement par la formation) et en Poitou-Charentes (sur un guichet unique pour l'emploi). Enfin les programmes prévoient plusieurs fois la remise à niveau des bâtiments ou des équipements de centres de formation situés en zone 5b.

- **L'animation territoriale** est abordée par quelques régions, à travers le financement de dispositifs contractuels territoriaux préexistant au programme, mais participant à sa mise en oeuvre.

1.3. PRESENTATION PAR PROGRAMMES TERRITORIAUX

La cohérence sur un territoire d'opérations initiées et conduites selon une logique sectorielle n'est pas garantie. Dans quelques régions, certaines mesures sont mises en oeuvre sous forme de procédures territoriales, devenant une composante du programme d'ensemble : CLARE en agriculture, OPARCA ou ORAC en artisanat, programmes d'équipement de zone, etc. Dans les Pays de la Loire, on a découpé la zone 5b en 17 « Pays objectif 5b » qui servent de base territoriale à une partie des actions du programme. En Bourgogne, à travers les Programmes Régionaux de Développement Coordonné (PRDC) contractualisés avec des instances locales, c'est tout une partie du PDZR, touchant plusieurs secteurs, qui est mise en oeuvre au niveau local. En Rhône-Alpes, une évaluation spécifique a été réalisée sur la structuration territoriale des politiques de développement local sur 3 zones, de même qu'en Franche-Comté. En Languedoc-Roussillon, c'est la politique des « bourgs-centres » qui a fait l'objet d'une évaluation. Plusieurs évaluateurs appellent de leurs vœux une présentation territoriale des programmes, chaque fois que cela s'avère possible.

1.4. AUTRES MODES DE PRESENTATION

Dans plusieurs régions (Bourgogne, Bretagne, Franche-Comté), l'évaluateur a pu ventiler le programme selon la forme de l'intervention publique (investissement public, appui à l'investissement privé matériel et immatériel, formation, études, animation, etc.), ou selon la nature du bénéficiaire (entreprise, commune, particulier).

Il serait intéressant, dans l'élaboration des prochains programmes, de normaliser et de généraliser ces classifications, de manière à caractériser l'intervention publique par domaine et par bénéficiaires et à en suivre les mutations.

2ème PARTIE

SYNTHESE QUANTITATIVE DES PROGRAMMES

2.1. ETAT D'AVANCEMENT FINANCIER GENERAL, PAR FONDS ET PAR GRANDS DOMAINES

2.1.1. Etat d'avancement financier général (tableaux 1 et 2, graphiques en annexes 1 et 2)

L'état d'avancement financier général (tableaux 1 et 2) reprend le cadre utilisé dans les DOCUP présentant le tableau de financement prévisionnel du programme dans chaque région.

Pour chaque colonne, c'est-à-dire chaque source de financement,

- la « maquette » est issue des DOCUP,
- le montant « programmé » est celui qui correspond aux actions acceptées par les comités de programmation,
- le montant « payé » est celui qui correspond aux mandatements effectués.

Par ailleurs, les dépenses publiques comprennent les fonds européens et les contreparties nationales.

L'état d'avancement du programme sera apprécié à partir du **taux de programmation** (rapport entre montant programmé et maquette) et du **taux de réalisation ou de paiement** (rapport entre montant payé et montant programmé).

a) Taux de programmation

Les états d'avancement financier ayant été établis au cours du second semestre 1997, à cette date, on se situe à un peu moins des deux tiers de la durée totale du programme qui couvre les six années 1994-1999. En France, l'état d'avancement de l'ensemble des dépenses publiques et privées prévues pour les actions relevant de l'objectif 5b apparaît comme tout à fait correct puisque le taux de programmation se situe à 69% des prévisions, avant la fin de l'année 1997. Ceci étant, des différences assez sensibles apparaissent cependant selon les sources de financement et selon les régions.

A l'échelon national, ce sont les dépenses privées et les contreparties publiques nationales qui sont les plus avancées (respectivement 77 % et 78 % de taux de programmation). A l'inverse, l'état d'engagement des fonds européens manifeste une sous-réalisation non négligeable (47 % des fonds prévus seulement ont été engagés par les comités de programmation). Ce décalage entre les sources de financement suscite un certain nombre d'interrogations qui peuvent renvoyer à plusieurs types d'explications :

- peut-être simplement la mécanique des fonds communautaires, qui prévoit que les tranches des fonds européens sont appelées au vu des paiements effectués ; or ceux-ci connaissent toujours un décalage plus ou moins important par rapport à la date où les actions ont été validées, sans compter parfois les délais administratifs de remontée des informations. On sait cependant qu'au départ du programme un système d'avances a été mis au point par la Commission européenne,
- soit à des difficultés techniques et administratives dans la mobilisation des fonds européens, qui conduisent à se reporter par anticipation sur les contreparties nationales pour éviter de retarder les projets,
- soit à une prévision assez imprécise du montant des contreparties publiques que l'on pouvait utiliser et à une sous-évaluation *a priori* de celles-ci, ou encore à une restriction volontaire qui permettait de les mettre simplement à hauteur des cofinancements européens,
- soit à un changement de définition ou de champ couvert par les contreparties, une acception restreinte (les seules dépenses nationales, régionales et départementales) ayant été retenue pour les DOCUP et une acception plus large (incluant les dépenses des communes et des organismes parapublics comme les chambres consulaires) étant de fait prise en considération dans la mise en oeuvre du programme,

- la question se pose un peu de la même manière pour les financements privés dont la prévision d'implication dans le programme ne pouvait qu'être très approximative et qui ont pu être au départ un peu sous-estimés. A cet égard, on est un peu surpris d'ailleurs du poids extrêmement variable qu'ils représentent dans les financements prévus par les régions : (23% par exemple en Basse-Normandie, 16 % en région PACA ou 15 % en Pays de la Loire, contre 61 % en Franche-Comté, pour une moyenne nationale de 36 %).

A l'échelon régional, plusieurs constatations peuvent être faites :

- On observe d'abord une variabilité assez grande dans **l'état d'avancement général**, puisque le taux de programmation du coût total se situe entre 41 % en Rhône-Alpes et 93 % en Limousin, pour une moyenne, rappelons-le, de 69 % (le coefficient de variation, c'est-à-dire le rapport entre l'écart-type et la moyenne des taux par région est de 0,22). Quatre régions semblent particulièrement avancées : l'Auvergne, le Languedoc-Roussillon, la Haute-Normandie et le Limousin mais il faudra confronter ce taux global avec le taux de programmation des contreparties et le taux de paiement. Le taux d'avancement serait en moyenne un peu plus faible lorsque le coût total prévu du programme est plus élevé (le coefficient de corrélation r , calculé entre le montant des dépenses prévues et le taux d'avancement financier est de - 0,19).
- S'agissant des **dépenses privées**, les écarts sont encore beaucoup plus importants et s'échelonnent entre 33 % et 159 % (le coefficient de variation est ici de 0,45). Il est difficile d'en tirer une conclusion quelconque, du fait probablement de fortes variations d'une région à l'autre dans la manière de prendre en compte les dépenses privées dans la préparation du DOCUP. Cette fois aussi, on observe, de manière plus significative, une corrélation négative entre le montant total des dépenses privées et le taux de programmation ($r = - 0,36$), ce qui paraît logique, et correspond à une prévision plus ou moins large des DOCUP de ce point de vue.
- Pour les **dépenses publiques**, l'état d'avancement est compris entre 47 % (Rhône-Alpes et Centre) et 91 % (Bourgogne), ce qui représente encore des écarts considérables, même s'ils sont moindres que pour les dépenses privées (car les dépenses publiques sont au départ plus facilement prévisibles) ($cv = 0,19$). Par ailleurs, il n'existe pas de relation systématique entre les taux d'avancement des dépenses publiques et celui des dépenses privées : en Limousin et en Rhône-Alpes par exemple, les deux vont de pair (en positif ou en négatif) ; en Bourgogne ou en Pays de la Loire, la relation est inverse. En moyenne le coefficient de corrélation correspondant est d'ailleurs strictement égal à 0.
- A l'intérieur des dépenses publiques, l'état d'avancement de l'engagement des **fonds européens** connaît des écarts qui restent importants, entre 29 % pour la Bourgogne et 67 % pour le Limousin ($cv = 0,21$). Les variations sont moindres que pour les **contreparties nationales** (de 51 % à 154 %) ($cv = 0,31$), mais on peut penser que pour cette dernière catégorie, le contenu n'est pas nécessairement homogène d'une région à l'autre. En effet le rapport entre les contreparties nationales et les fonds européens n'est pas le même d'une région à l'autre. Il est parfois strictement égal à 1, mais parfois aussi bien supérieur, ce qui correspondrait alors à une prévision assez extensive des contreparties publiques (en Rhône-Alpes par exemple ce rapport est de 2). N'est-il pas normal que dans ce cas le taux d'avancement soit plus faible que lorsqu'on avait une définition stricte et un ratio de 1 comme en Bourgogne ? On observe effectivement une corrélation statistique négative assez significative entre le taux d'avancement financier pour les contreparties nationales et la part relative de ces contreparties par rapport aux fonds européens ($r = - 0,45$).
- En l'état actuel des définitions, il n'existe pas de relation bien précise entre le taux d'avancement des fonds européens et celui des contreparties nationales ($r = - 0,15$).

Au total, l'état d'avancement des fonds mobilisés pour les programmes objectif 5b est très hétérogène d'un fonds à l'autre, mais aussi, comme on vient de le percevoir, d'une région à l'autre. Quelques régions sont plutôt en avance dans l'utilisation des fonds qu'elles peuvent mobiliser : Limousin et Languedoc-Roussillon notamment ; d'autres sont en avance pour certains fonds et en retard pour d'autres : Bourgogne, Aquitaine, Lorraine,... ; d'autres enfin sont en sous-réalisation quasi générale : Rhône-Alpes, Centre, Midi-Pyrénées (voir le tableau de classement par rang des régions en annexes 3 et 4).

b) Taux de réalisation (de paiement)

Globalement (tableau 2), le taux de paiement représente la moitié (48% pour le coût total) des dépenses programmées. On notera, en moyenne française, la grande homogénéité de ce taux selon les sources de financement (de 43% pour les fonds européens à 51% pour les contreparties nationales). Sans doute la liaison entre programmation et paiement est-elle moins imprécise que celle qui existe entre maquette et programmation.

Les différences restent fortes à l'intérieur des régions et entre les régions. On s'en tiendra dans le commentaire aux dépenses publiques, le taux de réalisation des dépenses privées ayant une signification plus floue.

Les écarts se situent entre 31% pour la région la moins avancée (PACA) et 65% pour celle qui est la plus engagée (Basse-Normandie). Si l'on combine taux de programmation et taux de paiement, on observe des écarts importants dans les sommes payées par rapport à celles qui étaient prévues, écarts qui vont de moins de 20% (PACA) à 45% (Limousin) autour d'une moyenne de 32%.

Si l'on compare l'avancement des paiements entre contreparties nationales et fonds européens, dans 13 régions ce sont les contreparties nationales qui ont les taux de réalisations les plus élevés avec des écarts parfois surprenants (86% contre 36% en Auvergne, 63% contre 6% en Haute-Normandie). Dans 5 autres régions au contraire, les fonds européens ont été davantage dépensés. Il n'existe apparemment pas de corrélation entre taux de programmation et taux de paiement.

2.1.2. Etat d'avancement par fonds européen (tableau 3 et graphique en annexe 5)

On constate une certaine différence d'avancement selon les fonds, mais la différence n'est pas considérable en moyenne française puisqu'elle varie de 44 % pour le FEOGA-O à 48 % pour le FEDER et à 53 % pour le FSE. La réserve qui peut être émise à propos de la comparaison entre les fonds concerne le FSE, pour lequel les conditions de prise en compte des sommes programmées ne sont en général pas les mêmes que pour les autres fonds (prévisions annuelles) et conduisent sans doute à une certaine surévaluation de l'état d'avancement réel.

A l'intérieur des régions, pour chacun des fonds, la variabilité reste très forte : pour le FEOGA-O, le taux de réalisation est compris entre 22 et 72 % ; pour le FEDER, entre 25 et 80% ; pour le FSE, entre 22 et 76 %. On n'observe pas de correspondance très nette entre les états d'avancement des différents fonds dans les régions. La corrélation est inexistante pour les états d'avancement respectifs du FEOGA et du FSE ; elle est faiblement positive entre FEOGA et FEDER et un peu plus forte entre FEDER et FSE. Globalement, on peut considérer que le degré de réalisation de chaque fonds européen est quasiment indépendant de celui des autres.

En termes de taux de paiement (tableau 3), pour l'ensemble des DOCUP, le FEDER et le FEOGA-O sont au même niveau (40%) ; en revanche le FSE se situe à un stade nettement plus avancé (62%). Cette valeur plus élevée des taux de paiement pour le FSE ne se retrouve pas partout mais s'observe toutefois dans la majorité des régions : faut-il y déceler l'influence des spécificités de la gestion du FSE ? Il se confirme par ailleurs la grande hétérogénéité de comportement d'une région à l'autre, ceci quel que soit le fonds européen considéré, sans qu'on puisse établir de régularité statistique.

2.1.3. Etat d'avancement financier par domaine (tableau 4 et graphiques en annexe 6)

Le contenu des mesures étant très variable selon les régions et certaines d'entre elles regroupant des actions diverses, aucune agrégation directe n'a été possible. On a donc tenté de répartir le contenu des programmes en 11 domaines homogènes qui permettent la ventilation des financements (tableau 4) et des indicateurs (voir plus loin). Ces domaines reprennent les catégories habituelles des activités et des équipements et des services des zones rurales. Le tableau ci-dessous précise pour chaque région la méthode de répartition utilisée, qui varie selon l'information disponible dans les rapports.

NIVEAU D'APPROXIMATION DE LA REPARTITION DES MESURES EN DOMAINES

| Domaines Régions | Agri- culture | Forêt | Artisan. - commerc. | Entre- prises | Touris- me | Environ- nement | Infra- structures | Services | Forma- tion | Animation territoriale | Suivi, pilote |
|--------------------------|------------------|-------|------------------------|------------------|---------------|--------------------|----------------------|----------|----------------|---------------------------|------------------|
| Alsace | XX | XX | XX | XX | X-XX | X-XX | XX | X | X | - | X |
| Aquitaine | X | X | XXX | XXX | XXX | XXX | - | XXX | XXX | - | X |
| Auvergne | X | X | XX | XX | XXX | XXX | XX | XX | X | - | X |
| Basse-Normandie | XXX | XXX | XXX | XXX | XXX | XXX | XXX | XXX | XXX | XXX | XXX |
| Bourgogne | X | X | X | XX | X | XX | XX | X-XXX | X | XX | X |
| Bretagne | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Centre | XX | XX | XX | XX | XX | XX | XX | XX | X | - | X |
| Champagne-Ardenne | XX | X | XX | XX | XX | XX | XX | XX | X | XX | X |
| Franche-Comté | X | XXX | - | XXX | XX | XX | XX | XX | XX | XXXX | X |
| Haute Normandie | XX | XX | XX | XX | XX | XX | - | XX | X | - | X |
| Languedoc- Roussillon | X | X | XXX | XXX | X | XXX | X | X | X | - | X |
| Limousin | X | X | X | X | X | XX | XX | XX | X | X | X |
| Lorraine | XXX | XXX | XXXX | XXX | XXX | XX | XX | XXX | X | - | X |
| Midi-Pyrénées | X | X | X | X | X | XXX | XXX | X | X | XXX | X |
| Pays de la Loire | X | X | XXX | X | X | X | X | XXX | X | X | X |
| Poitou-Charentes | XXX | XXX | XXX | XXX | X | XX | X | XXX | XX | XXX | X |
| PACA | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X | X |
| Rhône-Alpes | XX | XX | XX | XX | X | XX | XX | X | X | X | X |

Répartition des mesures des programmes en domaines : x : Clé de répartition disponible

xx : Répartition à partir des réalisations

xxx : Répartition arbitraire raisonnée

xxxx : Répartition arbitraire non raisonnée

a) Commentaires sur données statistiques (tableau 4, pages suivantes)

En **moyenne nationale**, on peut d'ores et déjà dégager trois grandes catégories :

- en sous-programmation : agriculture, forêt, environnement (prioritairement soutenus sur fonds FEOGA),
- en programmation moyenne : artisanat-commerce, entreprises, tourisme, formation,
- en sur-programmation : services et surtout infrastructures.

Les commentaires sont difficiles sur des données aussi larges ; on notera cependant que le fort taux d'avancement des infrastructures (assainissement, électrification, adduction d'eau potable,...) et des services (cadre de vie notamment) correspond à des utilisations de fonds en général assez « standardisées », sinon routinières, bénéficiant à des collectivités locales pour lesquelles la mobilisation des contreparties publiques s'effectue le plus souvent sans difficultés majeures. Il s'agit d'une moyenne et il n'y a pas là non plus de régularité d'une région à l'autre.

En **moyenne régionale**, on constate encore une fois que les taux d'avancement sont très hétérogènes, avec des écarts qui peuvent aller pour une région donnée de moins de 20 % à plus de 100 %. Il est exclu ici d'en faire un commentaire détaillé.

Par ailleurs, les graphiques présentés en annexe 6 tentent d'établir la relation éventuelle entre l'importance relative des différents domaines et le taux de programmation fin 1997. On observe ainsi pour l'agriculture une certaine corrélation positive, les degrés d'avancement étant souvent les plus élevés là où l'agriculture occupe une place importante à l'intérieur des programmes. En revanche, pour les autres domaines, on ne relève aucune régularité marquante.

b) Commentaires à partir des rapports d'évaluation

A côté des commentaires généraux qui peuvent être faits à partir des tableaux d'ensemble, les rapports d'évaluation ne laissent pas transparaître de régularités quant aux secteurs ou domaines ou aux types d'actions qui pourraient être en état de retard ou au contraire en situation de sur-programmation. (rappelons que ces rapports ont été établis environ six mois à un an avant les états financiers que nous venons de commenter).

On peut en revanche énumérer les facteurs qui, aux dires des évaluateurs, conduisent apparemment à des sous-programmations. Ce peut être par exemple **l'inadaptation des actions prévues** par rapport aux besoins réels ou encore l'existence de **financements plus avantageux** dans le cadre d'autres dispositifs d'aides publiques³, parfois la **difficulté à trouver des contreparties**. On relève souvent que les projets innovants, les actions collectives, les domaines nouveaux d'intervention (environnement par exemple), ont moins de succès que les actions traditionnelles et bien rodées, ou que les aides individuelles. L'aide publique trouve parfois ses limites lorsque les **capacités d'absorption** de la population-cible sont saturées : peu d'acteurs économiques mobilisés ou intéressés, manque de ressources des petites communes, manque d'encadrement et d'autofinancement des petits maîtres d'ouvrage, contexte économique incertain, faible structuration du tissu local,...

³ L'évaluateur de Champagne-Ardenne s'interroge sur le faible succès des mesures de diversification agricole, en évoquant la possible concurrence de financements plus avantageux (PAM, 5a). Celui de PACA constate que la création de gîtes ruraux mobilise les financements des Conseils Généraux du Vaucluse et des Alpes-Maritimes de préférence à ceux du PDZR, du fait de leur taux plus favorable.

tableau 4

tableau 4

Un point fréquemment mis en avant est **l'insuffisance ou l'inadaptation de l'information** (à destination des bénéficiaires) et de **l'animation**, territoriale ou sectorielle. On cite parfois le manque de dynamisme et d'organisation des acteurs locaux, ou encore le manque de concertation entre opérateurs sur un même terrain.

Des raisons plus **techniques ou administratives** (difficultés de mobilisation de certains fonds, nationaux ou européens, par exemple) peuvent aussi expliquer les retards observés.

Les sur-programmations correspondent sans doute à des situations inverses de celles qui viennent d'être évoquées, mais on met également souvent en avant la faible sélectivité des projets ou le caractère standardisé des opérations retenues.

Après cette étape de repérage des différents niveaux d'avancement financier, il est nécessaire d'examiner les réalisations physiques auxquelles les dépenses engagées sont censées donner lieu. Auparavant, on signalera simplement ici qu'il apparaît difficile voire contestable de commenter le tableau du nombre d'opérations et de la valeur moyenne des dépenses par opération, dans la mesure où il ne semble pas y avoir de définition harmonisée de la notion d'opération et que par ailleurs les résultats sont très partiels (voir tableau annexe 7).

2.2. LES REALISATIONS PHYSIQUES

L'état d'avancement financier du programme est un indicateur très global et partiel de son fonctionnement. L'analyse des réalisations physiques présentée dans cette partie va permettre d'identifier la nature des projets. La présentation suivante fait la synthèse des analyses produites par les évaluateurs des programmes objectifs 5b des régions françaises. Elle tente d'identifier trois éléments principaux :

- les types d'actions conduites dans chaque domaine, en relevant les actions innovantes réussies,
- leur niveau de programmation (physique) par rapport aux prévisions des DOCUP,
- les facteurs de succès ou de blocages identifiés.

Un tableau de synthèse (tableau 5) ci-après présente une agrégation d'un ensemble d'indicateurs de réalisation des programmes régionaux. Les indicateurs retenus résultent d'une homogénéisation de la diversité de ceux retenus dans chaque programme. L'exploitation et l'interprétation de ces indicateurs doit être faite avec la plus grande prudence et en ayant connaissance des nombreuses limites de leur viabilité. Deux types de biais sont à prendre en compte :

1- Le niveau de renseignement des indicateurs dans chaque programme régional.

Cette partie est développée dans le § 2.5. de ce rapport.

2- L'harmonisation des indicateurs au niveau national.

L'harmonisation des indicateurs au niveau national a pour effet de limiter leur nombre et dans un certain nombre de cas de perdre de l'information. Les indicateurs retenus sont par conséquent souvent de nouveaux indicateurs dont le renseignement a fait l'objet d'adaptation ou d'interprétation des données régionales. Du fait de la très forte hétérogénéité du niveau de renseignement des indicateurs, le nombre de régions concerné par la valeur de l'indicateur est précisé.

Une présentation détaillée des indicateurs prévus et programmés par région est jointe en annexe 8.

- *Agriculture*

En moyenne, 17% des crédits programmés dans chaque région concernent des actions agricoles. C'est l'un des domaines les plus importants des PDZR, même si de fortes disparités existent entre régions.

L'aide à l'**amélioration des structures d'exploitations** au niveau du foncier, des bâtiments d'élevage, le développement de l'aide à l'équipement collectif (CUMA), l'aide à l'installation (en complémentarité avec les politiques nationales et régionales) figurent dans la grande majorité des programmes. Ces actions sont relativement bien avancées en termes de réalisations à l'exception de la Champagne-Ardenne, de Rhône-Alpes et des Pays de la Loire, ces derniers rencontrant apparemment des difficultés de mobilisation des cofinancements du CPER (Contrat de Plan Etat-Région). Pour les autres régions, ces actions semblent s'articuler et se compléter de façon assez satisfaisante avec les autres politiques agricoles (objectif 5a, actions des CPER, politiques des Conseils Généraux).

Le développement de la **diversification de la production** est également très présent dans les PDZR et abonde la politique agricole des CPER. Même si cette orientation tendancielle de l'agriculture n'est pas récente, ces actions peuvent être qualifiées d'innovantes au regard de l'évolution de l'agriculture en France depuis 20 ou 30 ans. Il s'agit très souvent d'aide au lancement de nouvelles productions et au développement de l'agro-tourisme. D'autre part, la plupart des programmes interviennent dans le **renforcement des filières** souvent dans un objectif de développement de produits de qualité. Nous notons cependant que si la diversification semble rencontrer davantage de succès dans les régions où l'agriculture est plus extensive (par exemple Languedoc-Roussillon, Auvergne, Bourgogne), les régions dotées d'un secteur agricole fort et structuré s'orienteraient plutôt vers le développement de filières de qualité pour les productions « classiques » (viande, lait, céréales par exemple en Basse-Normandie et en Bretagne) avec un succès moins systématique ; ces actions relèvent en effet d'une politique régionale impliquant l'aval de la filière, complexe à mettre en place dans le cadre des PDZR (difficulté à initier des actions dans la filière lait en Basse-Normandie en raison de l'absence d'une commission laitière au niveau régional, faible place des filières porcines et volailles dans le programme breton).

Les **actions environnementales** liées à l'agriculture sont peu avancées. Les aides à la mise aux normes de bâtiments d'élevage ont rarement eu de succès pour diverses raisons : en Bourgogne, par exemple, l'exigence européenne d'actions collectives sur des bassins versants constitue un blocage ; en Haute-Normandie il n'y a pas encore eu de réalisation : toutefois des projets vont voir le jour au terme d'une longue phase d'étude et d'animation préalable. Ces observations semblent être confirmées par le très faible taux de réalisation physique qui ne concerne que 3 régions.

L'**appui aux activités marines** est prévu dans plusieurs DOCUP (Poitou-Charentes, Aquitaine, Pays de la Loire, Bretagne, Basse-Normandie), mais ne fait l'objet de commentaires sommaires que dans les évaluations des programmes de Basse-Normandie et de Poitou-Charentes. Mise à part une action de vulgarisation auprès de conchyliculteurs dans cette dernière région, les acteurs des filières maritimes et aquatiques semblent peu s'impliquer dans la mise en oeuvre des PDZR.

En définitive, les actions agricoles et maritimes sont légèrement sous-consommées (53%). Malgré la forte dynamique collective du secteur agricole, nous pouvons faire l'hypothèse de saturation des porteurs de projet : de multiples dispositifs d'intervention publique (objectif 5a, OGAF, PIDIL, intervention des collectivités locales, etc.) s'adressent en effet à ce secteur. En Champagne-Ardenne, l'évaluateur évoque le surdimensionnement du programme par rapport à la capacité d'investissement des agriculteurs

D'autre part, les démarches réellement collectives passant par l'élaboration de projets de développement agricole sont peu nombreuses. Notons que les CLARE (Contrat Local d'Amélioration et de Restructuration des Exploitations agricoles) mis en place sur chaque territoire bourguignon constituent la forme collective la plus aboutie. Ils ont permis la construction de programmes spécifiques à chaque zone avec une procédure propre de programmation des opérations.

Tableau 5

Tableau 5

Enfin, si les « traditionnelles » OGAF de restructuration foncière semblent dans l'ensemble avoir bien fonctionné (17 OGAF en Poitou-Charentes par exemple), la réussite de celles conduites dans des domaines plus innovants est inégale (difficultés de mobilisation des agriculteurs sur l'OGAF Installation en Bretagne, par contre des actions intéressantes en Lorraine sur l'acquisition de matériel, l'intégration paysagère et la création de groupements d'employeurs). Enfin, la spécificité des deux OGAF aquacoles conduites en Poitou-Charentes mérite d'être notée, mais ne fait pas l'objet d'évaluation.

- *Forêt*

Des actions forestières sont conduites dans toutes les régions mais sont d'importance variable et ne consomment que 4% en moyenne des montants totaux programmés des régions. C'est dans le Limousin, en Champagne-Ardenne et en Aquitaine que se concentre la plus forte intervention dans ce secteur.

D'une façon générale, les actions forestières conduites dans le cadre des programmes objectif 5b sont peu innovantes. Ces programmes interviennent dans la plupart des cas en complément du Fonds Forestier National en aidant aussi bien des propriétaires privés que publics à la plantation et à l'amélioration de la ressource forestière (conversion en futaie). Ces actions, bénéficiant d'un bon encadrement, connaissent un réel succès (sauf en Midi-Pyrénées où des retards sont signalés en raison de problèmes administratifs), en partie reflétés par l'indicateur synthétique de surface plantée ou entretenue (plus de 23 000 ha concernés, soit un taux de réalisation de 27% pour 7 régions). Des tentatives d'actions collectives de restructuration forestières chez les propriétaires privés et d'organisation de l'offre rencontrent des difficultés.

L'amélioration de la mobilisation de la ressource par la création de pistes forestières n'est pas systématique et ne semble pas toujours structurante lorsqu'elle n'est pas conduite dans le cadre d'un schéma collectif de massif (tel qu'en Alsace). Les résultats sont plus probants lorsque l'action est conduite collectivement (Lorraine : 166 km de pistes, Bourgogne : 18 schémas, 70 km de pistes, Franche-Comté : 314 km de pistes).

Quelques régions forestières ont une action spécifique ciblée sur l'équipement des entrepreneurs de travaux forestiers et sur l'aide à leur installation à travers la formation et même l'attribution d'une dotation d'installation comme en Bourgogne.

Des aides à l'investissement dans les scieries de première transformation sont significatives en Limousin, en Franche-Comté, en Bourgogne.

Plusieurs régions ont affiché la volonté d'une meilleure valorisation touristique de la forêt en favorisant son accès au public. Cette action innovante permise par le PDZR se heurte encore à un manque de sensibilisation des propriétaires et à un manque de porteurs de projets.

- *Artisanat-Commerce*

En France, la majeure partie des actions destinées à la restructuration et à la modernisation de l'artisanat et du commerce s'inscrivent dans une démarche collective et/ou territoriale. L'intervention du PDZR est souvent intégrée à la procédure nationale ORAC (Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce). Il est toutefois parfois évoqué par les évaluateurs que les ORAC sont « concurrentes » des opérations du PDZR. Les actions, dans ce domaine, consomment une très faible proportion des crédits programmés dans les régions (un peu plus de 2%).

Ces opérations généralement structurantes rencontrent un succès variable et se heurtent le plus souvent à l'état d'esprit individualiste des entrepreneurs placés dans un contexte directement concurrentiel. En

Bourgogne, cette procédure a été adaptée et totalement intégrée dans le PDZR et s'est traduite par la mise en place d'une trentaine d'OPARCA : elles visent à aider des réalisations collectives et des investissements individuels de modernisation, après une phase d'étude globale de la situation et des perspectives du commerce et de l'artisanat d'un bourg-centre.

Quelques opérations innovantes sont à noter en Auvergne (modernisation de la réparation automobile et agricole en zones rurales), opérations collectives sur des filières artisanales en Bourgogne, appui à une démarche de qualité dans l'artisanat de transformation agro-alimentaire en Poitou-Charentes. Des projets de création de commerce ambulant ont été proposés en Bourgogne dans des zones particulièrement dépeuplées, mais n'ont pas été éligibles aux fonds européens malgré leur caractère innovant.

- *Entreprises*

Les crédits programmés affectés à l'aide aux entreprises sont les plus élevés avec ceux de l'agriculture. Le taux de programmation financier est très variable selon les régions, mais toujours supérieur à 40% (fin 1997). Deux grands types d'actions sont conduites dans ce domaine.

Il s'agit d'abord des actions individuelles classiques : un complément financier est apporté par le PDZR **aux aides à l'immobilier industriel, au conseil, au recrutement de cadres**. Ces actions inscrites aux contrats de plan sont présentes dans toutes les régions et ont un succès indéniable. Il en est de même des **aides à l'investissement industriel** présentes dans bon nombre de régions. Le rôle d'animation particulièrement efficace des DRIRE semble être unanimement reconnu. Les enveloppes financières ont souvent été insuffisantes pour répondre à toutes les demandes et elles ont été réabondées dans certaines régions. Selon l'indicateur de synthèse, c'est près de 2 000 entreprises (fin 96) qui ont été touchées par ces actions (sur la base de 12 régions).

Les opérations collectives regroupent à la fois des actions **d'accueil des entreprises** (zones d'activités, bâtiments relais) qui répondent toujours à des demandes nombreuses en milieu rural et des opérations s'inscrivant dans une démarche plus nouvelle de coopération entre entreprises par la mise en place de **services en commun** ou la prise d'initiatives collectives. Ces dernières apparaissent difficiles à promouvoir dans la majorité des cas du fait principalement du peu d'ouverture des chefs d'entreprise à cette approche.

Nous pouvons par contre nous étonner des faibles résultats obtenus dans le domaine du télétravail en région Centre et en Bourgogne notamment. Cette nouvelle forme d'activité semble pourtant particulièrement adaptée au milieu rural.

Il est parfois évoqué par les évaluateurs que les actions du PDZR en direction des entreprises sont faiblement créatrices de nouvelles entreprises : il convient toutefois de signaler les dispositifs originaux mis en place par la région Rhône-Alpes que sont « les sites de proximité » et les « entreprises rurales innovantes ».

- *Tourisme*

Bien que les crédits programmés représentent en moyenne moins de 15% du total programmé par région, les actions touristiques sont omniprésentes dans les programmes 5b et interviennent auprès d'une diversité d'acteurs (agents économiques, élus locaux, associations) et de différentes manières (aide à l'investissement, structuration de filières, organisations d'acteurs). Cette diversité conduit à rendre complexes les actions de développement dans ce domaine, qui peut être cependant porteur de création d'activités et d'emplois.

Le développement et **l'amélioration du parc d'hébergements touristiques** rencontrent en général du succès. Ainsi selon les indicateurs synthétiques, sur 7 régions disposant d'information, c'est près de 15 000 équivalents-lits qui ont été créés ou améliorés. Il est déploré, dans certaines régions, que ces réalisations ne soient pas davantage intégrées dans des programmes globaux de développement touristique afin de mieux les valoriser (Champagne-Ardenne, Bourgogne). De nombreuses régions réalisent des actions d'animation et de promotion touristiques par l'édition de guides et brochures et par l'amélioration de la signalétique ; toutefois ces actions ne concernent que des espaces limités et manquent d'ampleur pour avoir un effet réellement structurant à l'échelle de la région.

D'autres régions font un réel effort dans ce sens en privilégiant la structuration de l'offre par le développement de produits touristiques, par la professionnalisation des opérateurs touristiques (Basse-Normandie, Haute-Normandie, Languedoc, Rhône-Alpes, Centre). La valorisation de certaines ressources locales et en particulier celles du milieu naturel est parfois déficitaire.

Dans quelques régions, le PDZR a contribué aux financements d'études et d'investissements de macro-projets (par exemple : Mont-Beuvray en Bourgogne, Vulcania et le Puy-en-Velay en Auvergne, reconstruction d'une frégate en Poitou-Charentes).

- *Environnement*

Avec en moyenne 8% de crédits programmés affectés à la protection et à la valorisation des milieux naturels et à l'élimination des déchets, la prise en compte des problèmes d'environnement dans la stratégie de développement des régions est réelle, mais variable. Il apparaît que l'ampleur des actions est liée à la richesse des milieux à protéger et à l'acuité des effets de la dégradation de la qualité de l'environnement dans les régions. Dans ce domaine, les politiques d'intervention sont complexes, du fait qu'elles sont conduites par une diversité d'acteurs (administration, collectivités territoriales, organismes de protection de l'environnement, associations) et qu'elles concernent souvent des acteurs ayant des intérêts différents. Dans le cadre des PDZR, les actions sont diversifiées et légèrement sous-consommées.

Des actions de **protection et d'entretien de milieux** figurent dans certains programmes : la plupart de ces actions s'insèrent entre les dispositifs publics des Réserves et des Parcs et les mesures agri-environnementales. Elles sont souvent mises en oeuvre par les conservatoires des sites et les PNR. Notons par exemple la protection de marais et la création d'un conservatoire botanique en Auvergne, le programme de protection des zones humides sur le littoral charentais, des études préalables et lancement d'un programme d'entretien de rivières en Lorraine, des mesures de protection d'écosystèmes en Alsace et en Bourgogne. Les actions importantes prévues sur les marais bretons (Pays de la Loire) poitevin (Poitou-Charentes) ne se sont pour l'instant pas concrétisées faute d'implication du conservatoire du littoral et des PNR et en raison de la perte du label du PNR du marais poitevin.

De façon générale, la **protection des espèces** fait l'objet de peu de projets. La plupart des régions rencontrent des difficultés dans la mise en oeuvre d'actions de valorisation du patrimoine naturel à des fins touristiques et de sensibilisation du public à la connaissance des milieux.

En matière de **gestion des déchets**, le calendrier national de définition des plans départementaux de gestion des déchets ménagers, réalisés en 1996 et 1997, a retardé le démarrage des investissements dans la plupart des régions. La gestion des déchets industriels ne semble avoir été abordée dans le cadre du programme qu'en Alsace. Les investissements dans les entreprises sont restés très limités parce qu'ils ne constituent pas encore une priorité dans le contexte économique actuel, mais aussi du fait que les zones 5b qui excluent les grands bassins industriels ne semblent pas être le cadre d'intervention le plus adapté.

En résumé, on peut considérer qu'il s'agit d'un domaine en émergence, en recherche d'organisation et de références, qui nécessitera d'importants investissements publics dans un avenir proche (gestion des déchets).

Nous pouvons relever le souci d'articulation des actions environnementales avec le programme agri-environnemental en Auvergne et en Bourgogne (financement d'études préalables d'opérations locales) et l'abondement du PDZR aux opérations de protection de l'environnement existantes en Bretagne. Dans cette dernière région, des postes de conseillers en environnement ont été créés dans les collectivités.

- *Infrastructures*

L'importance du financement d'infrastructures (voirie, adduction d'eau potable, assainissement, électrification, économies d'énergie) dans les programmes est très variable selon les régions, puisqu'il représente 39% des montants programmés (fin 97) en Bourgogne, 27% en Alsace et rien dans plusieurs autres régions (Aquitaine, Champagne-Ardenne, Haute et Basse-Normandie). Cette situation peut refléter les disparités initiales de niveau d'équipement, mais surtout la différence de vision du développement des zones rurales entre les concepteurs du programme des différentes régions.

La maîtrise d'ouvrage des opérations conduites dans ce domaine relève majoritairement des collectivités locales, dont les besoins en matière d'équipements sont bien connus et parfois en attente de financements. Par l'abondement des financements classiques (FNDAE, FACE, Conseils Généraux), le programme 5b permet en général aux régions concernées de réduire les listes d'attente. L'état d'avancement de la consommation des crédits dans ce domaine est par conséquent élevé (87%). Les actions les plus classiques et les plus significatives concernent le développement du réseau d'adduction d'eau, en particulier en Bourgogne (plus de 100 opérations), la mise en place et l'extension du réseau d'assainissement. Les opérations de création de voirie sont en général plus modestes.

Il est noté dans certaines régions l'apport du programme objectif 5b en appui technique à la réalisation des investissements. L'articulation du programme avec les actions d'équipements des contrats territoriaux (chartes intercommunales, contrats globaux, contrats de territoire) mis en oeuvre dans certaines régions est assurée dans certains cas (Midi-Pyrénées), dans d'autres, les deux démarches sont jugées concurrentes (Alsace, Pays de la Loire).

- *Services*

Ce domaine regroupe une grande diversité d'actions, allant du développement de services à la population à l'amélioration du cadre de vie par la réhabilitation des villages. En moyenne 10% des crédits programmés (fin 1997) concernent ce domaine, avec un taux de consommation de près de 80%, c'est-à-dire en légère surconsommation.

Les actions de **rénovation de villages**, que l'on retrouve dans la grande majorité des programmes, introduisent une nouvelle manière d'aborder le développement des villages et semblent répondre à la convergence de plusieurs facteurs :

- une plus grande rationalité dans les travaux d'équipements ruraux,
- une meilleure intégration des projets d'équipements avec les projets d'équipements touristiques,
- une meilleure valorisation du patrimoine (bâti, culturel, architectural) à la fois pour l'amélioration du cadre de vie des habitants et la valorisation touristique.

Ces actions semblent rencontrer un certain succès mais parfois les évaluateurs regrettent que la phase préalable de définition d'un programme global ne soit pas l'occasion d'une plus forte implication des

acteurs locaux. En général, l'exigence d'intégration architecturale et paysagère est réelle. Des études spécifiques sont souvent intégrées dans le montage du projet, habitude nouvelle que le programme contribue à promouvoir. Des actions plus individuelles de réhabilitation de patrimoine sont également fréquemment conduites mais sont souvent peu valorisées.

Il est parfois regretté l'inéligibilité de la **politique du logement** dans les programmes objectif 5b (Bretagne par exemple) : en effet, l'offre de logement, et en particuliers de logement locatif, est souvent déficitaire en milieu rural. Plusieurs régions financent par contre des études préalables et le suivi des procédures OPAH. Dans la région Limousin, un programme habitat plus ambitieux et plus original a été conduit sur le plateau des Millevaches à titre expérimental ; quatre opérations y sont conduites : la rénovation de l'habitat locatif privé, la rénovation de l'habitat locatif public, l'aide à l'accession au titre de résidence principale en habitat ancien et enfin une aide à l'animation de l'ensemble du programme.

En matière de **services à la population**, une très grande variété d'actionsexiste. Il s'agit pour beaucoup de régions d'amélioration ou de regroupement de services publics, d'équipement ou d'aménagement de services d'information touristiques. Certaines régions (Alsace, Centre, Pays de la Loire, Poitou-Charentes) traitent plus spécifiquement des services aux personnes sensibles (handicapés, petite enfance, personnes âgées, malades alcooliques) et de la vie associative (animation, équipements et aménagements de locaux). Dans ce domaine, les évaluateurs relèvent souvent le manque d'approche globale de l'organisation des services en milieu rural. Quelques schémas départementaux ont été financés (en Bourgogne) et sont souhaités dans d'autres régions (Bretagne, Centre par exemple).

- *Formation*

La formation est une composante importante des programmes objectifs 5b. Dans chaque région, plusieurs mesures y sont consacrées. Le taux de consommation moyen des crédits relevant du FSE est actuellement à un niveau correct ; toutefois plusieurs régions semblent avoir des difficultés à les mobiliser (Haute-Normandie, Centre, PACA, Alsace). Plusieurs types d'actions sont conduits.

Les plus importantes sont le cofinancement par le FSE d'actions de **formation qualifiante** (formations agricoles de niveau IV, des formations AFPA de niveau V, des formations en entreprises, etc...) et l'augmentation de l'employabilité des salariés et des chômeurs : les indicateurs synthétiques de fréquentation des formations dans le cadre du programme 5b concernent pour l'essentiel ces formations.

Des actions intéressantes ont été conduites en faveur des **chômeurs** (en Bretagne, en Alsace et en Poitou-Charentes par exemple) pour faciliter la recherche d'un premier ou d'un nouvel emploi, par la création de services d'information de proximité ou par un système de « chèque-formation ». En Poitou-Charentes, une action de formation a pour objectif d'orienter des chômeurs (population féminine) vers la création d'entreprises. Elle est, à ce titre, à rapprocher de la création de sites de proximité en région Rhône-Alpes.

L'ambition affichée par plusieurs régions de promouvoir à travers le PDZR des actions de formation-développement pour répondre à des demandes précises par des programmes de formation de courte durée et très ciblés rencontre divers obstacles. Sont fréquemment évoquées la difficulté à décentraliser les formations en milieu rural ainsi que la difficulté de trouver les cofinancements nationaux aux projets de formations atypiques non prévus dans les programmes de formation classique. Il semble également manquer de lieux de confrontation de la demande et des capacités d'ingénierie de formation (l'animation des actions de formation est le plus souvent indépendante des actions relevant des autres fonds de même que les instances de programmation). Certaines régions sont toutefois parvenues à maintenir un dispositif de formation-développement, dont la région Midi-Pyrénées constitue un bon exemple avec les opérateurs ADEPFO et ADEFPAT. Il faut préciser que ces centres de formation bénéficient de modalités de

financements par le FSE particulières en ce sens qu'ils sont reconnus comme bénéficiaires directs et peuvent par conséquent justifier leurs autres sources de financements comme contreparties nationales.

Un bilan des publics concernés par les actions de formation, réalisé à partir des données établies par le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour l'Union Européenne est présenté en annexe 9. Sur la période 1994-1996, près de 385 000 personnes ont bénéficié de formations conduites dans le cadre des programmes 5b (soit 4% de la population de la zone 5b). Nous notons une forte variation de la proportion de la population touchée par des actions de formation selon les régions (de 8% dans les régions Basse-Normandie, Midi-Pyrénées, PACA à 1% en Bourgogne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Lorraine). 43% des bénéficiaires de formations sont des chômeurs, les autres étant des salariés, cadres ou professions indépendantes. Les programmes touchent assez indistinctement des hommes et des femmes et si le public de 25 ans et plus est majoritaire, les jeunes de moins de 25 ans sont largement pris en compte (39%).

Parralèlement, aux actions de formation, le PDZR a participé au financement d'études et de structures d'accueil et d'information sur la formation (EREF, Maison de la formation) et d'appui aux demandeurs d'emploi (CIBC, antenne ANPE...). Enfin le programme a parfois permis le financement de la création, de l'aménagement ou de l'équipement de centres de formation.

S'agissant de la mise en oeuvre, le FSE a une image de complexité dans le montage des dossiers. De plus, le coût réel des formations est très régulièrement inférieur aux prévisions tout comme les effectifs de stagiaires. Il est relevé dans certaines régions un fort taux de non réalisation de formations prévues par manque d'effectifs.

- *Animation territoriale*

Seules 5 régions ont intégré dans les PDZR un dispositif d'animation territoriale. Du fait des difficultés à ventiler certaines mesures par domaines, une partie des montants validés affectés dans ce domaine correspondent à des actions d'investissement relevant de contrats territoriaux (il s'agit en particulier des régions Franche-Comté et Bretagne). Pour la région Poitou-Charentes, le DOCUP cite les contrats ruraux et préconise la constitution d'un réseau d'agents de développement local, mais l'évaluateur ne fait mention ni des uns, ni des autres. Pour les autres régions, les montants validés correspondent au financement d'animateurs territoriaux ayant pour fonction de promouvoir des programmes de développement dans des territoires infra-régionaux. Les PRDC (Programme Régional de Développement Coordonné) mis en place en Bourgogne représentent le dispositif territorial le plus abouti des programmes objectif 5b : une dizaine d'animateurs sont financés par le PDZR et assurent la mise en oeuvre de ces programmes locaux.

Notons enfin que dans la région Rhône-Alpes, le programme a permis de créer un centre de ressources pour appuyer et structurer le réseau des agents de développement.

- *Suivi-pilotage*

Ce domaine regroupe les mesures des programmes (en général une mesure par fonds) destinées au financement des agents des cellules « Europe » et des évaluations de programme. Ces mesures n'ont pas été analysées dans les évaluations intermédiaires.

2.3. LES RESULTATS DU PROGRAMME 5B (Impact intermédiaire) (voir tableau annexe 10)

Les résultats du programme sont très partiels à ce stade en raison du caractère incomplet des données provenant dans la majeure partie des cas d'un dispositif d'information déficient.

Les résultats chiffrés pour chaque région sont présentés en annexe 10. On cherchera ici à faire ressortir des résultats significatifs issus des rapports d'évaluation selon les grands domaines d'intervention.

- *Agriculture*

Les actions de pérennisation des structures d'exploitations et de l'emploi agricole ont souvent un effet positif (Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon). Les aménagements fonciers dans le programme 5b semblent se traduire principalement par des baisses de coûts pour les exploitations et une amélioration du revenu agricole (Bourgogne, Auvergne). L'équipement des CUMA aura probablement un effet de baisse des coûts de production notamment dans ces régions. Par contre, l'impulsion donnée à l'installation apparaît comme limitée, voire inexistante.

Le développement et la diversification de la production et des filières se traduisent par la consolidation ou l'émergence de filières ou micro-filières dans certaines régions (filières légumières en Bretagne, filières d'élevage en Auvergne, filières d'élevage et céréalières dans 5 CLARE sur 7 en Bourgogne, développement de micro-filières en Poitou-Charentes, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon). Dans le cadre de la promotion des filières de qualité, des expérimentations intéressantes liées à la qualité des viandes porcines et des volailles permettront de maîtriser les risques de contamination au niveau des abattoirs et/ou des élevages. La mise en place de la traçabilité dans la filière bovine (Lorraine, Bretagne) est intéressante pour répondre à la crise de la « vache folle » : cependant cette démarche encore partielle ne touche pas l'aval, ce qui limite les possibilités d'intervention sur les filières concernées (cette limite est en particulier évoquée par les évaluateurs de Basse-Normandie concernant la filière de la viande). La filière aquacole a été également soutenue et structurée en Lorraine ainsi que la filière conchylicole en Poitou-Charentes.

Les actions de lutte contre les pollutions agricoles, significatives en Bretagne, devraient contribuer à sensibiliser les agriculteurs et à réduire les pollutions ; dans d'autres régions les résultats des actions en la matière semblent moins nets pour diverses raisons : difficultés pour lancer des actions collectives dans les bassins versants des rivières en Bourgogne, relativement peu d'actions de mise aux normes de bâtiments en Alsace.

Par ailleurs, les actions en faveur de la réhabilitation du patrimoine bâti des exploitations permettront d'améliorer les conditions de vie, de contribuer à la promotion du tourisme vert et à l'attrait de la localité vis-à-vis de nouveaux habitants.

- *Forêt*

De nombreuses actions en faveur de l'augmentation et de la mobilisation de la ressource (telles que l'amélioration de la desserte forestière) sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la valorisation de la forêt privée et constituent à terme une source de revenu : l'exemple le plus significatif est celui du limousin. Elles permettent parfois une progression immédiate de la production de bois et en particulier des résineux (Lorraine). Elles sont souvent accompagnées d'actions de promotion de la gestion auprès des propriétaires forestiers.

Les actions d'aide à l'installation des jeunes artisans forestiers ne permettent pas de créer toutes les entreprises et les emplois escomptés, pour des raisons d'image du métier d'artisan forestier et de conditions d'installation (Bourgogne). Celles en faveur de la modernisation des entreprises forestières et des scieries

ont parfois mieux fonctionné et devraient conduire à augmenter leur capacité de première transformation (Limousin, Lorraine, Bourgogne).

- *Commerce et artisanat*

Les actions les plus courantes concernent l'aide à l'investissement qui se traduit principalement par l'augmentation du chiffre d'affaires et la création de quelques emplois. Les opérations au sein des procédures territoriales (ORAC) ou de branches sont, dans certaines régions, fortement intégrées dans les PDZR (OPARCA, ATRA, opérations filières en Bourgogne, ORAC en Poitou-Charentes, ORAC, filières en Auvergne) et permettent de réduire les écarts entre les zones rurales et les petites villes et bourgs centres.

- *Entreprises*

De nombreux projets ont vu le jour dans l'industrie qui ont sans doute permis de maintenir ou de créer un nombre d'emplois significatif dans plusieurs régions (Aquitaine, Languedoc-Roussillon). Il semble par ailleurs que la création d'entreprises nouvelles soit quasi inexistante, les aides ayant été accordées au soutien des entreprises déjà en place.

- *Tourisme*

Des actions concertées entre différents partenaires auront un effet significatif dans la structuration du tourisme vert (Haute-Normandie). Le programme a souvent favorisé la modernisation de l'offre d'hébergement touristique (Languedoc-Roussillon, Bourgogne), avec peu d'incidence sur le secteur du bâtiment en Lorraine, et une approche plus professionnelle de la commercialisation. En dehors de quelques actions concernant les pôles structurants, les programmes contribuent peu à l'émergence de nouveaux pôles touristiques ; les aides amplifient les projets déjà prévus et permettent une réalisation plus rapide.

- *Cadre de vie, infrastructures, services*

Les actions menées en faveur de la revitalisation des zones rurales sont perçues de façon très positive par les bénéficiaires. Certaines actions de collecte et de traitement des eaux usées ont permis de conforter les capacités d'accueil des bourgs centres. Les projets concernant l'aménagement des villages semblent avoir un impact pédagogique auprès des bénéficiaires qui inscrivent leur démarche dans une stratégie de développement à plus long terme. Cela s'est parfois traduit par une nouvelle dynamique dans les projets de développement local initiés par des associations (Lorraine). Certains aménagements de villages peuvent avoir un impact significatif sur l'armature urbaine souvent fragile de certaines zones.

- *Formation*

En Bretagne, le programme apporte un important soutien financier à des projets partenariaux qui n'auraient pu être lancés par une structure unique. En revanche, même s'il y a eu quelques progrès depuis le dernier programme, les évaluateurs déplorent presque partout que les actions de formation ne sont pas suffisamment articulées avec le reste du programme et avec les structures de formation existantes, et l'on dispose en général de peu d'informations quant à leur incidence sur l'emploi et la création d'activités.

2.4. LES EFFETS SUR LE DEVELOPPEMENT REGIONAL (INDICATEURS D'IMPACT)

La finalité de l'évaluation est d'identifier les effets d'une politique publique sur l'évolution socio-économique du territoire sur lequel elle s'applique. L'évaluation intermédiaire n'est bien entendu pas en mesure de fournir d'informations précises du fait du manque de recul par rapport à la mise en oeuvre du programme. Quelques premiers éléments ont pu toutefois être relevés par les évaluateurs et sont synthétisés ci-dessous. Les évaluations intermédiaires ont par contre été l'occasion, dans plusieurs régions, de mettre en place, d'adapter et de renseigner des tableaux de bord de l'évolution socio-économique des zones 5b.

Une liste de dix indicateurs d'impact standardisés a été définie dans le cadre de cette synthèse. L'annexe 11 présente les données disponibles dans les DOCUP ou les rapports d'évaluation. Ces tableaux ne correspondent pas nécessairement au tableau de bord mis en place dans les régions ; ils ont davantage pour objectifs de valoriser les chiffres disponibles et de contribuer à la définition d'indicateurs d'impact agrégeables.

2.4.1. Des tableaux de bord non systématiques et encore peu opérationnels

Le suivi et l'évaluation d'un programme de développement nécessitent l'utilisation d'un tableau de bord permettant de confronter les indicateurs internes du programme (indicateurs financiers, indicateurs physiques de réalisation et de résultats) avec des indicateurs externes d'évolution socio-économique des zones 5b. Ils se heurtent souvent à l'absence de données externes récentes et adaptées au découpage de la zone 5b et nécessitent un appui de l'INSEE pour les établir. La plupart des DOCUP évoquaient la nécessité de cet outil, sans toujours prévoir précisément sa composition.

Dans 6 régions seulement on en disposait en début de programme et encore étaient-ils très sommaires. Trois régions l'ont mis en place en cours de programme avec l'aide de l'INSEE et les évaluateurs l'ont analysé en proposant des améliorations. Pour 5 régions des projets de tableau de bord étaient préconisés par les évaluateurs qui en proposaient la composition. Mais il restait 4 régions (Alsace, Lorraine, Auvergne, Rhône Alpes) où rien d'immédiat n'était envisagé en la matière.

2.4.2. Les effets sur le développement régional

Un certain nombre d'évaluateurs s'accordent à mettre **plusieurs effets positifs** au crédit du programme :

- **Un apprentissage institutionnel**

Le montage d'un programme objectif 5b passe par la mise en place d'un partenariat large associant l'Etat et les Conseils Régionaux (qui ont déjà une certaine pratique du partenariat dans le cadre des CPER) mais également des Conseils Généraux, les chambres consulaires et les structures locales et ceci à un niveau régional. Même si le dispositif est encore perfectible dans bien des régions, il ressort des rapports d'évaluation que des habitudes de travail en commun et une meilleure connaissance respective des institutions sont acquises à l'occasion du programme.

- **La promotion de l'intercommunalité**

Plusieurs évaluateurs évoquent l'effet positif des programmes sur le développement de l'intercommunalité, qui sert souvent de cadre à la formalisation de partenariats locaux. Elle est utilisée notamment à l'occasion d'actions d'équipements : assainissement (stations d'épuration), création de zones d'activités intercommunales. Elle peut dépasser ce stade pour servir d'assise à de véritables projets de territoire, mais cela ne semble pas avoir été fréquent dans le cadre des PDZR. Elle est

toutefois fortement promue en Alsace par la politique des chartes intercommunales de développement, intégrée dans le PDZR.

- **L'apprentissage de l'élaboration d'une stratégie de développement**

A la différence de la mise en oeuvre de politiques nationales, la conception d'un programme de développement au niveau régional est un exercice particulier pour l'administration locale : il implique une réflexion préalable sur la situation initiale de la région et la définition d'une stratégie de développement à moyen et à long terme ; il s'agit ensuite de traduire les objectifs stratégiques en objectifs plus opérationnels puis en actions concrètes, et d'élaborer des indicateurs pour en mesurer la réalisation et les effets. Dans les régions, les responsables des programmes se sont livrés à cet exercice avec plus ou moins de bonheur : certains n'ont pas toujours respecté toutes ces étapes de l'élaboration de leur programme et plusieurs n'ont pu mettre à disposition des évaluateurs les indicateurs nécessaires à leur travail. Par contre l'évaluateur de Bourgogne, qui a travaillé sur les PDZR successifs, constate une amélioration certaine dans la présentation et le contenu du programme, qu'il attribue à « l'augmentation de la capacité de l'administration locale à élaborer un programme de développement ».

Des **constats plus négatifs** sont également formulés par les évaluateurs :

- Un **faible effet d'entraînement global** du programme

Plusieurs évaluateurs font le constat d'un impact propre du programme globalement limité. A l'exception de certains agents économiques traditionnellement peu soutenus tels que les artisans, les commerçants et les opérateurs touristiques, qui mobilisent un financement propre important, le PDZR ne semble pas apporter une forte valeur ajoutée sur les territoires ruraux. Les conditions de soutien des projets sont souvent proches de celles déjà existantes dans le cadre du CPER ; elles se heurtent à la logique des politiques départementales soucieuses de l'équité de l'intervention sur l'ensemble de leur territoire, qui offrent des conditions d'aide parfois peu différentes de celle de la zone 5b.

L'absence de réel dispositif de développement mis en oeuvre à l'occasion du PDZR dans la plupart des régions, au profit de programmes « enveloppe » abondant les politiques existantes, peut expliquer cette situation. De l'avis des évaluateurs, le programme ne semble pas pour l'heure infléchir les grandes tendances d'évolution des territoires ruraux, à savoir la diminution de la population et son vieillissement, ni la réduction de l'activité en particulier dans l'artisanat et le commerce.

- Un **faible rôle moteur** pour les zones peu dynamiques

Alors que le PDZR est censé réduire les écarts de développement infra-régionaux et entre les régions, plusieurs évaluateurs constatent qu'en définitive, le programme bénéficie plus fortement aux zones rurales dynamiques dans lesquelles émergent des projets, alors qu'il n'a qu'un faible rôle moteur dans les zones peu structurées et/ou fortement dépeuplées.

Certains proposent que les programmes privilégient l'organisation des acteurs locaux et la structuration de leur territoire pour favoriser, outre des actions individuelles sectorielles, l'émergence de projets de territoires collectifs : pour cela, on préconise d'associer les acteurs locaux à la conduite des programmes, de renforcer l'animation territoriale et de chercher de nouvelles voies pour la création d'activités, en valorisant les expérimentations faites sur ces thèmes dans les programmes LEADER. Ces propositions ne sont d'ailleurs pas toujours partagées par les responsables des programmes.

- **Des effets limités sur la création d'emplois**

Face au problème que constitue le chômage actuellement en France, en considérant les objectifs ambitieux fixés en la matière dans les programmes, il semble, au vu des indicateurs présentés (d'ailleurs fort incomplets à ce stade de l'évaluation), que le PDZR ne génère pas d'importantes créations d'emplois. La majorité des actions visent, en effet, le soutien de l'activité existante, le contenu des programmes étant par contre étonnamment pauvre en matière de création d'activités. On peut donc craindre que les PDZR ne répondent pas à l'ampleur des phénomènes de chômage et de dépopulation qui affectent les zones auxquelles ils s'appliquent.

3ème PARTIE

ANALYSE ET DISCUSSION DES PROGRAMMES
AU VU DES
EVALUATIONS INTERMEDIAIRES

3.1. LE DECOUPAGE TERRITORIAL

3.1.1. La délimitation de la zone 5b dans l'espace régional

*Il semble qu'il existe un problème fondamental de structuration de la zone 5b : en effet les zones cibles sont définies notamment sur la base de critères de densité de population ou de revenu inférieurs à la moyenne et de faiblesse de l'emploi non agricole. Or cette **définition par les handicaps** ne tient pas compte de la capacité de développement endogène de ces zones, ni de la structuration autour de pôles, nécessaire à un processus cumulatif de croissance: si les espaces définis sont insuffisamment structurés, les effets d'induction et d'entraînement n'auront pas lieu, ou auront lieu ailleurs.*

Des évaluateurs remettent en question l'exclusion de la zone de villes moyennes qui jouent parfois un rôle moteur dans le développement des zones rurales avoisinantes (Aquitaine, Limousin, Bourgogne). Dans certaines régions, le zonage 5b semble avoir exclu ou classé en zone objectif 2 des cantons ayant les mêmes caractéristiques socio-économiques que d'autres inclus dans la zone 5b. Certains espaces homogènes chevauchant deux régions relèvent de programmes différents.

Souvent la délimitation des zones 5b a ignoré les dispositifs territoriaux préalablement initiés dans les procédures PACT⁴ du Contrat de plan Etat-Région. La multiplicité et la superposition des procédures appliquées à des zones différentes ont engendré une confusion des moyens, des dispositifs de soutien aux projets, des critères d'éligibilité, et a nui à la lisibilité du programme. Les différences de moyens financiers qui sont apparues au sein des territoires de la zone PACT ont donné lieu à des rééquilibrages financiers par l'intermédiaire des contreparties sur les cantons non retenus dans l'objectif 5b (Haute Normandie, Bourgogne, Rhône-Alpes) peu cohérents avec l'idée même du zonage. Enfin certaines zones 5b (Pays de la Loire, Alsace, etc) sont discontinues, ce qui empêche ou gêne la structuration des espaces considérés.

Dans d'autres régions, le programme 5b a eu une stratégie d'équilibre entre les différentes composantes de l'espace. En Lorraine par exemple, l'approche par territoire s'apparente plus à une dynamique petites villes, bourgs-centres, espace rural qu'à une distinction de territoires ruraux infra-régionaux : les mesures du programme sont donc prioritairement affectées à l'un des 3 types d'espace : sans envisager un retour à l'occupation homogène du territoire, il s'agit de maintenir, à une échelle compatible avec les moyens de communication, un réseau de bourgs suffisamment attractifs pour constituer des centres de vie. De même en Bretagne, les zones 5b du deuxième programme sont moins coupées des zones urbaines auxquelles elles se rattachent.

3.1.2. Le découpage interne de la zone 5b

Les textes européens ne donnent aucune indication sur un éventuel découpage interne de la zone 5b en sous-ensembles. Pourtant, dans la recherche de l'efficacité des programmes, il peut s'avérer utile d'adapter les mesures, dans leur contenu ou leur répartition, aux différences de situation des territoires, ou même de manière plus ambitieuse, de prévoir l'élaboration de projets de territoire gérés par les acteurs locaux. De fait chaque région a plus ou moins cherché à adapter à sa manière son PDZR aux spécificités de ses territoires.

En **Aquitaine**, le DOCUP prévoit un découpage du territoire 5b autre qu'administratif, qui différencie les bassins industriels, les zones touristiques à forte potentialité, le massif des Pyrénées, les massifs forestiers

⁴ PACT: Programmes d'aménagement concerté du territoire.

du Périgord, des Landes et des Pyrénées et les bassins de production agricole ; ce découpage intra-5b, souhaité lors de l'élaboration, n'a pas été très suivi dans l'application : une territorialisation a tout de même permis de moduler l'intensité des interventions en fonction des besoins des territoires.

En **Lorraine**, il ne semble pas y avoir de découpage géographique du territoire 5b ; des actions territoriales sont conduites par des structures intercommunales de développement préexistantes, mais le programme n'incite pas à l'organisation territoriale systématique.

En **Champagne-Ardenne**, le découpage géographique départemental n'est pas remis en cause (certaines entités sont cependant plus homogènes que d'autres) sans nuire à la cohérence de l'action.

En **Bourgogne**, le programme 5b a intégré la politique territoriale Etat-Région d'appui aux zones rurales, les PRDC, amenant à découper la zone 5b en 7 sous-ensembles territoriaux. Cette politique a buté sur un découpage contestable de certaines zones, privées de leur capitale naturelle non classée en 5b, et rattachées artificiellement à des zones voisines, et sur la difficulté de traiter une zone atypique par sa taille et son caractère interdépartemental, le Morvan.

De même en **Franche-Comté**, un découpage intra 5b distingue les territoires dynamiques et les territoires déstructurés, mais il n'y a pas de cohérence avec les contrats locaux de développement ni avec les autres dispositifs territoriaux existants, et on constate un véritable éclatement des politiques territoriales.

En **PACA**, il n'y a pas de vrai découpage, mais une ventilation d'une partie importante des mesures entre 4 zones spécifiques: haute montagne, montagne sèche, val de Durance, zone sous influence urbaine.

En **Auvergne**, un découpage en 15 sous-ensembles est prévu pour certaines mesures touchant à la diversification agricole, à l'équipement et au tourisme, qui s'appliquent avec une intensité différente selon la zone. En revanche, aucune articulation ne semble établie avec les 28 Contrats de Pays financés par le Conseil Régional, qui couvrent toutes les zones rurales, ni avec les Contrats de Développement Rural du Conseil Général du Puy-de-Dôme.

En **Poitou-Charente**, le DOCUP fait référence à des Contrats Ruraux, qui ne sont jamais utilisés dans la mise en oeuvre des actions. Par contre, des actions environnementales spécifiques sont prévues sur certaines zones (marais côtier).

Dans les **Pays de la Loire**, les 17 pays 5b servent de cadre à une partie des actions du programme.

Enfin, en **Languedoc-Roussillon**, le DOCUP fait apparaître 19 micro-zones qui différencient les zones de montagne ou défavorisées des zones de plaine et distingue ensuite des caractéristiques spécifiques de ces zones. Mais ce découpage n'a pas été utilisé dans la mise en oeuvre de façon très explicite, alors que le DOCUP prévoyait une concentration différenciée des fonds selon la situation de la zone, la modulation des taux d'intervention et la priorité de certaines mesures au profit de la zone classée comme défavorisée. De plus, la stratégie d'intervention n'est pas territoriale mais thématique.

Globalement on peut donc considérer que l'adaptation territoriale des programmes 5b, envisagée dans beaucoup de régions, n'a été que rarement mise en oeuvre.

3.2. LE PARTENARIAT ET LE DISPOSITIF DE DEVELOPPEMENT

Les évaluations intermédiaires avaient notamment mandat d'apprécier le dispositif de développement constitué par les PDZR, de les situer dans l'ensemble des politiques publiques, d'évaluer le partenariat qu'ils avaient mobilisé ou induit : sur tous ces points, les rapports sont inégalement précis.

Plusieurs évaluateurs ont abordé à cette occasion la question fondamentale de **l'identité du PDZR** : présenté par les textes fondateurs comme un programme cohérent et spécifique, il fallait savoir s'il était perçu comme tel par ceux qui le mettaient en oeuvre ou en bénéficiaient : 2 rapports répondent clairement par l'affirmative (Bourgogne, PACA), 6 clairement par la négative (Aquitaine, Bretagne, Alsace, Languedoc-Roussillon, Limousin, Franche-Comté), en précisant souvent qu'il ne s'agit en fait que d'une ligne de financement qui abonde le contrat de plan sur certaines zones, l'un affirmant même que « le PDZR n'est qu'une accumulation d'actions sans fil conducteur »; les autres ne répondent pas explicitement.

Les PDZR peuvent en effet avoir des niveaux d'articulation variables avec les autres formes d'intervention publique : s'ils sont tous reliés au contrat de plan Etat-Région, certains peuvent en outre s'inscrire dans une organisation territoriale parfois promue par la Région, ou s'articuler avec d'autres programmes européens.

3.2.1. Le Contrat de Plan Etat-Région :

Il a été élaboré à la même époque et par le même service (le SGAR) que le PDZR, ce qui a facilité l'articulation des deux démarches. Les évaluateurs notent que les contreparties nationales du PDZR se trouvent majoritairement dans le Contrat de plan, ce qui pose parfois problème lorsque celui-ci n'est pas respecté ; quelques incohérences mineures (taux de subvention plus favorable pour une action dans des CPER en PACA) sont signalées. Le système de gestion du CPER par les commissions mixtes Etat-Région procède du même esprit de partenariat que le PDZR, et dans certaines régions on a d'ailleurs confié à ces commissions certaines missions de programmation pour le PDZR (Bourgogne).

Le programme européen constitue pour ces acteurs régionaux une opportunité financière qui abonde, du moins pour une partie de leur territoire, leur propre financement limité, au prix du respect de règles peu différentes des modalités de mise en oeuvre du Contrat de plan. Cet apport supplémentaire permet, en zone 5b, soit de réaliser les mêmes actions mais en nombre plus élevé en conservant les mêmes taux de financement, soit d'augmenter les taux si les règles européennes le permettent, soit d'initier des actions nouvelles. Seul le PDZR des Pays de la Loire ne semble pas avoir été articulé avec le contrat de plan, et l'évaluateur signale sa difficulté à trouver des contreparties.

3.2.2. Les politiques territoriales

Certains PDZR peuvent en outre être articulés avec des démarches d'acteurs locaux, dans une perspective de développement local, ce qui peut augmenter le nombre de projets et les possibilités de mobiliser des partenariats sur le terrain même, comme le recommandent les règlements européens. Cela permet en outre de bénéficier de l'intervention de personnels nouveaux, les agents de développement des structures locales. Cela peut enfin ouvrir un champ d'innovation, en initiant ou en encourageant des actions spécifiques aux zones 5b. Il importe donc d'inventorier les dispositifs avec lesquels les PDZR peuvent acquérir cette nouvelle dimension.

Les Régions ont fréquemment des politiques territoriales d'appui au développement local, dont les objectifs et parfois les zonages recoupent ceux du 5b : 9 rapports d'évaluation en font mention, souvent pour regretter que les PDZR ne se soient pas assez appuyés sur ces démarches et sur leur approche du

développement, d'autres pour déplorer que le découpage de la zone 5b exclut des villes sur le dynamisme desquelles pourrait s'appuyer le développement de la zone, ou qu'il fractionne l'espace en zones inadaptées à une démarche de développement local. La Bourgogne a mis en place l'articulation la plus élaborée entre le PDZR et une politique territoriale, qui a fait l'objet d'une évaluation spécifique : elle a en effet intégré dans le PDZR sa politique territoriale contractualisée d'appui aux zones rurales, les PRDC, dont elle a fait le « noyau dur » du programme objectif 5b ; ses responsables ont découpé la zone 5b en sous-ensembles, suscité pour chacune la création d'une instance locale appuyée par un agent de développement, assuré l'élaboration de programmes de développement contractualisés entre Etat-Région et instance locale, institué un niveau de programmation locale dans chaque zone pour une partie des actions du PDZR : l'évaluation qui en a été faite a apprécié la cohérence de ce système, tout en déplorant qu'il n'ait pas été au bout de ses potentialités du fait d'une mise en oeuvre frileuse.

Dans les Pays de la Loire, la définition de « Pays 5b », sur la base de la politique territoriale de Pays conduite dans la région, est proche du système bourguignon, avec toutefois une organisation et une responsabilisation locales moins élaborées. D'autres programmes ont simplement abondé avec leurs crédits, dans le cadre d'une mesure spécifique, les actions prévues dans le contrat territorial : c'est le cas de la Franche-Comté, de Rhône-Alpes, et de Midi-Pyrénées. Parfois ces contrats sont évoqués sans qu'ils semblent intégrés dans le PDZR (Limousin, Centre, Poitou-Charentes) ; ailleurs on sait qu'ils existent sans que le DOCUP ou le rapport d'évaluation ne les évoquent (Auvergne, Alsace).

Plusieurs évaluateurs déplorent que les PDZR aient développé leurs actions sans tenir suffisamment compte des initiatives locales et des programmes territoriaux existant, l'un d'eux (Rhône-Alpes) allant jusqu'à proposer de donner à l'avenir un « bonus » financier aux opérations présentées dans le cadre d'un programme local.

3.2.3. Les autres programmes européens

Les Programmes d'initiative communautaire, qui concernent parfois la zone 5b, ont la même exigence de partenariat que les PDZR. Pour LEADER 2, une articulation institutionnelle a été prévue : même zonage, même pilotage ; pourtant, dans la mise en oeuvre, les avis des évaluateurs qui les évoquent sont partagés : en Limousin et en Bourgogne on signale des dérapages (substitution de Leader au PDZR pour des investissements), en Champagne -Ardenne des retards ; par contre en Auvergne on se félicite de la participation des G.A.L. au Comité de pilotage. Mais dans la majorité des régions on ne cite pas ces programmes, alors que l'on sait par ailleurs qu'ils existent

D'autres programmes communautaires, comme INTERREG, NOW ou LIFE, concernent aussi la zone 5b, mais aucun évaluateur n'en fait mention, alors que leurs objectifs et leurs partenaires recourent également ceux des programmes évalués.

3.2.4. Le partenariat et la mise en oeuvre des opérations

Le **partenariat** est un des principes fondamentaux des fonds européens et certains évaluateurs ont cherché à en apprécier l'intensité et la pérennité. Les réponses sont nuancées : pour 5 régions le partenariat est apprécié plutôt positivement, dans 6 il est jugé assez problématique, les réserves concernant soit l'ensemble du programme, soit un thème particulier : ici les acteurs de l'appui aux entreprises collaborent difficilement, là on ne sait pas travailler avec les instances de développement local (3 cas), ailleurs ce sont certains départements qui mettent peu de zèle à entrer dans le programme et à en promouvoir les actions. Plusieurs évaluateurs insistent sur l'importance de l'animation comme facteur de réussite des opérations, notamment de celles qui ont une dimension collective.

La **mise en oeuvre des opérations** et les opérateurs qu'elle mobilise ne sont pas fréquemment explicités dans les rapports ; on voit cités par les évaluateurs des fonctionnaires de l'Etat, des techniciens consulaires ou de divers organismes parapublics, des agents de développement des structures de développement local . Il faut mettre au crédit des responsables des programmes, quelles que soient les réserves précédentes, la capacité à faire coexister et souvent collaborer des personnels aux cultures d'entreprise aussi diverses.

Parmi les fonctionnaires, on cite les sous-préfets, interlocuteurs habituels des élus locaux, certains ayant une mission explicite de développement, les agents de la DDAF et ceux de la DRIRE, ceux des DDTEFP, qui interviennent tantôt pour des actions collectives (notamment les sous-préfets) tantôt individuelles (les agents de la DRIRE placent fréquemment les aides aux entreprises industrielles). Les agents consulaires diffusent les mesures individuelles dans leur secteur et assurent l'animation des démarches collectives quand il en existe. La formation mobilise les opérateurs habituels de ce secteur : CFPPA, GRETA, AFPA, mission jeunes, etc. Les agents de développement, lorsqu'il y en a sur la zone, ont fréquemment la responsabilité des démarches collectives à caractère général, ainsi qu'une mission de relais d'information et d'appui au montage de dossiers : 6 rapports les citent, certains pour déplorer leur nombre insuffisant (Champagne-Ardenne), d'autres pour se féliciter de la densité de leur réseau (Rhône-Alpes) ; dans plusieurs cas (Auvergne, Lorraine, Alsace), devant le laconisme des rapports d'évaluation, on ne s'explique la mise en oeuvre de beaucoup d'actions du programme que par ce que l'on sait par ailleurs du réseau d'agents de développement dans la région.

3.3. LA GESTION DES PROGRAMMES

La mise en place du dispositif de gestion des programmes objectif 5b est de la responsabilité de Préfecture dans chaque région. La plupart des régions françaises avaient bénéficié du « banc d'essai » du premier PDZR ; malgré cela, des difficultés sont apparues au lancement du second programme dans de nombreuses régions.

3.3.1. Les instances mises en place

A l'heure actuelle, existe partout un dispositif de gestion qui tente d'allier les exigences partenariales du programme objectif 5b et les contraintes de l'organisation de l'administration française : il est constitué d'un Comité de suivi et d'instances de programmation.

3.3.1.1. Le comité de suivi

Conformément à l'obligation faite par les règlements européens, le Préfet de Région a mis en place un Comité de suivi du PDZR, qu'il préside, associant services de l'Union, de l'Etat, collectivités locales

régionale et départementales, chambres consulaires. Ce comité qui se réunit en moyenne 2 fois par an a approuvé le programme, en a défini les règles de mise en oeuvre et en suit l'exécution notamment financière. C'est aussi l'interlocuteur de l'évaluateur, et il a souvent pour ce faire nommé en son sein un « comité de pilotage de l'évaluation ».

La mise en oeuvre au jour le jour du programme n'incombe pas directement au comité de suivi même s'il en exerce la surveillance. Elle relève d'instances de programmation et de dispositifs d'instruction des dossiers d'opération. L'analyse des rapports d'évaluation fait état d'une assez forte hétérogénéité des dispositifs et des procédures de gestion des programmes, laquelle relève de la seule responsabilité des préfets de Région, malgré les tentatives d'harmonisation faites par la DATAR.

3.3.1.2. Les instances de programmation

Nous entendons par programmation la sélection des projets financés. Les types d'instances mises en place à cet effet sont très diversifiés, tant dans leur dénomination, que dans leur composition. L'analyse de leur fonctionnement permet de tirer quelques enseignements sur le niveau de sélectivité des projets et la capacité à intégrer les différents axes stratégiques des programmes (intégration des actions de formation en particulier).

En France, deux caractéristiques de l'organisation administrative issue de la décentralisation influent sur la mise en place des instances de programmation : il s'agit d'une part de la répartition des compétences des administrations de l'Etat entre le niveau départemental et le niveau régional, et d'autre part de la répartition des compétences entre l'Etat, les Conseils Régionaux et les Conseils Généraux. La majorité des programmes mettent en place deux niveaux de programmation : un niveau régional et un niveau départemental. Deux cas de figure se présentent :

- La mise en place d'une instance de programmation régionale et d'instances de programmation (ou d'avis) départementales. La grande majorité des régions a adopté ce mode de fonctionnement. Les **comités régionaux de programmation** (aussi appelés comités régionaux 5b ou comités techniques régionaux) créés à l'occasion du programme se composent des services régionaux de l'Etat, des collectivités territoriales et des chambres consulaires. Ils sélectionnent les dossiers que le programme définit comme de compétence régionale (par exemple, la formation et les aides aux entreprises dans toutes les régions, la diversification agricole en Bourgogne, les actions innovantes en Rhône-Alpes, etc...) ; dans quelques régions ils statuent sur l'ensemble des dossiers après avis des comités départementaux pour les dossiers relevant de ce niveau.

Les **comités départementaux** (parfois appelés comités techniques départementaux, comités locaux de partenariat), spécifiques au programme 5b, présidés par les Préfets, sont généralement composés des services administratifs départementaux, des Conseils Généraux et des chambres consulaires : dans la plupart des régions, ces comités donnent un avis sur les dossiers de niveau départemental (tous les dossiers ne relevant pas du niveau régional) avant présentation au comité régional ou, dans quelques cas (Bourgogne), sélectionnent les dossiers relevant de leur niveau.

- Un dispositif de programmation qui associe l'échelon local : trois régions ont mis en place des **comités de programmation locaux**. Ils sont généralement présidés par le sous-préfet et associent des représentants des acteurs locaux, avec pour rôle de donner des avis sur les dossiers émanant de leur zone, en fonction des objectifs définis dans leur programme territorial. Ce dispositif est complété par un comité régional en régions Pays de la Loire et Centre, un comité régional et des comités départementaux en Bourgogne.

3.3.2. Le fonctionnement de ces instances

Les rapports d'évaluation arrivent à des conclusions très convergentes sur le fonctionnement de ce dispositif :

a) Une lourdeur liée à la mise en place d'instances spécifiques

D'une façon générale, le dispositif de pilotage des programmes est jugé lourd par les évaluateurs : il ne permet pas suffisamment la mise en cohérence du programme 5b avec les autres politiques et subordonne la mise en oeuvre du programme à une logique institutionnelle, souvent par fonds.

Le rôle des comités est variable selon les régions et selon le type de dispositif. Lorsqu'il s'agit d'instances locales cela peut être l'occasion de constituer un partenariat nouveau associant l'administration et les acteurs locaux. Par contre le niveau régional constitue souvent une nouvelle commission d'examen de dossiers, qui isole le pilotage du PDZR de celui des autres programmes régionaux et en particulier du CPER. Toutefois trois régions ont confié la programmation des actions du programme aux commissions du contrat de plan.

b) Une difficile intégration des fonds

Si la programmation du FEDER et du FEOGA est parfois commune, la programmation du FSE est généralement indépendante avec un comité régional spécifique pour le FSE. Cette situation limite les possibilités d'intégration des actions de formation avec les autres actions du programme. La combinaison d'opérations d'investissement et de formation, souhaitée par plusieurs évaluateurs, nécessite la concertation de 2 instances, et elle n'a généralement pas lieu. A contrario, dans trois régions (PACA, Centre, Pays de la Loire) la programmation est regroupée et les évaluateurs le perçoivent comme un progrès.

c) Un manque de cohérence régionale

La forte logique de programmation départementalisée se traduit dans de nombreuses régions par des disparités au niveau des actions proposées, des critères de sélection, des conditions d'éligibilité entre les départements (en fonction des politiques départementales existantes) qui nuisent à la lisibilité du programme et à sa cohérence régionale.

d) Peu d'acteurs locaux impliqués dans la programmation des opérations

Les acteurs locaux sont, d'une façon générale, peu associés au pilotage du programme. Si l'élaboration du programme était jugée trop administrative par les évaluateurs, ce constat s'applique également à sa mise en oeuvre : il semble pourtant que l'implication des acteurs locaux dans la conduite du programme soit susceptible de favoriser l'émergence de projets (souvent jugée insuffisante par les évaluateurs). Seules trois régions associent des acteurs locaux et des structures de développement local à la programmation, avec seulement un pouvoir d'avis sur les projets.

e) Une faible sélection des projets

Les critères de sélection des projets sont en général fixés par le DOCAP. La plupart des évaluateurs s'accordent à dire que la sélection des projets, au niveau des instances de programmation, est le plus souvent réduite à la vérification de l'éligibilité du dossier. C'est-à-dire que les projets ne font pas ou peu l'objet de discussion sur leur caractère structurant, sur le niveau de priorité qu'ils représentent par rapport aux besoins, ou sur leurs chances de pérennité. Après 2 à 3 ans de mise en oeuvre, des critères de

sélection plus stricts sont parfois définis lorsque le niveau de consommation de crédit de la mesure est important. Les évaluateurs font également souvent des préconisations en matière de sélection des projets, sur des critères d'opportunité, de conditionnalité ou de résultats attendus (par exemple caractère structurant des investissements touristiques, approche globale des opérations d'aménagement de villages, création d'emploi dans les entreprises aidées, etc...). L'évaluateur des Pays de la Loire relève un effort réel de sélection des dossiers par les comités de programmation, sur des critères d'opportunité, qui les a conduits à rejeter environ 20% des dossiers.

3.3.3. L'instruction des dossiers d'opération

Les évaluateurs formulent également diverses observations sur cette fonction :

a) Un manque de lisibilité des procédures

Certains relèvent le manque de lisibilité des procédures d'aides aux porteurs de projets ; ils observent que, lorsque le porteur de projet est informé du contenu du programme, il n'est pas pour autant informé de la procédure administrative à suivre pour bénéficier d'aides. Les « points d'entrée » des dossiers sont en effet souvent multiples et mal identifiés. Quelques régions ont prévu des guichets uniques d'entrée des dossiers et l'intervention d'animateurs ayant entre autre rôle celui d'aider à la constitution des dossiers.

b) Une instruction administrative des dossiers lourde et longue

L'instruction administrative du programme est très départementalisée. Les préfetures et les DDAF notamment sont dans la plupart des régions à la base de l'instruction des dossiers, en lien plus ou moins étroit avec les autres services, les chambres consulaires et les porteurs de projets. Dans certaines régions, ces relations sont organisées dans le cadre de comités techniques départementaux associant tous les interlocuteurs. L'instruction ou le contrôle au niveau régional des dossiers ne semble pas systématique dans toutes les régions, sauf pour les actions relevant de ce niveau.

Dans l'ensemble, les évaluateurs n'évoquent pas de dysfonctionnements graves dans l'instruction des dossiers, hormis la lourdeur des procédures et les délais d'instruction souvent considérés comme un frein à l'engagement de certains porteurs de projets, découragés après une première demande d'aide.

c) Peu d'évolution du partenariat avec les administrations de la formation

L'instruction des dossiers est souvent cloisonnée par secteur d'intervention. La formation, plus que les autres domaines, dispose d'un circuit spécifique (Conseil Régional, DRTEFP, DDTEFP, opérateurs de formation) souvent peu relié aux autres secteurs malgré des efforts récents. Le programme 5b n'a que très rarement permis d'instituer un nouveau partenariat pour entrer dans une logique plus intégrée de formation-action ou de formation-investissement, pourtant souvent affichée comme objectif des programmes, mais rarement mise en oeuvre. Les réalisations allant dans ce sens sont plus souvent issues de structures d'interface préexistantes (en Midi-Pyrénées par exemple) que d'innovations institutionnelles liées au programme. Nous notons qu'on a parfois tenté de remédier à ce problème par la mise en place d'animateurs spécifiques sur les crédits d'assistance technique, comme dans les régions Centre et PACA.

3.3.4. La gestion des crédits

La gestion des crédits relève, pour ce qui est des contreparties nationales, de la responsabilité des différents financeurs (Préfets de Région, Préfets, Conseil Régional, Conseils Généraux, Collectivités locales) et de celle du Préfet de Région pour les fonds européens. Leur gestion n'est jamais intégralement centralisée en un lieu unique, elle est soit déléguée à des services régionaux ou départementaux de l'Etat soit aux Préfets de département. La situation la plus fréquente est la gestion séparée des trois fonds européens : le FEOGA par la DRAF, le FEDER par le SGAR, et le FSE par la DRTEFP. Des cellules « Europe », équipées d'une base de données, sont constituées à chacun des niveaux pour assurer la gestion financière des fonds. Dans quelques régions le FEOGA et le FEDER sont regroupés dans une même base de données (à la DRAF ou au SGAR), le FSE est par contre géré systématiquement séparément. Parfois, les fonds européens sont directement affectés aux départements par tranches annuelles pour le FEOGA et le FEDER : chaque cellule départementale a ainsi la charge du suivi des enveloppes.

a) Une gestion fréquente des programmes par fonds

L'éclatement de la gestion des fonds européens découle logiquement de l'organisation verticale et sectorielle de l'administration. Elle est renforcée par des modalités d'appel des fonds et de paiement qui nécessitent un dispositif de suivi spécifique pour le FSE principalement. S'il est clair que l'intégration des fonds ne se fait pas au niveau des cellules, l'éclatement de leur gestion ne contribue pas à renforcer leur intégration. Il se traduit par ailleurs par des difficultés techniques dans certaines régions pour disposer d'informations homogènes sur l'état d'avancement du programme. Des efforts ont été réalisés pour standardiser (tableau standard proposé par la DATAR) la présentation des données financières pour les comités de suivi.

b) Une gestion parfois départementalisée qui limite la mise en oeuvre de projets régionaux

L'affectation d'enveloppes départementales pose nécessairement le problème de la clé de répartition. Les évaluateurs n'apportent que peu de précisions sur ce point, cependant, dans l'hypothèse où celle-ci est basée sur la population, sur la superficie ou sur le niveau d'équipement des départements, le pilotage du programme risque de glisser vers une logique de consommation de crédits pas toujours compatible avec la logique de sélection de projets. A contrario, quelques régions ne disposent pas d'enveloppes régionales permettant de conduire des actions structurantes sur l'ensemble du territoire en matière agricole ou touristique par exemple.

c) Des difficultés au niveau des paiements

Si les évaluateurs n'approfondissent pas le mécanisme de paiement, la plupart signalent des difficultés à ce niveau, entraînant retard et découragement. La raison parfois avancée est l'insuffisance de concertation préalable entre Préfectures de Régions et Trésoreries, amenant à définir des règles en cours d'exécution du programme. Il semble pourtant que les précautions aient été prises au niveau de l'Union pour que des avances de crédits soient prévues au démarrage du programme, et pour que la mobilisation des tranches puisse être effectuée sans retard : le dysfonctionnement relèverait donc de l'administration nationale.

3.4. LE SYSTEME D'INFORMATION

La mise en oeuvre de programmes de plusieurs milliers d'opérations, concernant des bénéficiaires potentiels très divers et mobilisant des financements multiples, appelle la mise en place d'un système

d'information élaboré, d'une part pour toucher le public des bénéficiaires potentiels, d'autre part pour suivre la mise en oeuvre des financements et les réalisations et résultats du programme.

3.4.1. La communication

Le programme 5b avait comme cible des maîtres d'ouvrage divers, incités à entreprendre, à investir ou à se former : entreprises, exploitations, associations, collectivités locales, parfois simples particuliers. Il fallait qu'ils aient connaissance des aides qui leur étaient destinées. Les Préfectures de Région, quelquefois avec l'appui d'un cabinet spécialisé (3 cas cités), ont mis en oeuvre dans ce but diverses actions de communication que certains évaluateurs ont cherché à apprécier : conférence de presse et réunions d'élus lors du lancement du programme, rédaction de plaquette d'information pour le public (cité par 7 évaluateurs). La plupart ont cherché à mettre en place des relais permanents d'information du public en mobilisant les fonctionnaires (sous-préfets, coordinateurs emploi-formation), les services des Conseils Généraux, les techniciens consulaires de chaque secteur économique, parfois les agents de développement de la zone. Ces actions de communication ont bénéficié, dans les zones déjà couvertes par le programme précédent, de la notoriété acquise antérieurement.

Les évaluateurs, tout en prenant acte de ces efforts, en ont noté les insuffisances, notamment leur caractère éphémère. Quelques-uns expliquent la sous-consommation des crédits de certaines actions par la méconnaissance du programme par ses bénéficiaires potentiels. Plusieurs proposent de renforcer la communication pour la seconde partie du programme, en la ciblant mieux, en trouvant des relais, ou simplement en mettant en oeuvre le plan de communication initialement prévu (Franche-Comté).

3.4.2. Le système d'indicateurs

La conduite de programmes, avec ses exigences en matière d'enregistrement d'information, devient progressivement familière à l'administration territoriale française : le PDZR a joué en la matière le rôle de test, dont les évaluateurs ont analysé le résultat.

Ce sont les Préfectures de Région et précisément les SGAR, qui ont mis en place des **dispositifs d'enregistrement**, souvent en le confiant aux DRAF, DRTEFP ou DRIRE, parfois avec l'aide d'un cabinet spécialisé. Certains, qui bénéficiaient de l'évaluation du programme précédent, étaient particulièrement élaborés, avec des fiches d'enregistrement et un logiciel spécifique (Bourgogne) ou préexistant (« Gestion des Programmes Européens » ou SIAGE), traitant en général à part les opérations de formation. Certains n'avaient toutefois pas achevé la mise en place au moment de l'évaluation (Franche-Comté, Centre, Basse-Normandie), d'autres (Midi-Pyrénées) ont rencontré des difficultés à la suite de la défaillance de la société qui avait mis en place le logiciel et en assurait le suivi, et ont dû revenir à des systèmes empiriques avec des retards pour le programme

Les dispositifs mis en place enregistrent tous **les données financières**, indispensables aux Comités de suivi : l'information en ce domaine est exhaustive et fiable, même si on signale quelques problèmes dans la répartition des financements (Languedoc-Roussillon). Par contre tous ne prévoient pas de système d'enregistrement **d'indicateurs physiques de réalisations** et encore moins **de résultats**, pourtant préconisés dans les DOCUP (à l'exception de 3 programmes qui n'en proposaient pas). Les faibles taux de renseignement des indicateurs physiques de réalisations (les données disponibles concernent peu de régions) et des indicateurs de résultats ne permettent pas d'agrégation systématique au niveau national. Seuls 4 évaluateurs ont pu disposer d'informations normalisées, bien que partielles ; les autres ont dû reconstituer l'information sur les réalisations à partir de comptes rendus des services. Les informations fournies par les rapports, si elles sont de grand intérêt, demeurent incomplètes et difficilement agrégeables.

Au vu de cette situation, plusieurs évaluateurs ont élaboré un **tableau de bord**, comportant les informations souhaitables notamment pour l'évaluation finale, assorties de conseils de mise en oeuvre : C'est le cas pour Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Champagne-Ardenne, Limousin, Centre, Franche-Comté, Poitou-Charentes et Pays de la Loire (dans cette région on envisage un tableau par zone, en y incluant, avec l'aide de l'INSEE, des informations externes au programme). En Bourgogne, l'évaluateur préconise pour la seconde fois, apparemment sans succès, la constitution de tableaux de bord locaux incluant les résultats du programme et les informations sur la zone.

Dans leurs préconisations, la quasi totalité des évaluateurs insiste sur la nécessité de tenir à jour ces indicateurs, à la fois pour le suivi et pour l'évaluation finale. L'évaluateur du Centre propose une « fiche d'achèvement de projet » permettant d'enregistrer certains résultats, celui de PACA suggère de subordonner le paiement au maître d'ouvrage à la fourniture des indicateurs, celui de Bourgogne de former les agents de développement à cet exercice. On pressent dans les rapports une inquiétude quant aux conditions de réalisation de l'évaluation ex post avec une information aussi incomplète.

3.5. LES METHODES D'EVALUATION

3.5.1. Le champ de l'évaluation

La nature du champ couvert par l'évaluation a varié selon les évaluateurs et selon le cahier des charges des évaluations. Les évaluateurs n'ont pas tous fait d'analyse de politique en cherchant les finalités, les objectifs stratégiques, les objectifs opérationnels du programme. La plupart d'entre eux consacrent une partie de leur étude à l'analyse de la mise en oeuvre administrative du programme et la fondent essentiellement sur l'état des réalisations financières et sur des interviews de personnes ressources.

Si l'état d'avancement financier des programmes est toujours présenté d'une manière détaillée, les évaluations portent moins souvent sur leur impact, sur l'organisation des acteurs locaux et sur le développement d'une dynamique territoriale. Il convient ici de signaler l'hétérogénéité des compréhensions du programme par les évaluateurs : certains ne lui attribuent que les financements européens, d'autres ne prennent en compte que les contreparties ; certains considèrent l'ensemble des financements publics (UE, Etat, Région, Départements, communes) et privés. Dans quelques régions a été constitué un dispositif d'information sur les réalisations physiques et éventuellement sur les résultats (Champagne-Ardenne, Centre...). Quand il existait, les évaluateurs ont tenté de l'améliorer (Bourgogne, Bretagne, Poitou-Charentes). Certains ont construit des tableaux de bords pour suivre les évolutions des indicateurs d'effets tels que la population, l'emploi (Limousin, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Poitou-Charentes.). En revanche, les évolutions ne peuvent être a priori attribuées au programme et les évaluateurs ne font généralement pas la distinction entre l'évolution tendancielle de ces indicateurs due à la conjoncture et l'effet propre du programme.

3.5.2. Les spécificités régionales

On évoquera ci-dessous quelques régions ayant utilisé des méthodes spécifiques intéressantes à citer.

Dans la région **Aquitaine**, faute d'outil plus global, l'évaluateur procède par études de cas par questionnaire sur des projets particuliers, mais il met aussi en place un tableau de bord.

En **Champagne-Ardenne** et dans la région **Centre**, un travail très fin est effectué, à partir d'informations disponibles peu nombreuses. Les évaluateurs ne font pas d'analyse de politique mais consacrent de longs développements à la mise en oeuvre administrative du programme : l'analyse se fonde essentiellement sur les réalisations financières et sur un certain nombre d'interviews. Les évaluateurs ont par ailleurs mis au point un système d'indicateurs intéressant. En revanche, ils apportent très peu d'informations sur l'impact du PDZR, sur l'organisation des acteurs locaux et sur les dynamiques territoriales.

En **Bretagne**, l'évaluateur a réalisé des enquêtes assez fines, des analyses statistiques, et des traitements géographiques de l'information. Il fait des propositions d'indicateurs physiques et réalise une analyse détaillée des résultats du programme dans les grands domaines tels que l'agriculture, la forêt, la formation.

En **Lorraine**, l'évaluateur a basé son travail sur l'analyse des documents, réalisé des entretiens auprès des administrations régionales et départementales, des collectivités territoriales, des deux animateurs régionaux et de deux structures d'animation et de développement local ; les autres structures de développement n'ont donc pas été rencontrées. Pour certaines actions, l'évaluateur a contacté tous les bénéficiaires afin de collecter leur point de vue sur la conduite de l'action et sur l'impact à en attendre. Sur cette base d'information, il fait une analyse en plusieurs points : processus de mise en oeuvre du DOCUP, cohérence interne du programme, efficacité à partir de l'analyse des effets du programme, avancement des mesures, territorialisation. Par contre, l'absence de recadrage du programme 5b parmi les autres politiques régionales ne permet pas de se faire une idée précise de son rôle.

L'évaluateur présente ensuite une synthèse des informations issues du terrain sur la genèse du programme, ses modalités de fonctionnement, la perception par les acteurs des effets repérables ; il procède enfin à l'analyse approfondie de quelques actions et de leurs effets en termes d'emplois et de volume de production. Par contre il analyse peu la dynamique de développement impulsée par le programme.

En **Bourgogne**, L'évaluation intermédiaire a été réalisée par le même organisme (l'ENESAD) que l'évaluation finale du programme précédent, permettant une appréciation dans la durée. Les personnes ayant des responsabilités dans la conception ou la mise en oeuvre du programme ont été interviewées, l'ensemble des documents analysés, ainsi que les indicateurs physiques et financiers issus des deux bases de données. Deux passages de promotions d'étudiants en enquête ont permis des observations sur les PRDC. Outre l'évaluation d'ensemble du programme, l'évaluateur avait mission d'approfondir quatre thèmes qui ont donné lieu à des investigations particulières et à des chapitres propres dans le rapport final: il s'agit des PRDC, des ressources humaines, des services publics ruraux, et de la rénovation des villages.

Dans la région **Languedoc-Roussillon**, les évaluateurs ont utilisé les données GPE pour analyser la consommation des crédits selon les mesures, et les départements. Par ailleurs, ils ont mené des entretiens départementaux semi-directifs notamment sur la genèse du DOCUP, le diagnostic départemental et les priorités, le fonctionnement administratif et financier, les bilans économiques et les impacts du programme. L'analyse des réalisations et des résultats est souvent effectuée à l'aide de représentation cartographique, mais celle des effets n'est pas effectuée ; en revanche, l'évaluateur a mis en place ou utilisé des indicateurs au niveau régional et suit l'évolution de la zone 5b sur le plan de l'emploi, des créations d'entreprises, mais en aucun cas il ne peut les attribuer au programme plus qu'à l'évolution tendancielle de la zone. L'analyse qualitative porte sur les bourgs-centres, les actions en faveur du tourisme et celles du FSE.

En **Rhône-Alpes**, l'évaluateur donne peu d'information sur sa méthode, s'agissant du balayage du PDR. Par contre les trois approfondissements donnent lieu à des travaux du plus grand intérêt, relevant presque d'une évaluation finale. En revanche, la notation finale par mesure sur une base multicritère est plus discutable. L'évaluateur termine par 14 préconisations de niveau variable, dont beaucoup portent sur l'intégration territoriale des actions du PDR : il préconise par exemple de privilégier des démarches

territoriales intégrées, en leur attribuant un « bonus » dans le financement du PDR, de mettre en place des équipes d'appui aux projets, comportant les agents de développement et les techniciens consulaires, etc.

En **Poitou-Charentes**, l'évaluateur se livre à des analyses documentaires et statistiques, complétées d'entretiens avec les principaux coordinateurs, gestionnaires et intervenants du programme; il exploite les données GPE pour analyser la consommation financière, et parfois les données physiques des opérations. Il tente de recadrer ces indicateurs de réalisation, mais propose aussi des indicateurs globaux pour l'achèvement du programme. Enfin il se livre à un « coup de zoom » en détaillant 7 opérations du programme, choisies conjointement avec le SGAR, et analyse les raisons de non réalisation d'une mesure. Enfin il formule des recommandations précises sur les mesures, la logistique, le suivi et les procédures.

En résumé, les évaluations intermédiaires ont bien cerné l'avancement financier du programme et les conditions de sa mise en oeuvre. Elles ont eu plus de peine, faute d'information, à en apprécier les résultats et a fortiori les effets. Elles ont diversement pris en compte les dynamiques locales et le comportement des acteurs, en fonction sans doute du cahier de charges qui leur avait été remis et de la sensibilité propre de l'évaluateur.

CONCLUSION

CONCLUSION

Le point de vue qui est exprimé est celui des auteurs de cette étude. Ceux-ci tirent parti de la lecture des DOCUP et rapports d'évaluation et de leur expérience d'évaluateurs en Bourgogne, mais ils mobilisent aussi leurs propres réflexions sur les politiques de développement rural.

A mi-parcours, au vu des évaluations intermédiaires qui ont été réalisées, **le bilan** que l'on peut tirer de l'application de la deuxième génération de programmes objectif 5b en France **apparaît comme mitigé**. D'un côté les programmes ont été engagés de manière satisfaisante dans la plupart des régions et de très nombreuses opérations de toutes natures ont été soutenues par ce système original de cofinancement européen, national et local, avec des résultats que l'on rappelle ci-dessous. De l'autre, l'impact global d'un tel dispositif demeure difficile à apprécier.

Rappelons d'abord les **résultats décelables dans les secteurs**, ainsi que leurs limites :

En **agriculture**, les programmes auront contribué à l'amélioration des structures d'exploitation (à défaut toutefois, sauf exception, d'une impulsion à l'installation) et à l'organisation de plusieurs filières traditionnelles ou nouvelles, l'une et l'autre contribuant à conforter le revenu et l'emploi agricoles ; par contre ils ont peu contribué à la prévention des atteintes à l'environnement de la part des exploitations.

Pour **la forêt**, les résultats les plus significatifs seront l'amélioration de la quantité et de la qualité de la ressource et de son exploitation et, dans certaines régions, une meilleure organisation de la filière jusqu'à la première transformation ; par contre l'adaptation de la forêt à de nouvelles fonctions récréatives aura peu progressé.

Pour le **commerce et l'artisanat**, les programmes auront stimulé une organisation collective toujours problématique dans ce secteur, qu'il s'agisse des sites ou des filières, et permis son adaptation à des zones faiblement peuplées.

Pour les **entreprises**, le soutien individuel réalisé auprès de certaines aura permis de conforter leur existence et les emplois qu'elles assurent ; mais l'effet sur les démarches collectives et sur la création de nouvelles entreprises est resté limité.

Les programmes ont donné souvent une réelle impulsion au secteur du **tourisme**, en accroissant le parc de logements et en développant l'attractivité des sites culturels ou naturels ; par contre ils ont eu moins de réussite pour l'animation et l'organisation, suscitant rarement l'émergence de pôles ou de réseaux.

L'impact sur les **infrastructures et les services** a été lui aussi variable, en fonction du niveau d'équipement préexistant ; l'amélioration du cadre de vie des habitants, le renforcement de la capacité de bourgs-centres et l'apprentissage d'une stratégie de développement de villages sont souvent à mettre au crédit des programmes.

La **formation** de la population locale aura reçu une impulsion souvent significative des programmes, même si elle est variable selon les régions ; les démarches classiques d'employabilité des chômeurs et d'amélioration de la qualification ont pris le pas sur celles d'accompagnement du développement, plus difficiles à monter.

A ces résultats sectoriels s'ajoutent des **conséquences plus générales** : on constate en effet au niveau des régions un développement du partenariat et un apprentissage des acteurs à la gestion de programmes, générateur d'espoir pour les programmes futur et, dans les zones rurales, une avancée de l'organisation notamment vers l'intercommunalité, susceptible de favoriser à l'avenir une rationalisation de l'action locale et dans certains cas de permettre l'élaboration de projets de territoire. Par contre, l'effet

d'entraînement des programmes sur les financements locaux est resté limité, les zones les moins dynamiques semblent avoir peu bénéficié de l'intervention et les effets sur l'emploi et la création d'activité apparaissent pour l'instant comme limités.

Pourquoi une telle appréciation en demi-teinte ? Son explication est double : elle provient des programmes eux-mêmes sur la pertinence et l'efficacité desquels il faut s'interroger, mais elle trouve également son origine dans la manière dont l'impact est apprécié, c'est-à-dire dans les conditions mêmes où est conduite l'évaluation. Ce sont ces deux points qui vont être traités successivement ci-dessous, avant de conclure par quelques propositions ou recommandations.

1. PERTINENCE ET EFFICACITE DES PROGRAMMES OBJECTIF 5B EN FRANCE

La première condition de réussite d'une politique publique est qu'elle réponde correctement aux besoins qui s'expriment et aux problèmes qui se manifestent. La politique européenne de développement rural, qui se concrétise à travers les programmes objectif 5b, se donne pour finalité de promouvoir le développement des zones soumises à des difficultés économiques et sociales particulières. On examinera donc ici dans quelle mesure cette politique, par sa philosophie, par ses méthodes et par sa mise en œuvre est susceptible d'atteindre ou non les objectifs qu'elle s'est fixés. Les désajustements, les dysfonctionnements, les rigidités que fait apparaître l'analyse des programmes peuvent alors rendre compte des insatisfactions que l'on éprouve à la lecture de leur bilan et de leur impact et inspirer les propositions d'amélioration que l'on est amenés à faire pour ce type de politique dans l'avenir.

1.1. La philosophie de l'Union européenne en matière de développement rural

La politique communautaire de développement rural est née au milieu des années 80 de la convergence de deux types de préoccupations : d'une part la volonté de réduire les disparités régionales et de renforcer la cohésion entre les Etats et les régions par un soutien aux zones les plus défavorisées et d'autre part le souci de prévenir les effets négatifs attendus de la réforme de la PAC sur l'économie des zones rurales.

Pour ce faire, à travers l'objectif 5b, l'Union européenne a voulu impulser une politique de développement des espaces jugés les plus fragiles, notamment par un soutien des activités économiques de ces zones. Cette finalité n'est pas remise en cause ici ; simplement, il faut se demander si, à ce stade, elle ne reste pas un peu générale et si l'on a bien pris la mesure de ce que signifiait une « politique de développement ».

En effet une telle politique suppose que l'on ait déterminé aussi précisément que possible les facteurs et mécanismes de développement de ces espaces afin de pouvoir appliquer à bon escient les types d'interventions publiques les mieux adaptés. Cette exigence renvoie à un certain nombre de conditions préalables à l'élaboration des programmes dont il n'est pas sûr qu'elles aient toujours été remplies et qui peuvent donc expliquer certaines formes d'inefficacité de l'action publique :

a) La nécessité d'un **diagnostic stratégique** repérant les fragilités et les ressources des zones concernées afin de fonder une politique qui s'appuie sur les potentialités locales dans un champ de forces complexe où nombreux et divers sont les facteurs déterminant la croissance économique des territoires : dotations en facteurs de production et avantages comparatifs, distance par rapport aux lieux de consommation, effets d'échelle et d'agglomération, capacités organisationnelles et innovatrices, dotations en services et infrastructures, etc..

b) C'est **ce diagnostic qui doit fonder les politiques à mettre en place** ensuite, ce qui signifie que les actions retenues ne peuvent être des mesures « standard » mais au contraire adaptées précisément au contexte et aux potentialités du territoire considéré. Par le jeu de la subsidiarité, l'Union européenne a cherché à faciliter cet ajustement, en confiant l'élaboration des programmes aux instances régionales ; il n'est pas sûr cependant que les régions aient su échapper à la facilité de mesures passe-partout et insuffisamment ciblées. Par ailleurs, les contraintes réglementaires européennes excluant certains types de mesures (relatives par exemple au logement, à l'action sanitaire et sociale, au développement culturel) peuvent freiner cette flexibilité souhaitable des actions selon les besoins locaux.

c) La nécessité d'une prise en compte aussi précise que possible des conditions du développement territorial pose également la question du **découpage des zones éligibles** aux aides spécifiques et des principes qui le sous-tendent. Le fait de retenir les zones les plus déprimées démographiquement et économiquement ne vient-il pas en contradiction avec le principe d'une politique de développement qui doit pouvoir s'appuyer sur des ensembles suffisamment structurés et moteurs pour pouvoir enclencher un processus de croissance économique ? Les critères adoptés ne relèvent-ils pas davantage d'une politique de compensation, légitime certes, mais dont les fondements sont différents ? On risque de fait une certaine confusion entre deux logiques de l'intervention publique, préjudiciable à une bonne lisibilité de la politique poursuivie et donc à son efficacité.

d) L'ambition des programmes européens pourrait être clairement orientée vers **l'organisation des acteurs des territoires ruraux**, pour permettre à ces territoires d'affronter les nouvelles situations résultant de la transformation des sociétés européennes. La structuration institutionnelle, l'élaboration de programmes de territoire, la mise en place de réseaux d'acteurs pour en impulser les actions, deviendraient une finalité essentielle de ces programmes.

1.2. Les principes de la politique européenne de développement rural et leur application

Les textes européens, et notamment la réforme des fonds structurels de 1988, ont entrepris d'inscrire dans les procédures cette philosophie relative aux interventions en faveur du développement rural en formulant des principes de mise en oeuvre que l'on envisagera successivement.

a) Les principes de **concentration et d'additionnalité** :

Les objectifs 1, 2, et 5b sont territorialisés : ils s'appliquent sur des territoires où les pouvoirs publics nationaux et régionaux avaient déjà des actions. Il faut que ces territoires soient définis de telle manière qu'ils puissent servir de cadre à une démarche de développement et que l'intervention européenne leur apporte un plus, sans que les pouvoirs publics des Etats-membres ne s'en désengagent. Globalement, ces principes ont été appliqués.

On peut regretter cependant deux types de comportements des autorités régionales qui nuisent à l'efficacité de ces principes : d'une part, à l'échelon local, le principe d'additionnalité est souvent contrebalancé par le principe d'égalité qui conduit à éviter des différences de traitement trop flagrantes entre les zones éligibles et les autres ; d'autre part les programmes reprennent les interventions déjà existantes dans la plupart des champs habituels de l'intervention publique, alors qu'ils devraient se contenter d'en prendre acte, et concentrer leurs moyens supplémentaires sur les axes prioritaires et sur des interventions nouvelles, collectives, innovantes, liées aux projets spécifiques des territoires concernés. Il est vrai que la présence obligatoire de contreparties nationales peut freiner la mise en place de mesures nouvelles pour lesquelles des financements publics n'existent pas nécessairement a priori.

b) Les principes de **subsidiarité et de partenariat** :

L'exercice imposé par la Commission, consistant à élaborer et à gérer un programme en partenariat, a servi de révélateur aux handicaps structurels de l'administration française de qui relève la démarche : tradition centralisatrice, amenant à privilégier les démarches « descendantes » et sectorielles de l'administration vers les acteurs locaux et à se méfier de celles qui empruntent l'autre sens ou qui sont plus transversales, décentralisation récente qui a multiplié les niveaux de compétences (et les domaines réservés) sans répartir précisément les rôles dans tous les domaines. L'identité des programmes européens a souvent été occultée par la prégnance des pratiques administratives nationales standardisées. Ce principe de partenariat s'est révélé par contre cohérent avec la réforme de la planification française (principe du partenariat Etat-collectivités territoriales), qui a encouragé la contractualisation sur des objectifs de développement.

Cette démarche, stimulante et formatrice pour l'administration territoriale et les collectivités locales de niveau supérieur, n'a été qu'exceptionnellement étendue aux partenaires locaux, comme le recommandait la Commission. L'obligation de partenariat a certainement marqué un progrès dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement à l'échelon régional ; les synergies ont cependant encore été loin de fonctionner pleinement et bien des difficultés de mise en œuvre des programmes sont dues à une coopération interinstitutionnelle encore imparfaite et à une insuffisante implication des acteurs locaux.

c) Les principes de **programmation et de suivi-évaluation**

L'élaboration et la gestion de programme sont des fonctions quelque peu nouvelles et exigeantes, mais qui deviennent maintenant courantes pour l'administration territoriale française, que ce soit à l'occasion des différents volets du Contrat de plan Etat-région ou des programmes européens. On peut considérer que ses membres sont en cours de formation sur ces thèmes et que leur aptitude à les maîtriser se développe. On peut s'interroger cependant sur les choix qui sont fréquemment faits en matière d'actions à soutenir et qui privilégient de fait un peu facilement le soutien d'opérations individuelles au détriment de projets collectifs moins nombreux certes, mais sans doute plus structurants. Quant au pilotage du suivi et de l'évaluation, des progrès sensibles ont été accomplis de la première à la seconde génération de PDZR ; il reste encore un chemin important à parcourir pour aboutir à un dispositif satisfaisant de ce point de vue (cf §2 de cette conclusion).

d) Le principe **d'égalité des chances**

Les programmes territoriaux introduisent une apparente inégalité de traitement entre les territoires, mais avec l'objectif de rétablir une véritable égalité de la population face à l'impact différent des évolutions économiques sur les différents espaces. Il faut reconnaître que la fixation de limites entre zones aidées ou non génère inévitablement des effets de frontières. D'autre part, à l'intérieur des zones, les bénéficiaires potentiels doivent être placés en situation d'égalité par rapport à l'information et à l'accès aux aides publiques, exigeant une déontologie rigoureuse des gestionnaires du programme.

1.3. Les conditions de mise en œuvre des programmes objectif 5b

La mise en œuvre des programmes objectif 5b en France est confrontée à la complexité de l'organisation de l'administration. La multiplicité des niveaux institutionnels (Etat, Conseils Régionaux et Conseils Généraux) génère autant de partenaires, de financeurs publics nationaux, de niveaux d'instruction administrative du programme. Ces divers niveaux impliquent la mise en place d'instances de co-décision pour un grand nombre d'actions et conduit souvent à des conditions d'intervention hétérogènes à

l'intérieur des programmes objectif 5b. Aussi ceux-ci donnent-ils souvent aux porteurs de projets et aux élus locaux une impression de lourdeur et de manque de lisibilité.

a) Hétérogénéité dans la gestion des programmes : une faible implication des acteurs locaux et un cloisonnement institutionnel

Mise à part l'exigence européenne de constituer un comité de suivi régional, peu d'instructions sont données quant à la gestion du programme (programmation des actions, instruction). Elle se traduit en France par une relative hétérogénéité entre les régions, qui se manifeste à deux niveaux :

➤ D'une part, la responsabilité de la programmation des actions (entre le niveau régional, le niveau départemental et les acteurs locaux) est en grande majorité du ressort des élus dirigeants et des responsables administratifs des collectivités et de l'Etat. L'association d'acteurs locaux à la prise de décision, qui va pourtant de pair avec leur implication souhaitée, reste limitée à quelques régions dans lesquelles elle n'est, de plus, que partielle.

➤ D'autre part, dans la plupart des régions, les instances de programmation sont spécifiques à la gestion de l'objectif 5b et les logiques institutionnelles conduisent très souvent à l'éclatement de la gestion par fonds (en particulier pour le FSE). S'il est clair que l'instance de programmation n'est pas le seul lieu de mise en cohérence des actions du PDZR avec d'autres politiques publiques (CPER en particulier) et entre fonds, leur organisation est révélatrice d'un certain cloisonnement entre les actions. Plusieurs régions françaises ont largement profité des enseignements de la première génération de programmes en la matière, mais des efforts importants restent à faire.

b) Une mise en oeuvre des programmes encore largement marquée par une logique descendante plutôt que par une logique de projet

La tradition administrative française est fondée sur la mise en oeuvre des décisions politiques nationales de façon descendante et n'est encore pas totalement familière de l'exercice demandé par l'Union européenne de construction de programmes de développement. Plusieurs conséquences en découlent pour leur mise en oeuvre :

➤ la difficulté à pratiquer une démarche d'élaboration de projet de développement, qui reste pour l'heure souvent un exercice réalisé dans l'urgence par les instances régionales. De nets efforts sont toutefois notés dans certaines régions qui ont impulsé des démarches de concertation locale.

➤ la sélection des dossiers par les instances de programmation est le plus souvent guidée par les conditions d'éligibilité de l'action (définies dans les documents d'application) et par la logique de consommation de crédits, mais manque souvent de lien avec la stratégie globale et de complémentarité entre les diverses modalités d'action (investissements, formation, promotion, communication).

➤ la gestion des crédits relève de la responsabilité des différents financeurs et est rarement centralisée en un lieu unique. Pour les fonds européens, la situation la plus fréquente est la gestion séparée des trois fonds, suivant les filières administratives nationales. Les lourdeurs et retards souvent constatés à ce niveau entraînent retards et découragement.

c) Des conditions nécessaires pour la réussite des programmes : information et animation

La réussite des programmes 5b suppose que les acteurs locaux, bénéficiaires potentiels des aides, présentent des dossiers pour les solliciter. Ceci implique qu'ils aient l'information sur l'existence du programme et qu'ils soient porteurs de projets disponibles pour constituer ces dossiers. La non

consommation des crédits peut en effet résulter, outre d'un mauvais ciblage, d'une absence de projets des acteurs locaux refusant de parier sur l'avenir de leur zone (phénomène de désespérance) ou d'une difficulté de beaucoup d'acteurs de passer de l'idée au projet pour solliciter une aide.

Tous les programmes évoquent ainsi une indispensable animation que certains présentent comme une simple méthode pour amener les acteurs locaux à monter des dossiers ; cette conception est très réductrice, l'animation étant une pratique généralement beaucoup plus ambitieuse (étymologiquement « donner une âme » à quelqu'un), tendant à une organisation du milieu local plutôt en vue de démarches « ascendantes » (élaboration de projets locaux) jugées, par certains gestionnaires de programme, contradictoires avec la pratique actuelle, sinon avec l'esprit du programme 5b.

C'est donc dans l'équivoque que se mettent en place des démarches d'animation, que l'on confie souvent plus volontiers à des partenaires connus, sur des thèmes sectoriels (les techniciens consulaires) qu'à des structures territoriales généralistes de développement. Pourtant au delà de l'animation financée par les programmes, se met en œuvre souvent une animation de fait de la part d'agents de développement de ces structures qui, saisissant l'opportunité des PDZR, contribuent à leur réussite en diffusant les thèmes et en montant les dynamiques d'acteurs qui les nourrissent.

2. LES CONDITIONS ET PRATIQUES DE L'ÉVALUATION

Les observations concernant les programmes objectif 5b et les insuffisances ou défaillances qui ont pu être détectées restent fragiles car elles s'appuient sur des appréciations principalement qualitatives et manquent d'argumentations solidement établies. En ce sens, en complément et en contrepoint des réflexions concernant la conception et la mise en œuvre des programmes de développement rural, il importe également de considérer les conditions et les pratiques d'évaluation de ces programmes, car elles contribuent à expliquer le sentiment de relative déception quant à l'impact de ces politiques.

2.1. Généralités sur l'évaluation

La lecture qui est faite ci-dessous des évaluations qui ont été réalisées dans les diverses régions françaises s'appuie sur une méthodologie générale que nous résumons brièvement et qui va nous servir ensuite de référence pour porter des éléments d'appréciation.

L'évaluation des programmes objectif 5 b relève de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit à la fois de mesurer les conséquences de la politique mise en œuvre et de porter un jugement de valeur sur cette politique, à partir des critères classiques de pertinence, de cohérence, d'efficacité, d'efficience et d'impact. Ceci suppose que soient analysés et repérés correctement les objectifs de la politique considérée, que l'on dispose des informations permettant d'en mesurer les réalisations, les résultats et les effets, que l'on puisse enfin interpréter les écarts éventuels entre le « produit » de la politique et les finalités initiales.

En outre, il convient de ne pas oublier les spécificités des politiques de développement territorial type objectif 5b : elles ont des répercussions sur les méthodes et pratiques d'évaluation. En particulier, il s'agit de politiques complexes, multisectorielles, multipartenariales et multifonds, ce qui implique que les approches qualitatives (relatives aux procédures ou à la mobilisation sociale des acteurs) sont importantes, que la mesure des effets propres de ces politiques est particulièrement redoutable et que les attentes en matière d'évaluation peuvent être sensiblement différentes selon les institutions parties prenantes (Commission européenne, Etat, régions, autres collectivités territoriales, autres acteurs).

2.2. Examen critique des pratiques et conduites d'évaluation des programmes objectif 5b

On prendra avec précaution les observations ci-dessous ; rappelons qu'elles sont issues non pas d'un travail d'investigation approfondi mais d'un ensemble de constats et de notations effectué à partir de la lecture des rapports d'évaluation intermédiaire. Par ailleurs, on ne couvre pas tout le champ de la démarche d'évaluation : seuls sont retenus les aspects qui ont un lien direct avec la mesure de l'efficacité et de l'efficience des programmes.

a) 1er constat : **une évaluation efficace suppose des programmes bien écrits et un système organisé de recueil d'informations**

Les DOCUP sont rarement conçus de manière à faciliter les évaluations. En particulier, la construction des programmes est souvent déficiente, ne permettant pas de dégager de manière cohérente et hiérarchisée les objectifs recherchés. De plus, ces objectifs ne sont pas toujours quantifiés et, lorsqu'ils le sont, c'est souvent de manière partielle et hétérogène (voire fantaisiste). Comment par la suite, conduire une étude d'efficacité de la politique si l'on n'a pas la possibilité de mettre en relation les résultats obtenus avec les objectifs que l'on s'est donnés au départ ?

A ce chiffrage préalable des objectifs (de quelque niveau qu'ils soient) incomplet dans la plupart des DOCUP, s'ajoute fréquemment une deuxième insuffisance, celle concernant la mise en place d'un système de suivi non seulement des réalisations financières (un tel dispositif est en général désormais bien rôdé), mais également des réalisations physiques, voire des impacts intermédiaires. Faute d'un tel appareillage, les évaluateurs ne disposent pas des informations chiffrées nécessaires à leurs appréciations ou alors doivent dépenser une énergie considérable pour les collecter, au détriment de tâches plus spécifiquement liées à l'évaluation.

b) 2ème constat : **une bonne évaluation suppose un cahier des charges structuré**

Malgré l'obligation d'évaluation déjà inscrite dans les règlements de la première génération des programmes objectif 5b, de fait, ce n'est que pour la deuxième phase qu'une opération d'évaluation a été conduite systématiquement à peu près dans les mêmes conditions dans chaque région. Dans beaucoup de cas, il s'agissait d'une expérience nouvelle et c'est ce qui peut expliquer, entre autres, le caractère encore tâtonnant, incomplet et hétérogène de cette opération qui s'est traduite en particulier par l'imprécision de certains cahiers des charges ou parfois par la disproportion des attentes exprimées vis-à-vis des possibilités des évaluateurs.

De ce point de vue, sans tomber dans le travers d'une centralisation réductrice et mal adaptée aux spécificités et aux besoins régionaux, il a manqué un minimum de structuration commune et d'homogénéisation des commandes d'évaluation qui aurait permis ensuite d'établir cette synthèse impossible que nous avons tenté de réaliser à l'échelon national. Le noyau commun des évaluations (concernant quelques critères simples relatifs à l'impact global des programmes) n'exclut pas bien évidemment des demandes propres à chaque programme se concrétisant en particulier par des évaluations thématiques plus approfondies.

c) 3ème constat : **une synthèse nationale suppose un minimum d'harmonisation dans les méthodes d'évaluation**

Tout a concouru à l'hétérogénéité des évaluations intermédiaires : des programmes construits de manière indépendante (avec des difficultés pour les ramener à une grille d'analyse commune), des informations

disponibles disparates d'une région à l'autre, des consignes différentes données aux évaluateurs et enfin des conceptions et pratiques de l'évaluation non coordonnées.

On ne remet pas en cause ici le libre choix des équipes d'évaluation par les comités de suivi : il semble simplement utile qu'il y ait un minimum de langage commun et de pratiques partagées entre les évaluateurs pour permettre cette comparaison interrégionale si difficile à établir cette première fois mais cependant fort utile pour disposer d'une vue d'ensemble à l'échelon national et pour apporter une connaissance et un enrichissement réciproques de politiques de développement rural et de conduites d'évaluation trop enfermées dans leur enclos régional. L'effort d'harmonisation et de mise en commun des expériences conduit en France par la DATAR mérite d'être souligné.

d) 4ème constat : peu d'information sur l'usage des évaluations intermédiaires et leur appropriation par les destinataires

En conclusion de ce tour d'horizon des questions posées par le déroulement des évaluations intermédiaires, on peut s'interroger sur l'utilité et l'usage de telles opérations. L'évaluation est-elle un exercice formel ou une manière d'améliorer la conduite et l'impact des programmes ? On n'a aucun élément d'information sur la façon dont les préconisations des évaluateurs ont été intégrées, sinon quelques impressions laissant penser que les recommandations ont souvent du mal à être reprises à leur compte par les pilotes des programmes et qu'elles donnent rarement lieu à débat en dehors des comités de suivi.

3. PROPOSITIONS ET PRECONISATIONS

Les propositions qui suivent sont en lien direct avec les observations relatives au contenu et à l'application des programmes d'une part, au déroulement des évaluations de l'autre. Elles se veulent autant de pistes de réflexion pour l'amélioration des programmes de développement territorialisé, soit dans le cadre de l'achèvement de l'objectif 5b (§ 3.1), soit dans la perspective des nouveaux programmes européens de l'après 2 000 (§ 3.2).

3.1. Propositions pour l'évaluation finale des programmes en cours

Le programme objectif 5b s'achève fin 1999 et les recommandations qui suivent ne se focalisent pas tant sur des réorientations profondes du programme qui sont sans doute hors de propos que sur la préparation de l'évaluation finale, si l'on veut dresser un bilan moins impressionniste de l'ensemble du programme que celui qui a été présenté ici à mi-parcours. On citera ici quelques points sur lesquels il nous semble important d'insister.

a) Il n'est sans doute pas trop tard pour mettre au point dans chaque région, là où il n'existe pas ou est partiel, un système de recueil d'informations organisé, composé d'un tableau de bord interne (c'est-à-dire comprenant des indicateurs relatifs à l'exécution du programme) et un tableau de bord externe (comprenant les indicateurs de contexte) qui, s'ils peuvent être correctement remplis seront d'un grand secours pour l'évaluation finale.

b) Il serait souhaitable que ces tableaux de bord, établis de façon spécifique dans chaque région, comprennent cependant un minimum d'indicateurs communs qui permettent et facilitent les synthèses, nationale et européenne.

c) Les cahiers des charges des évaluations finales gagneraient sans doute également à être mieux coordonnés, avec cette même idée d'un « tronc commun » assez semblable d'une région à l'autre et d'investigations particulières sur des thèmes ou des domaines sélectionnés, propres à chaque région.

d) Compte tenu de la réalisation prochaine en France du recensement général de la population et du recensement général de l'agriculture, il semblerait souhaitable de réfléchir dès à présent, en collaboration avec l'INSEE, aux méthodologies permettant d'analyser de manière fine les évolutions socio-économiques et démographiques qui se sont produites dans les zones éligibles aux programmes objectif 5b durant la décennie 1990.

e) Pour une meilleure efficacité de l'évaluation finale et conserver le bénéfice de l'apprentissage des évaluations intermédiaires, il semble souhaitable de confier préférentiellement l'évaluation finale aux mêmes équipes d'évaluateurs. L'expérience montre que la continuité du partenariat entre les pilotes des programmes et les évaluateurs, lorsqu'il fonctionne sur des bases saines, est profitable à la fois à l'élaboration des programmes et à leur évaluation.

f) On rappellera enfin l'importance de la diffusion des résultats de l'évaluation, sous une forme adaptée, non seulement au cercle restreint des responsables des programmes mais plus largement aux différents bénéficiaires et acteurs concernés.

3.2. Propositions pour les futures générations de programmes européens

Dans « l'Agenda 2 000 », la Commission européenne prévoit la réorganisation de la politique structurelle communautaire et en particulier l'intégration des interventions en faveur des espaces ruraux dans un nouvel objectif 2 qui inclurait également les zones en reconversion industrielle et les quartiers urbains en difficulté. Les propos qui suivent ne cherchent pas à porter d'appréciation sur ce nouveau dispositif. Ils visent plutôt à rappeler quelques principes qu'il nous semble important de respecter dans le cadre de programmes territorialisés, notamment pour les volets concernant le milieu rural.

a) La conception et l'élaboration des programmes

Sans reprendre systématiquement les argumentations qui ont pu être développées précédemment, on énumère ci-après quelques recommandations qu'il nous paraît essentiel de prendre en compte dans la mise au point des futures générations de programmes :

- réaliser un diagnostic stratégique précis préalable à l'élaboration des programmes et à la délimitation des zones éligibles aux aides publiques,
- revoir les principes du zonage, en s'appuyant davantage sur la notion de bassin d'emploi/bassin de vie, n'excluant pas les pôles moteurs de développement de la logique du programme ; prendre garde à l'écartèlement de certains territoires lorsque leurs limites ne recouvrent pas les découpages administratifs,
- lors de la construction du programme, le structurer et le hiérarchiser sur la base d'objectifs stratégiques et opérationnels, incluant un chiffrage des objectifs et les conditions de leur suivi financier et physique,
- clarifier la notion de contrepartie publique nationale afin que les sommes inscrites correspondent véritablement à des engagements bien identifiés en faveur du programme et qu'elles s'inscrivent explicitement dans la logique de programmation et de mise en œuvre du programme,

- assouplir certaines règles relatives aux contreparties nationales, afin de donner la possibilité d'entreprendre des actions innovantes sur des financements européens même si les financements nationaux sont (provisoirement) défaillants,
- élargir la notion de partenariat, qu'elle ne se fonde pas seulement sur une base institutionnelle n'impliquant que les collectivités territoriales mais qu'elle intègre l'ensemble des acteurs ayant à voir avec les politiques de développement territorialisées,
- intégrer les procédures de développement local dans les programmes européens ; insuffler de « l'esprit LEADER » à ces politiques en combinant une approche descendante, largement dominante jusqu'à présent, et une approche ascendante prenant en compte les besoins et les capacités d'auto-organisation et d'« auto-gestion » des instances locales de développement,
- mieux identifier les programmes type PDZR, qu'ils ne servent pas simplement à abonder financièrement les programmes régionaux ou nationaux.

b) Les actions à privilégier

On reprend ici quelques considérations générales et d'autres plus particulières à tel ou tel domaine :

- de manière globale, il convient de favoriser les démarches collectives, les actions structurantes, les projets coordonnés, plutôt que les mesures individuelles, symboles de saupoudrage et donc d'inefficacité en termes de développement économique,
- il importe également d'élargir le champ d'intervention des programmes objectif 5b vers des domaines cruciaux pour le développement des zones rurales : habitat (en tirant partie de démarches expérimentales en cours), services privés et publics, actions culturelles et sociales, etc.,
- en agriculture : compte tenu des nouvelles réformes prévues de la PAC et des actions structurelles européennes en direction de l'agriculture, mais aussi de la loi d'orientation agricole française et de la mise en place envisagée des contrats territoriaux d'exploitation, une réflexion spécifique s'impose sur la place de l'agriculture dans les nouveaux programmes structurels territorialisés européens. L'enjeu principal, selon nous, consiste à éviter de traiter l'agriculture comme un secteur à part au sein des zones rurales et à l'intégrer pleinement, par les différentes fonctions qu'elle remplit (contribution à l'emploi, occupation du territoire, production de biens de masse, de produits de terroir, de services marchands, de services non marchands liés à l'environnement), au processus de développement de ces zones, dans une logique sans doute beaucoup plus intégrée qu'elle n'a pu l'être jusqu'à présent,
- en industrie : il s'agit d'un secteur où doivent être particulièrement privilégiées les actions collectives, innovantes, soucieuses de l'environnement, favorisant la création d'entreprises,
- pour le commerce et l'artisanat : rechercher des actions adaptées au maintien du service à la population dans les zones très désertifiées,
- en tourisme : compte tenu de l'éparpillement des initiatives qui caractérise ce secteur, il importe de favoriser la structuration en pôles et réseaux,
- en environnement : vu la multiplicité des modalités d'intervention en faveur de l'environnement sur des espaces limités, les programmes européens type objectif 5b peuvent être un support privilégié d'action en faveur d'espaces sensibles plus vastes, à travers des projets globaux d'intervention,

- en rénovation des villages et services : les actions relevant de ce domaine trouveront leur efficacité précédées de diagnostics d'ensemble ; elles sont probablement à associer au développement de l'intercommunalité, pour éviter les effets néfastes du trop grand éparpillement des politiques locales,
- en formation : les actions doivent sans doute être recentrées sur l'accompagnement aux autres volets du programme (articulation formation-développement, formation-investissement, formation-crédation d'activités), mais aussi être élargie à la « périphérie » de ce type d'action (accueil, suivi, appui aux porteurs de projets...).

c) La mise en œuvre des programmes

On reprend également ici quelques considérations déjà mises en exergue antérieurement, l'objectif étant d'éviter que les rigidités de la mise en œuvre ne pénalisent la bonne fin des programmes, l'efficacité des moyens publics mobilisés et l'intérêt des acteurs locaux :

- alléger les lourdeurs administratives, en prévoyant une analyse ex ante des circuits administratifs avant le lancement de nouveaux programmes (modes d'instruction et de programmation),
- réduire les délais de paiement par une organisation adéquate des circuits administratifs,
- mettre en place des instances de programmation prenant en compte l'ensemble du programme, facilitant l'interaction entre fonds et entre secteurs,
- déléguer chaque fois que cela est possible à des structures locales certaines tâches de programmation, avec des enveloppes à leur disposition, allégeant d'autant les procédures et facilitant les coordinations et actions transversales,
- consacrer des moyens suffisants à l'animation des acteurs locaux, en confortant l'animation existante sur les territoires et en mettant en place, là où elle n'existe pas, un dispositif spécifique, de préférence territorial, avec une mission dépassant la stricte mise en œuvre du programme,
- encourager la mise en réseau des agents de développement et la mise en place de leurs structures d'appui, pour donner pleine efficacité aux programmes.

d) Les conditions de l'évaluation

Les remarques qui suivent reprennent et complètent les préconisations qui ont pu être faites pour l'évaluation finale des programmes en cours :

- Mettre en place dès la conception du programme les outils nécessaires à la fois à son suivi et à son évaluation. Il faut prévoir un système coordonné de collecte des informations liées à la mise en œuvre du programme qui devrait faciliter ensuite le suivi des réalisations et de certains impacts intermédiaires, pour les évaluateurs, mais aussi pour les gestionnaires du programme. Ce système peut être fondé par exemple sur un jeu de fiches à remplir au moins au moment de l'instruction du dossier (données prévisionnelles) et, si possible, à l'achèvement des travaux ou des opérations, en liaison avec la dernière tranche de paiement, éventuellement en la conditionnant à la fourniture de ces informations (données sur les réalisations effectives). Pour qu'un tel dispositif soit utilisable, il ne doit pas être trop complexe et les

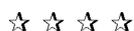
services administratifs doivent être mobilisés pour que les réponses transmises soient fiables et complètes.

➤ On rappelle l'importance des tableaux de bord, internes et externes, les tableaux externes devant être articulés avec le diagnostic ex ante. Il faut en outre signaler l'intérêt de tableaux de bord locaux si l'on veut impliquer les acteurs des territoires concernés.

➤ Le déroulement de l'évaluation doit, nous semble-t-il, répondre à un certain nombre de règles communes :

- i) une analyse de politique permettant de repérer la pertinence et la cohérence des programmes engagés,
- ii) une évaluation quantitative générale (voir ci-dessus), permettant de mesurer réalisations et résultats et de juger de l'efficacité et de l'efficience des programmes,
- iii) des évaluations thématiques approfondies, pour aller plus loin dans l'évaluation de certains impacts de la politique mise en oeuvre,
- iv) une analyse qualitative du partenariat, des procédures, de l'organisation locale des acteurs pour rendre compte des carences et insuffisances observées.

➤ Diffusion des résultats de l'évaluation : l'évaluation ne doit pas rester confidentielle, mais ses résultats doivent être accessibles à tous les acteurs, en cohérence avec la dimension partenariale du programme.



Les différentes propositions qui sont présentées ci-dessus sont de diverses natures ; elles peuvent paraître quelque peu décousues ; il est vrai que les limites du travail que nous avons réalisé nous incitent à rester modestes en matière de préconisations, mais en même temps, il nous semble que c'est dans l'ensemble des domaines couverts (conception et mise en place des programmes, contenu des actions, conditions d'application, modalités des évaluations,...) que doivent se réaliser les nécessaires améliorations de cette politique impulsée par l'Union européenne, laquelle nous paraît en tout état de cause marquer un progrès par rapport aux périodes antérieures en faveur d'un développement économique et social mieux partagé.

LISTE DES SIGLES

| | |
|---------|---|
| ADEFPAT | Association de Développement de la Formation en Aveyron et dans le Tarn |
| ADEPFO | Association de Développement des Pyrénées par la Formation |
| AFPA | Association pour la Formation Professionnelle des Adultes |
| ATRA | Aide à la Transmission-Reprise en Artisanat |
| CFPPA | Centre de Formation Professionnelle Pour Adultes |
| CPER | Contrat de Plan Etat-Région |
| CUMA | Coopérative d'Utilisation de Matériel Agricole |
| DATAR | Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale |
| DDAF | Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt |
| DDTEFP | Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle |
| DFCI | Défense des Forêt Contre l'Incendie |
| DIREN | Direction Régionale de l'Environnement |
| DOCAP | Document d'Application |
| DOCUP | Document Unique de Programmation |
| DRAF | Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt |
| DRIRE | Direction Régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement |
| DRTEFP | Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle |
| ENESAD | Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon |
| FEDER | Fonds Européen de Développement Economique Régional |
| FEOGA-O | Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole -Section Orientation |
| FFN | Fonds Forestier National |
| FSE | Fonds Social Européen |
| GAL | Groupe d'Action Locale |
| GPE | Gestion des Programmes Européens |
| INSEE | Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques |
| LEADER | Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale |
| LIFE | L'Instrument Financier pour l'Environnement |
| NOW | New Opportunity for Women |
| OGAF | Opération Groupée d'Amélioration Foncière |
| OPAH | Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat |
| OPARCA | Opération Programmée d'Amélioration et de Restructuration du Commerce et de l'Artisanat |
| ORAC | Opération de Restructuration de l'Artisanat et du Commerce |
| PAC | Politique Agricole Commune |
| PACA | Provence-Alpes-Côte d'Azur |
| PACT | Programme d'Aménagement Concerté du Territoire |
| PDZR | Programme de Développement des Zones Rurales |
| PIDIL | Programme pour l'Installation et le Développement d'Initiative Locale |
| PNR | Parc Naturel Régional |
| PRDC | Programme Régional de Développement Coordonné |
| SGAR | Secrétariat Général aux Affaires Régionales |
| UE | Union Européenne |

ANNEXES

- ANNEXE 1 ETAT D'AVANCEMENT DES PROGRAMMES OBJECTIF 5B EN FRANCE PAR FINANCEURS
- MONTANTS PROGRAMMES -
- ANNEXE 2 TAUX D'AVANCEMENT DES CONSOMMATIONS FINANCIERES DES PROGRAMMES (DEPENSES PUBLIQUES TOTALES, TOTAL FONDS EUROPEENS)
- ANNEXE 3 CLASSEMENT DES REGIONS EN FONCTION DU TAUX DE PROGRAMMATION DES FONDS PREVUS DANS LE DOCUP
- ANNEXE 4 CLASSEMENT DES REGIONS EN FONCTION DU TAUX DE PAIEMENT DES CREDITS PROGRAMMES
- ANNEXE 5 TAUX D'AVANCEMENT DES CONSOMMATIONS FINANCIERES DES PROGRAMMES PAR FONDS EUROPEENS
- ANNEXE 6 MONTANTS PROGRAMMES PAR DOMAINE D'INTERVENTION ET IMPORTANCE DANS LE TOTAL PROGRAMME PAR REGION
- ANNEXE 7 NOMBRE ET AMPLEUR DES OPERATIONS DES PROGRAMMES 5B
- ANNEXE 8 INDICATEURS DE REALISATIONS PROGRAMMES PAR REGION
- ANNEXE 9 BILAN DES PUBLICS CONCERNES PAR LES ACTIONS DE FORMATION DES PROGRAMMES 5B EN FRANCE
- ANNEXE 10 INDICATEURS DE RESULTATS PREVUS DANS LES DOCUP ET RENSEIGNES DANS LES EVALUATIONS DES PROGRAMMES
- ANNEXE 11 INDICATEURS D'IMPACT PREVUS DANS LES DOCUP ET RENSEIGNES DANS LES EVALUATIONS DES PROGRAMMES

Annexe 1

Annexe 2

Annexe 3

Annexe 4

Annexe 5

Annexe 6

Annexe 6

Annexe 6

Annexe 7

Annexe 8

Annexe 9

**INDICATEURS DE RESULTATS PREVUS DANS LES DOCUP ET RENSEIGNES
DANS LES EVALUATIONS DES PROGRAMMES**

| Domaines | Régions | Alsace | | | Aquitaine | | | Auvergne | | | Bourgogne | | |
|-------------------------|--|-------------------|---------------------------|---------------|-------------------|---------------------------|---------------|------------------------|---------------------------|---------------|-------------------|---------------------------|---------------|
| | Indicateurs de résultats | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. |
| Agriculture | Emplois agricoles maintenus | | | | | | - | | | - | | | - |
| | Emplois IAA maintenus | | | | | | - | | | - | | | - |
| Forêt | Emplois créés | | | | | | - | | | - | | | - |
| | Volume de production de bois | | | | | | - | 100 000 m ³ | nr | - | | | - |
| Artisanat - Commerce | Emplois maintenus | | | | nr | 450 | | | | - | | | - |
| | Croissance du chiffre d'affaire | | | | | | - | | | - | + 15% | nr | nr |
| Entreprises | Emplois créés | 500 | nr | | nr | 1 400 | | - 4 433 | nr | | 40 | 37 | 93% |
| | Nombre d'entreprises créées | 50 | nr | | | | - | | | | | | - |
| Environnement | Emplois créés | | | | 56 | nr | - | | | - | | | - |
| Formation | Stagiaires diplômés | 69% | nr | | | | - | | | - | | | - |
| | Stagiaires insérés ou réinsérés | 1030 | nr | | | | - | | | - | 2 700 | nr | - |
| Infrastructures | Emplois créés | | | | | | - | | | - | | | - |
| | Nombre d'habitants desservis | | | | | | - | | | - | | | - |
| Services | Emplois créés | nr | 2 | | 85 | nr | - | | | - | | | - |
| | Nombre d'habitant dont la situation est susceptible de s'améliorer | | | | | | - | | | - | | | - |
| Tourisme | Augmentation de la fréquentation | +20% | nr | | 10% | nr | - | | | - | + 10% | nr | - |
| | Emplois créés | | | | nr | 320 | | | | - | | | - |
| Animation territoriale | - | | | | | | | | | | | | - |
| Suivi, pilotage | Emplois créés | | | | | | | | | | 14 | nr | - |

Pas de données disponibles en **Basse Normandie**

**INDICATEURS DE RESULTATS PREVUS DANS LES DOCUP ET RENSEIGNES
DANS LES EVALUATIONS DES PROGRAMMES - Suite -**

| Domaines | Régions | Bretagne | | | Centre | | | Champagne-Ardenne | | | Franche-Comté | | |
|------------------------|--|----------------|------------------------|------------|----------------|------------------------|------------|-------------------|------------------------|------------|----------------|------------------------|------------|
| | Indicateurs de résultats | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. |
| Agriculture | Emplois agricoles maintenus | | | - | 400 | nr | - | | | - | | | - |
| | Emplois IAA maintenus | | | - | | | - | | | - | | | - |
| Forêt | Emplois créés | | | - | | | - | | | - | | | - |
| | Volume de production de bois | | | - | | | - | | | - | | | - |
| Artisanat - Commerce | Emplois maintenus | 200 | 160 | 80% | | | - | | | - | | | - |
| | Croissance du chiffre d'affaire | | | - | | | nr | | | - | | | - |
| Entreprises | Emplois créés | 800 | 352 | 44% | 2 000 | 720 | 36% | nr | 319 | - | 643 | nr | - |
| | Nombre d'entreprises créées | 400 | 158 | 40% | 370 | 42 | 11% | | | - | | | - |
| Environnement | Emplois créés | nr | 11 | | | | - | 50 | 0 | 0% | | | |
| Formation | Stagiaires diplômés | | | - | | | - | | | - | | | - |
| | Stagiaires insérés ou réinsérés | 80% | nr | | 700 | 10 | 1% | | | - | | | - |
| Infrastructures | Emplois créés | | | - | | | - | | | - | | | - |
| | Nombre d'habitants desservis | | | - | | | - | | | - | | | - |
| Services | Emplois créés | | | - | 150 | 80 | 53% | | | - | | | - |
| | Nombre d'habitant dont la situation est susceptible de s'améliorer | | | - | | | - | | | - | | | - |
| Tourisme | Augmentation de la fréquentation | | | - | | | - | + 6 % | nr | - | | | - |
| | Emplois créés | nr | 8 | | | | - | | | - | | | - |
| Animation territoriale | - | | | | | | - | | | | | | |
| Suivi, pilotage | Emplois créés | | | | | | - | | | | | | |

**INDICATEURS DE RESULTATS PREVUS DANS LES DOCUP ET RENSEIGNES
DANS LES EVALUATIONS DES PROGRAMMES - Suite -**

| Domaines | Régions | Haute-Normandie | | | Languedoc-Roussillon | | | Limousin | | | Lorraine | | |
|------------------------|--|--------------------------|----------------|------------------------|----------------------|----------------|------------------------|------------|----------------|------------------------|------------|----------------|------------------------|
| | | Indicateurs de résultats | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur |
| Agriculture | Emplois agricoles maintenus | 20 | nr | - | | | | | | | | | |
| | Emplois IAA maintenus | | | - | | | | | | | | | |
| Forêt | Emplois créés | | | - | | | | | | | nr | 12 | |
| | Volume de production de bois | | | - | | | | | | | | | |
| Artisanat - Commerce | Emplois maintenus | | | - | | | | | | | nr | 15 | |
| | Croissance du chiffre d'affaire | | | - | | | | | | | | | |
| Entreprises | Emplois créés | 100 | nr | - | 3 500 | nr | | 300 | nr | | nr | 405 | |
| | Nombre d'entreprises créées | | | - | | | | | | | | | |
| Environnement | Emplois créés | | | - | | | | | | | 30 | 17 | 57% |
| Formation | Stagiaires diplômés | | | - | 3 100 | nr | | | | | 3 000 | nr | |
| | Stagiaires insérés ou réinsérés | | | - | | | | | | | | | |
| Infrastructures | Emplois créés | | | - | | | | | | | | | |
| | Nombre d'habitants desservis | | | - | | | | | | | | | |
| Services | Emplois créés | | | - | | | | | | | 50 | 1 | 2% |
| | Nombre d'habitant dont la situation est susceptible de s'améliorer | | | - | | | | | | | | | |
| Tourisme | Augmentation de la fréquentation | maintien | nr | - | | | | | | | | | |
| | Emplois créés | | | nr | | | | | | | | | |
| Animation territoriale | - | | | - | | | | | | | | | |
| Suivi, pilotage | Emplois créés | | | - | | | | | | | 3,5 | nr | |

**INDICATEURS DE RESULTATS PREVUS DANS LES DOCUP ET RENSEIGNES
DANS LES EVALUATIONS DES PROGRAMMES - Suite -**

| Domaines | Régions | Midi-Pyrénées | | | Pays de la Loire | | | Poitou-Charentes | | | PACA | | |
|-------------------------|---|----------------|------------------------|------------|------------------|------------------------|------------|------------------|------------------------|------------|-----------------------------|------------------------|------------|
| | Indicateurs de résultats | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. | Objectif DOCUP | Valeur de l'indicateur | Taux réal. |
| Agriculture | Emplois agricoles maintenus Emplois IAA maintenus | 64 000 | | | | | | 16 000 6 000 | nr nr | | | | - - |
| Forêt | Emplois créés Volume de production de bois | 100 | nr | | | | | | | | 1 000 000 m ³ | nr | - |
| Artisanat - Commerce | Emplois maintenus Croissance du chiffre d'affaire | | | | | | | | | | | | - - |
| Entreprises | Emplois créés Nombre d'entreprises créées | 3 000 | nr | | 25 % | nr | | 300 | nr | | 500 10 | nr nr | |
| Environnement | Emplois créés | | | | | | | + 100% | nr | | | | - |
| Formation | Stagiaires diplômés Stagiaires insérés ou réinsérés | | | | | | | | | | | | - - |
| Infrastructures | Emplois créés Nombre d'habitants desservis | | | | | | | | | | 30 000 | nr | - |
| Services | Emplois créés Nombre d'habitant dont la situation est susceptible de s'améliorer | | | | | | | | | | 60 | nr | - |
| Tourisme | Augmentation de la fréquentation Emplois créés | 1 200 | nr | | +150 000 | nr | | + 19,5% | nr | | 10% | nr | - |
| Animation territoriale | - | | | | | | | | | | | | |
| Suivi, pilotage | Emplois créés | | | | | | | | | | | | |

Pas de données disponibles en **Rhones - Alpes**

**INDICATEURS D'IMPACT PREVUS DANS LES DOCUP ET RENSEIGNES
DANS LES PROGRAMMES**

ALSACE

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|-----------------|----------------|---------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | 5b | nr | 1990 | 457 520 | | |
| Evolution du solde naturel | | | | | | |
| Evolution du solde migratoire | | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | 5b | nr | 1992 | 7 252 | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | | | | | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | 5b | nr | 1990 | 6 415 | | |
| Nombre d'installation en agriculture | | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | | | | | | |
| Nombre de permis de construire | | | | | | |

AQUITAINE

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|-----------------|----------------|--------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | | | | | | |
| Evolution du solde naturel | | | | | | |
| Evolution du solde migratoire | | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | | | | | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | | | | | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | | nr | 1991 | 46 400 | 1995 | 46 000 |
| Nombre d'installation en agriculture | | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | | | | | | |
| Nombre de permis de construire | | | | | | |

Pas de données disponibles en **AUVERGNE**

BASSE-NORMANDIE**ANNEXE 11**

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|---------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | 5b | nr | 1990 | 667 000 | | |
| Evolution du solde naturel | | | | | | |
| Evolution du solde migratoire | | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | | | | | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | | | | | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | 5b | nr | 1989 | 27 483 | 1996 | 33 228 |
| Nombre d'installation en agriculture | | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | 5b | nr | 1993 | 16 % | 1996 | 14,7 % |
| Nombre de permis de construire | | | | | | |

BOURGOGNE

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|--------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | 5b | nr | 1990 | 451700 | | |
| Evolution du solde naturel | 5b | nr | 1982 | | 1990 | -3,1% |
| Evolution du solde migratoire | 5b | nr | 1982 | | 1990 | -1% |
| Evolution du taux d'activité de la population | 5b | nr | 1990 | 40% | | |
| Evolution du PIB / habitant | | | | | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | 5b | nr | 1993 | 64300 | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | | nr | 1990 | 7,4% | 1993 | 10% |
| Nombre d'installation en agriculture | | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | (Etablissements) 5b | nr | 1990 | 9147 | 1992 | 9 120 |
| Nombre de permis de construire | | | | | | |

BRETAGNE

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|--------|--------------|---------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | | nr | | | 1995 | 890 000 |
| Evolution du solde naturel | | | | | | |
| Evolution du solde migratoire | | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | | nr | | | 1995 | 29,1% |
| Evolution du PIB / habitant | | | | | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | | | | | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | | nr | | | 1995 | 140 044 |
| Nombre d'installation en agriculture | | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | | nr | | | 1995 | 2,9% |
| Nombre de permis de construire | | | | | | |

Pas de données disponibles en région **CENTRE**

Pas de données disponibles en **CHAMPAGNE-ARDENNES**

FRANCHE-COMTE

ANNEXE 11

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|--------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | | | | | | |
| Evolution du solde naturel | 5b | nr | | | 1994 | 620 |
| Evolution du solde migratoire | | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | | | | | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | | | | | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | 5b | nr | 1990 | 9 086 | 1994 | 12 781 |
| Nombre d'installation en agriculture | | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | 5b | nr | 1994 | 886 | 1995 | 866 |
| Nombre de permis de construire | | | | | | |

HAUTE-NORMANDIE

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|---------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | 5b: | Maintien | 1990 | 184 442 | | |
| Evolution du solde naturel | | nr | 1990 | 55657 | | |
| Evolution du solde migratoire | | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | | nr | 1990 | 18446 | 1994 | 2500 |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | | nr | 1989 | 70 000 | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | | | | | | |
| Nombre d'installation en agriculture | | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | | | | | | |
| Nombre de permis de construire | | | | | | |
| Nombre d'exploitations agricoles | | | | | | |

LANGUEDOC-ROUSSILLON

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|---------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | 5b | nr | 1990 | 478 922 | | |
| Evolution du solde naturel | 5b | | | | | |
| Evolution du solde migratoire | 5b | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | 5b | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | 5b | | | | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | 5b | | | | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | 5b | nr | 1994 | 24 848 | 1996 | 27 291 |
| Nombre d'installation en agriculture | 5b | nr | 1990 | 4 752 | 1996 | 30 748 |
| Evolution du taux de création | 5b | nr | 1993 | 6,29 | 1996 | 5,48 |

| | | | | | | |
|--------------------------------|----|--|--|--|--|--|
| d'entreprises | | | | | | |
| Nombre de permis de construire | 5b | | | | | |

LIMOUSIN
ANNEXE 11

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|---------|--------------|---------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | T | nr | 1990 | 723 460 | 1994 | 719 750 |
| Evolution du solde naturel | T | nr | 1990 | -0,40% | 1994 | -0,40% |
| Evolution du solde migratoire | T | nr | 1990 | 0,10% | 1994 | 0,30% |
| Evolution du taux d'activité de la population | T | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | T | nr | 1990 | 88 200 | 1992 | 95 200 |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | T | nr | 1990 | 74 334 | 1992 | 81 626 |
| Evolution du nombre de chômeurs | T | nr | 1990 | 28 145 | 1994 | 32 325 |
| Nombre d'installation en agriculture | T | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | T | nr | 1990 | 302 | 1995 | 279 |
| Nombre de permis de construire | T | | | | | |

LORRAINE

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|---------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | 5b | nr | 1990 | 457 387 | | nr |
| Evolution du solde naturel | 5b | nr | 1994 | 503 | | nr |
| Evolution du solde migratoire | | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | 5b | nr | 1990 | 41% | | nr |
| Evolution du PIB / habitant | Meuse | nr | 1992 | 94 400 | | nr |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | 5b | nr | 1994 | 167 587 | | nr |
| Evolution du nombre de chômeurs | 5b | nr | déc-95 | 17 825 | déc-96 | 18 481 |
| Nombre d'installation en agriculture | 5b | nr | 1994 | 92 | 1996 | 112 |
| Evolution du taux de création d'entreprises | 5b | nr | 1994 | 10,40% | 1996 | 8,90% |
| Nombre de permis de construire | 5b | nr | 1993 | 1 643 | 1996 | 2 068 |

Pas de données disponibles en **MIDI-PYRENEES**

Pas de données disponibles en **PAYS DE LA LOIRE**

POITOU-CHARENTES

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|---|--------------------|----------------|-----------|--------------|-----------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | T | nr | 1993 | 1 609 000 | 1995 | 1 619 000 |
| Evolution du solde naturel | T | nr | 1982 | | 1990 | +0,1/an |
| Evolution du solde migratoire | T | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | | | | | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | | | | | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | 5b | nr | déc-95 | 27 504 | déc-96 | 28 675 |
| Nombre d'installation en agriculture | T | nr | 1994 | 351 | 1996 | 353 |
| Evolution du taux de création d'entreprises | | | | | | |
| Nombre de permis de construire | 5b | nr | 1994 | 2 897 | 1996 | 2 803 |

| | | | | | | |
|----------------------------------|---|----|------|--------|------|--------|
| Nombre d'exploitations agricoles | T | nr | 1993 | 42 700 | 1995 | 38 480 |
|----------------------------------|---|----|------|--------|------|--------|

PACA

ANNEXE 11

| Indicateurs d'impact | Champ géographique (T : total région, 5b: zone 5b) | Objectifs DOCUP | Année initiale | | Année finale | |
|---|--|--------------------|----------------|---------|--------------|--------|
| | | | Année | Valeur | Année | Valeur |
| Evolution de la population totale 5b | 5b: | Maintien | 1990 | 184 442 | | |
| Evolution du solde naturel | | | | | | |
| Evolution du solde migratoire | | | | | | |
| Evolution du taux d'activité de la population | 5b | | | | | |
| Evolution du PIB / habitant | | | | | | |
| Evol. du revenu moyen imposable par foyer | | | | | | |
| Evolution du nombre de chômeurs | 5b | < moyenne région | | | | |
| Nombre d'installation en agriculture | | | | | | |
| Evolution du taux de création d'entreprises | | | | | | |
| Nombre de permis de construire | | | | | | |
| Nombre d'exploitations agricoles | 5b | Maintien | 1988 | 11 519 | | |

Pas de données disponibles en **RHONES-ALPES**