



Politiques structurelles et développement régional en Bretagne (le cas du programme "Morgane II")

Yves Léon, Yves Le Roux, Maurice Quinqu, Jean-Marc Pivot

► To cite this version:

Yves Léon, Yves Le Roux, Maurice Quinqu, Jean-Marc Pivot. Politiques structurelles et développement régional en Bretagne (le cas du programme "Morgane II"). Journées internationales de la recherche pour la gestion des territoires ruraux sensibles, Apr 1998, Clermont-Ferrand, France. 691 p. hal-02767803

HAL Id: hal-02767803

<https://hal.inrae.fr/hal-02767803>

Submitted on 4 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



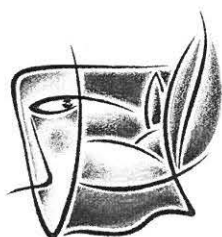
Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Clermont-Ferrand
27-28 avril 1998

Cemagref-ENGREF
ENITAC

Tome 2

Gestion des territoires ruraux Connaissances et méthodes pour la décision publique



GESTION DES
TERRITOIRES RURAUX
SENSIBLES

Cemagref
EDITIONS

Faire le point sur l'état des connaissances
dans le domaine de l'aide à la décision publique
appliquée à la gestion des territoires ruraux, présenter
les méthodes développées et les résultats de recherche
obtenus dans le cadre de projets européens ou
nationaux tels étaient les objectifs de ce colloque
organisé conjointement par le Cemagref et l'Engref,
avec la participation de l'Enitac.

Les thèmes abordés dans cet ouvrage, qui s'appuient
principalement sur des cas concrets et des expériences
de terrain, sont les suivants : dynamique des territoires
ruraux, jeu de leurs acteurs et processus de décision,
définition et choix de stratégies de développement
possibles, évaluation de politiques publiques.

Ce document intéresse tout particulièrement
l'ensemble des acteurs, scientifiques et gestionnaires
du développement rural.



ISBN 2-85362-494-3

Prix : 225 F TTC



9 782853 624947

Politiques structurelles et développement régional en Bretagne

(le cas du programme "Morgane II")*

*Structural policies and regional development in Brittany
(the case of the "Morgane II" programme)*

Yves Léon, Yves Le Roux, Maurice Quinqu
INRA - Unité d'Economie et Sociologie Rurales
65. Rue de Saint-Brieuc
35042 RENNES CEDEX
Tél 02.99.28.53.82
fax 02.99.28.53.80
e-Mail : leon@roazhon.inra.fr
leroux@roazhon.inra.fr mquinqu@roazhon.inra.fr

INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRICOLE
Station d'Economie et Sociologie Rurales
DOCUMENTATION
65, Rue de St Brieuc
35042 RENNES CEDEX
Tél. : 99.28.54.08 et 09

Résumé

Le programme européen de développement rural de l'objectif 5b (1994-1999) intéresse une fraction importante de l'espace breton. Il a pour objectif de contribuer à redynamiser l'économie de cette zone en stimulant la création d'emplois et en la rendant plus attractive. Ce texte propose : (I) des éléments pour une analyse critique de la logique d'action du programme et (II) évalue les premiers résultats des interventions touchant l'agriculture, l'immobilier industriel et la revitalisation rurale. Si le programme apporte une aide notable au développement rural, sa conception ne facilite pas l'évaluation de son efficacité.

Abstract

A large proportion of the Breton territory is eligible to the European programme of rural development under the 5b objective (1994-1999). The programme aims at giving a new economic momentum in enhancing the creation of jobs and the quality of life in the eligible area. The text initiates a critical analysis of the theoretical background of the programme and evaluates its first outcomes for the farm sector, the industrial buildings and the rural life. On the one hand, a significant aid is brought to rural development, on the other, the conception of the programme hampers a suitable assessment of its efficiency.

* Cette communication est basée sur un travail d'évaluation réalisé pour le compte du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales de la Préfecture de la Région Bretagne que nous remercions de nous avoir permis de tirer parti de cette expérience pour rédiger la présente communication. Les opinions qui y sont émises ne sauraient engager les différents services que nous avons consultés à l'occasion de cette évaluation.

L'économie bretonne a connu une forte croissance au cours de la période des "trente glorieuses", mais cette expansion n'a pas bénéficié à tous les territoires de la région. Alors que la population et l'emploi se développent dans les zones de Rennes et de Vannes, ils stagnent à Brest, St-Brieuc, Lorient et régressent dangereusement dans bon nombre de cantons ruraux et en particulier en Bretagne centrale où l'on peut craindre que les seuils de dévitalisation ne soient déjà dépassés.

Une large bande de territoires bretons allant du Nord-Ouest au Sud-Est peut être dite en voie de désertification. Les indicateurs d'état et de tendances défavorables y sont multiples : faible densité, stagnation ou même décroissance et vieillissement de la population, prédominance d'activités en régression (pêche, construction navale, textile, agriculture, ...), niveau de qualification de la main-d'oeuvre localement faible. Ces caractéristiques négatives ne sont cependant pas systématiquement présentes partout, ou pas avec la même acuité, et chaque territoire recèle en général des ressources qui peuvent servir de bases de développement. C'est pour tenter de remédier à ces dysfonctionnements que des programmes d'aide sont mis en place dans le cadre régional.

Le programme européen de développement rural (objectif 5b) en Bretagne, mis en œuvre sur la période 1994-1999 a donné lieu à une évaluation à mi-parcours permettant de faire le point sur le fonctionnement et les premiers résultats qui ont été obtenus (Léon et al., 1997). L'objet de cette communication est d'analyser les forces et faiblesses de ce programme et la façon dont il peut contribuer à la revitalisation de la zone 5b en Bretagne. Elle comprend deux parties : la première replace la logique d'action du programme par rapport aux ressources dont dispose la zone pour son développement, la seconde tire un bilan contrasté d'une première évaluation de l'efficacité de quelques interventions significatives.

1. "Morgane II" : un programme de développement de la zone rurale et littorale de la Bretagne

Les fonds structurels européens, qui ont pour objet de contribuer à réduire les disparités de développement entre les régions de l'Union Européenne (UE) interviennent en faveur de six objectifs (Union européenne, 1996). La Bretagne est éligible à ces programmes d'aides au titre des objectifs 2, 5a, 5b. Le programme "*Morgane II*" (objectif 5b) porte sur la période 1994-99. Il fait suite à l'Opération Intégrée de Développement (1988-91) et au programme "*Morgane I*" (1991-93), dont l'esprit était similaire mais l'ampleur nettement moins importante et s'applique à la région indiquée ci-dessus augmentée de la zone de pêche et des zones d'emploi de Fougères et de Redon qui présentent des symptômes similaires.

Après un rappel des objectifs généraux des fonds structurels et des principes de base qui sous-tendent le programme "*Morgane II*", on précisera les ressources internes dont il stimule la mise en valeur, puis les grandes lignes du programme opérationnel.

1.1 Objectifs et logique d'action

Les fonds structurels communautaires ont pour objet d'aider à réduire les disparités entre les régions de l'UE en matière de niveau de vie, d'infrastructures et de possibilités d'emploi "pour que tous les habitants puissent accéder de la même manière aux avantages résultant d'une intégration économique de plus en plus poussée".

Le programme d'objectif 5b concerne les zones rurales confrontées à des problèmes de développement rural ainsi que les régions touchées par la restructuration du secteur de la pêche. Les principes qui guident la mise en oeuvre de ce programme sont fixés pour accroître l'effet incitatif et garantir l'efficacité des aides publiques engagées (European Union, 1996, Daucé, 1996,)

- Un principe de base : *l'hypothèse du développement endogène.* Chaque zone est supposée receler les ressources nécessaires à son développement. Il s'agit en conséquence d'aider à mobiliser et adapter les ressources, d'enrayer la dégradation de l'activité et la tendance à la dépopulation, de consolider les activités de base, de stimuler des activités nouvelles, d'améliorer ou de restaurer la qualité du cadre de vie pour le rendre plus attractif. Cette hypothèse conduit à préconiser les interventions directes sur les secteurs et les territoires en difficulté par opposition à une autre conception¹ du développement dont le principe est de stimuler les activités susceptibles d'avoir des effets d'entraînement et de diffusion maximum.

- Une règle d'action : rassembler les responsables locaux autour d'un projet commun de développement de la région, et encourager un grand nombre de projets élémentaires d'initiative locale. L'analyse des problèmes de la zone, l'élaboration d'un projet cohérent et opérationnel de développement, la mise en oeuvre du programme, doivent réunir les principaux partenaires politiques, socioprofessionnels et administratifs. Les éléments de l'analyse, les choix réalisés, et le programme opérationnel chiffré sont concrétisés dans le Document Unique de Programmation².

- Le cofinancement : pour démultiplier les effets des aides qu'elle accorde, l'UE impose à l'État et aux collectivités publiques une contribution financière globale de niveau au moins équivalent. De plus, les règles spécifiques fixées pour chaque catégorie de projets élémentaires impliquent la mobilisation de "contreparties" locales.

En France, les contreparties nationales sont mobilisées le plus souvent dans le cadre du Contrat de Plan État-Région. Ce dispositif assure le respect des priorités d'investissement, la cohérence globale des diverses actions de développement

¹ Basée sur la notion de pôles de développement et d'entraînement, sa mise en oeuvre peut être illustrée à l'aide de tableaux d'échanges inter-industriels.

² Document Unique de Programmation (DOCUP). Etabli par les gestionnaires du programme 5b, le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales de la Préfecture de région et le Conseil régional, ce texte analyse la situation, propose un plan de développement, lui-même traduit dans un programme opérationnel.

menées dans la région et une bonne concertation entre les institutions responsables des programmes, le Conseil Régional et la Préfecture de Région. En revanche, on notera que dans le cas du programme "Morgane" cela conduit à calquer la plupart des interventions de Morgane sur celles qui préexistaient dans le Contrat de Plan.

- Une logique d'action sectorielle : les interventions sont organisées sur une base sectorielle, ce qui facilite la mise en œuvre du programme puisque les activités sont fortement structurées selon une logique de filières. Pourtant il n'est pas certain que cette méthode soit finalement bien adaptée à la résolution de difficultés de développement dont la composante territoriale est primordiale.

1.2 La zone "Morgane II" : une situation fragilisée

Avant d'analyser les principaux axes du programme opérationnel dont le fondement théorique essentiel est, comme on l'a indiqué, l'hypothèse d'un développement endogène, il importe de préciser quelles sont les ressources intrinsèques de la zone que les actions programmées visent à mobiliser, adapter et mieux valoriser. Ces ressources se présentent sous deux aspects *a priori* déterminants : le niveau actuel, les tendances. Il faudrait y ajouter les capacités d'anticipation, d'évolution, d'adaptation des acteurs.

Situation et perspectives démographiques

	Centre- Est Bretagne	Centre- Ouest Bretagne	Est Bretagne	Nord Finistère	Sud Finistère	Bretagne
Densité 1995 hab/km ²	49	32	59	99	107	105
Évolution de la population (%)						
taux d'évolution 1982-90	-0,8	-6,5	-1,0	+1,9	-1,6	+3,2
évolution tendancielle 1990-2020	-12	-23	-10	-8	+0,4	+5,5
Part des moins de 20 ans (%)						
en 1990	26,9	21,4	29	26,5	26	28,1
en 2020	18,3	16,7	19	19,1	19	20,4
Part des plus de 60 ans (%)						
en 1990	24,4	31,8	21,5	24,7	24,0	20,9
en 2020	34,5	39,2	33,0	33,6	33,0	30,6

Sources : INSEE

Tableau 1 - Démographie de la zone 5b

L'hétérogénéité de la zone apparaît dès la lecture des chiffres de densité de population ; dans le Centre-Bretagne le processus de dévitalisation est déjà en marche alors que la densité démographique des territoires du Finistère est proche de la moyenne bretonne. Pourtant les mêmes tendances négatives sont observables pratiquement partout : solde démographique négatif durable, vieillissement prononcé de la population. Ce dernier aspect suscite cependant la

question des possibilités de création et de développement d'activités liées à la composante âgée de la population qui va représenter de 30 à 40 % du total. Le ratio de féminité³ de la population âgée de 20 à 39 ans est inférieur à 90 dans la plupart des communes de Bretagne centrale et du Nord-Finistère, il est en général compris entre 90 et 110 dans les territoires du Sud-Finistère et de l'Est-Bretagne, comme dans le reste de la région situé hors de la zone 5b.

Niveau de l'emploi, structure et dynamique des activités

De 1982 à 1990, l'emploi total a baissé de 6,5 % dans la zone 5b. La dégradation est très différenciée selon les territoires comme le montre la variation enregistrée pour les principaux pôles urbains de la zone.

Morlaix	Carhaix-Plouguer	Pontivy Loudéac	Ploërmel	Fougères	Redon	Bretagne	France
- 4,9	- 18,5	- 7,0	- 0,3	- 12,9	- 3,5	+ 0,8	+ 2,7

Source : INSEE, 1997

*Tableau 2 - Variation du niveau de l'emploi total entre 1981 et 1995
(en % par rapport à 1981)*

Cette information est essentielle car la régression de la population globale accompagne le recul du niveau des emplois et plus particulièrement celui des emplois qualifiés. Elle est d'autant plus préjudiciable à l'ensemble de la zone que c'est autour de ces pôles urbains (qui sont relativement nombreux et bien distribués) qu'il est possible de maintenir et de redéployer la vie économique de ces territoires.

L'analyse de la structure de l'emploi global apporte un éclairage complémentaire sur la fragilité du tissu économique.

	Centre-Est Bretagne	Centre-Ouest Bretagne	Est Bretagne	Nord Finistère	Sud Finistère	Zone 5b	Bretagne	France
Agriculture	26	36	22	23	18	24	12	7
Industrie	33	22	36	20	27	29	26	26
Tertiaire	41	42	42	57	55	47	62	67

Source : INSEE : Indicateurs statistiques sur les zones bénéficiant des programmes européens, 1996.

Tableau 3 - Structure de l'emploi par activité en 1995 (en %)

La sur-représentation du secteur agricole et la faiblesse du tertiaire sont des indices du déséquilibre de la structure du secteur productif et de la dégradation du tissu social qui ne permettent plus le maintien d'un niveau suffisant des services. Il y a lieu, à cet égard, de différencier les territoires du Centre et de l'Est-Bretagne

³ Le ratio de féminité est le nombre de femmes pour 100 hommes dans la même tranche d'âge. Une valeur faible du ratio est un indice de faible attractivité de la région.

caractérisés par un faible niveau des emplois dans le secteur des services par rapport au Nord et au Sud-Finistère. D'une façon générale, la Bretagne Centrale (Le Bolzer, 1996) est moins bien dotée en services publics que le reste de la région. L'activité industrielle, prioritairement implantée le long des grands axes routiers qui longent le littoral, au Nord comme au Sud, est peu présente dans le Centre Bretagne. Deux exceptions importantes toutefois : les IAA qui sont plus disséminées et l'axe Nord-Sud Saint-Brieuc-Loudéac-Pontivy qui attire un nombre appréciable d'établissements.

Les infrastructures routière et ferroviaire

Enclavée entre les deux bandes littorales Nord et Sud bien irriguées par les voies routières rapides et les axes ferroviaires, la Bretagne Centrale est mal équipée en moyens de communication.

Autres ressources

On se limitera à indiquer que cette zone recèle un patrimoine naturel et paysager de grande qualité et diversifié. Mais la pollution des eaux de surface est cependant pratiquement aussi étendue et intense dans la zone 5b que dans l'ensemble de la Bretagne.

1.3 Un programme opérationnel principalement orienté vers l'adaptation du secteur productif

Le montant prévisionnel de 0,6 milliards de francs de dépenses publiques par an sur la période 1995-1999 correspond à une aide équivalant à 0,8 % du PIB annuel de la zone. Les diverses interventions sont classées en deux grands axes et cinq mesures qui font apparaître les finalités concrètes visées lors de la mise en œuvre.

Les interventions de l'axe A directement dirigées vers l'adaptation du système productif, sont prépondérantes (59 % du total des dépenses). Le poids des actions relatives à la structuration de l'espace, à son aménagement, à sa valorisation et à la protection ou à la restauration des ressources naturelles (l'eau principalement) et des paysages (axe B) est cependant du même ordre de grandeur.

		Total dépenses publiques		dont UE
		MF	%	MF
Axe A	Mobiliser pour l'emploi	1897	59	831
Mesure1	Développer et adapter la compétence des hommes	341	11	151
Mesure2	Améliorer la compétitivité des entreprises	957	30	396
Mesure3	Adapter les entreprises agricoles et forestières au nouveau contexte économique mondial	600	19	283
Axe B	Aménager un territoire équilibré et attractif	1278	40	420
Mesure4	Structurer l'espace rural et littoral, promouvoir et valoriser le patrimoine	685	21	236
Mesure5	Préserver le cadre et la qualité de la vie	594	18	184
Axe C	Assistance technique	39	1	19
Total	Ensemble du programme "Morgane II"	3215	100	1270

Source : Préfecture de la région Bretagne, 1994.

*Tableau 4 - Montant total des dépenses publiques inscrites à la maquette
(millions de francs -M.F.)*

Un classement des interventions selon les secteurs met en évidence la faiblesse des aides (3 %) consacrées au secteur Commerce-Services (hors tourisme). On a évoqué l'insuffisance des moyens disponibles dans ce domaine par rapport aux besoins recensés ; et signalé la nécessité d'une réorganisation pour en améliorer l'efficacité. De surcroît la satisfaction de cette demande procurerait des opportunités d'emplois. L'agriculture et l'industrie reçoivent respectivement 20 % et 34 % du total des dépenses publiques ce qui est en rapport avec le poids de ces activités et la volonté de limiter le déclin de la population agricole qui est la composante la plus stable dans l'occupation de l'espace rural. Les actions d'amélioration de la compétence des hommes (13 % des dépenses totales) comportent, à côté des opérations classiques de formation, des interventions innovantes auprès des demandeurs d'emploi et des entreprises. Il est important de signaler enfin le poids donné aux investissements immatériels qui dépassent largement le volume des aides consacrées aux activités de recherche-développement ou de formation.

2. Des objectifs du plan de développement à leur traduction opérationnelle : à mi-parcours, un bilan contrasté

Le plan de développement de la zone concernée par l'intervention de la politique européenne vise à infléchir les tendances lourdes de son évolution économique, par la réduction du mouvement de dépopulation de la zone et la préservation de son territoire. Ces deux objectifs sont d'égale importance, mais seul le maintien, voire la croissance, de la population peut donner un sens au second. De façon opérationnelle, une évolution démographique favorable étant conditionnée en grande partie par le maintien ou le développement des emplois disponibles, le programme prévoit que les opérations engagées dans chaque secteur d'activité contribuent à cet objectif. Dans cette partie, nous évaluerons comment il se traduit

dans trois domaines particulièrement pertinents pour une politique de développement rural : l'agriculture, l'immobilier industriel, l'amélioration de l'attractivité des zones rurales. Nous excluons donc du champ de la présente analyse les interventions en faveur des autres activités économiques, celles destinées à renforcer la liaison entre formation et emploi, et les autres mesures destinées à appuyer les activités économiques.

2.1 L'agriculture

Activité économique clé des zones rurales, l'agriculture est concernée par la question de l'emploi, mais aussi par la préservation du patrimoine naturel, étant donné l'usage intensif (en Bretagne) de ressources telles que l'espace, la terre et l'eau. Nous examinerons dans un premier temps la contribution de l'agriculture à l'objectif "emploi" du Document Unique de Programmation.

La difficulté de traduire le plan dans des objectifs opérationnels

Bien que l'essentiel des interventions prévues par "Morgane II" en faveur de l'agriculture soit situé dans l'axe "Mobiliser pour l'emploi" du programme opérationnel, aucun objectif chiffré ne lui est clairement assigné sur ce point. Il s'agit de rendre l'agriculture bretonne plus compétitive et d'assurer la relève des chefs d'exploitation actuellement en activité, par l'amélioration de la qualité des produits, le développement de la valeur ajoutée des exploitations et la modernisation de leurs structures. L'effet des interventions prévues sur l'emploi est considéré comme implicite. Pour tenter de reconstituer le raisonnement suivi, on peut tout d'abord faire l'hypothèse que l'agriculture n'est pas à même d'assurer une création nette d'emploi, compte tenu des tendances à l'oeuvre dans les agricultures des pays développés. En revanche, une intervention telle que celle de Morgane doit contribuer à infléchir l'évolution du secteur et à diminuer la perte nette d'emplois, en améliorant la probabilité de maintien de certaines exploitations. La difficulté est de quantifier cet objectif pour lui donner un caractère opérationnel.

Pour ce faire, nous avons tenté de reconstituer a posteriori le raisonnement suivi en prenant en compte plusieurs éléments, dont le taux d'évolution de la population souhaité, le rapport entre emplois agricoles et ensemble des emplois et le taux d'évolution du nombre d'exploitations agricoles par catégorie de dimension économique. Compte tenu de l'objectif central du DOCUP de diviser par deux le taux de baisse de la population de la zone 5b entre 1995 et 2000 (-0.78 % entre 1990 et 1995), nous avons fait les hypothèses suivantes pour 1999 :

taux d'emploi

(nombre d'emplois / population totale) 0,29 (taux 1990-95),

taux d'emploi agricole

(nombre d'emplois agricoles / nombre total d'emplois) 0,18 (taux 1995 : 0,24),

emplois agricoles générés par une exploitation agricole 1,66 (taux 1995)

En Bretagne, seul le groupe des exploitations de plus de 40 UDE de marge brute⁴ se développe depuis 1990. Nous supposons que cette tendance se poursuit et que l'action de Morgane contribuera à accélérer ce mouvement. La zone 5b compte environ 33 700 exploitations agricoles en 1995, dont 8 800 de plus de 40 UDE ; la poursuite des tendances constatées de 1990 à 1995 ferait baisser le nombre total à 28 000, tandis que celui des exploitations de la classe supérieure passerait à 9 100. La mise en oeuvre du plan Morgane l'amènerait à 28 800, grâce au passage de 800 exploitations supplémentaires à une marge brute supérieure à 40 UDE.

Cet objectif (ou un objectif similaire) n'a pas été affiché explicitement. Il y a donc un hiatus entre l'objectif général présenté dans le plan (inflexion de la tendance à la dépopulation), et la façon dont on va l'atteindre en ce qui concerne l'agriculture. Certes, les objectifs partiels assignés aux différentes interventions en faveur de l'agriculture sont supposés contribuer à l'objectif global, mais cette convergence ne pourra être vérifiée qu'à un niveau relativement agrégé, ex post. Ces interventions sont trop diverses pour qu'il soit possible, en cours de programme, de synthétiser leurs effets, qui concernent aussi bien l'amélioration de la qualité d'un produit, des expérimentations ou des études que des aides à la restructuration foncière. Les premières concourent directement ou indirectement à améliorer la compétitivité des exploitations, tandis que les dernières préparent l'installation de jeunes sur des exploitations viables.

Un premier jugement sur les résultats

Pour appréhender les effets de l'intervention du programme sur le secteur agricole, on ne peut, on l'a vu ci-dessus, s'en tenir aux objectifs généraux visant à revitaliser la zone 5b en mobilisant pour l'emploi. Il faut s'intéresser aux objectifs plus ciblés qui sont assignés aux interventions, qu'ils concernent la qualité des produits, la valeur ajoutée des exploitations, leur renouvellement ou la lutte contre la pollution d'origine agricole. Pour cela, ces interventions sont classées dans deux catégories selon le type d'effet recherché, et l'on évalue ensuite leur degré de réalisation en croisant avis d'expert et tableau de bord financier.

La diversité des interventions proposées par le programme "*Morgane II*" permet de les classer selon divers critères en fonction de l'objectif de l'analyse. Dans l'optique de ce texte consacré aux effets sur le développement régional, nous adoptons une typologie rendant compte de deux types d'effets :

- les actions **dynamisantes** concernent directement des individus et sont susceptibles d'avoir un effet rapide sur leurs bénéficiaires, par la diffusion de nouvelles pratiques ou l'amélioration du système de production ;
- l'effet des actions **structurantes** se fait sentir à moyen terme et peut présenter une dimension plus collective (tableau 5).

L'action de "*Morgane II*" vise d'abord à accroître la compétitivité des unités de production existantes en améliorant leurs performances économiques, par un effort particulier en faveur de la qualité des produits, appelés à se substituer en partie

⁴ 4 UDE = unité forfaitaire de dimension économique. Une exploitation de 40 UDE dégage une marge brute standard correspondant approximativement à celle de 60 hectares de blé.

aux productions de masse dans lesquelles la Bretagne est spécialisée. De façon complémentaire, le programme vise à développer la valeur ajoutée des exploitations par la réduction des coûts de production. Cette option est sous-tendue par un ensemble d'actions à caractère structurant ; elles visent à préparer l'avenir et à installer un nombre suffisant de chefs d'exploitation sur des unités de production viables.

ACTIONS DYNAMISANTES	ACTIONS STRUCTURANTES
Compétitivité des exploitations • Diffusion et formation • Diagnostic • Appui technique à de nouvelles pratiques • Amélioration et renouvellement de l'appareil productif	Adaptation des structures de production • Etudes, expérimentation, développement (qualité, filières, foncier) • Restructuration des exploitations • Organisation de la transmission et de l'installation • Organisation collective
Maîtrise de la pollution (PMPOA)* • Diagnostic • Mise aux normes bâtiments	Reconquête de la qualité de l'eau • Bassins versants • Expérimentations

* : programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole

Tableau 5 - Typologie des actions dans le secteur agricole

A ce stade de la vie du programme, c'est une analyse critique de l'état d'avancement des différentes interventions qui peut fournir une première présentation des résultats atteints. Celle-ci sera basée sur la confrontation du taux de programmation financier mettant en relation objectifs (maquette financière) et résultats (programmation financière), de l'avis des gestionnaires du programme et de notre propre évaluation.

Le taux de programmation fournit un constat de l'état d'avancement financier. Cet indicateur rend compte de la politique suivie par les gestionnaires des fonds publics, européens et nationaux et des décisions qu'ils ont prises (opérations programmées) pour atteindre les objectifs fixés, il a donc un caractère stratégique⁵. La caractérisation de l'état d'avancement en trois catégories : satisfaisant, , insuffisant, intermédiaire correspond aux jugements portés par les deux groupes d'experts. La dernière catégorie correspond à une divergence de vue entre les gestionnaires du programme, satisfaits de l'état d'avancement, et les évaluateurs, plus critiques.

On relève une bonne cohérence d'ensemble entre le jugement des experts et le taux de programmation. Lorsque l'état d'avancement est jugé "satisfaisant", ce taux est proche de 50 %. Il est nettement plus faible, dans le cas inverse. Les actions qui concourent à l'amélioration de la qualité des produits végétaux (légumes) ou du

⁵ Taux de programmation = Crédits programmés / Maquette. On aurait pu utiliser le taux de réalisation, correspondant au rapport entre les crédits mandatés et la maquette. Il donne un état d'avancement au stade ultime, lorsque l'opération a été effectivement réalisée et financée. Cet indicateur semble moins pertinent que le taux de programmation, dont il est dérivé.

lait, à la dynamisation de l'agriculture biologique, à la diversification des productions avancent bien, alors que celles qui visent à promouvoir la production des viandes bovine, ovine, porcine de qualité piétinent. Le succès d'une intervention dépend souvent du degré d'organisation de la filière concernée. Cela ne suffit pas, lorsque l'intervention est plus complexe, comme c'est le cas de celles dont l'objectif est de réduire les coûts de production en lait ou en viande bovine ; ces interventions sont peu sollicitées.

Jugement sur l'état d'avancement	ACTIONS DYNAMISANTES*		ACTIONS STRUCTURANTES*	
	Maquette M.F. et (%)	Taux de programmation	Maquette M.F. et (%)	Taux de programmation
Satisfaisant	139,6 (20,0)	43 %	53,4 (7,7)	49 %
Insuffisant	61,2 (8,8)	37 %	13,4 (1,9)	25 %
"Intermédiaire"				
OGAF**			137,5 (19,7)	103 %
PMPOA	119,5 (17,1)	11 %		
Autres			172,5 (24,7)	49 %
Ensemble	320,3 (45,9)	30 %	376,8 (54,1)	68 %

* : voir tableau 5

** : Opération groupée d'aménagement foncier

Tableau 6 - Appréciation de l'état d'avancement des opérations en faveur de l'agriculture :

Maquette financière (fonds publics) en M.F., taux de programmation des financements publics (programmation/maquette) en % (septembre 1997)

Fait notable, l'essentiel des interventions "structurantes" destinées à préparer l'avenir et à faciliter la transmission et l'installation figure dans la catégorie : état d'avancement "intermédiaire", ce qui dénote un regard critique des évaluateurs sur l'efficacité du programme à mi-parcours dans ce domaine. Or, ce sont des actions mobilisant près de la moitié des fonds du programme (310 millions de francs). L'appréciation des évaluateurs, un peu ambivalente, porte d'ailleurs autant sur la pertinence de certaines actions que sur leur état d'avancement jugé difficile à apprécier. C'est aussi le cas de l'action contribuant à la maîtrise des pollutions agricoles (PMPOA), dont la programmation est encore peu avancée, pour des raisons extérieures au programme lui-même.

L'état d'avancement du programme pour l'agriculture est donc contrasté. En volume financier, un petit tiers des opérations est en rythme de croisière ; celles qui ont du mal à le trouver représentent 10 % de l'ensemble, tandis qu'une proportion importante d'interventions (61 %) donne lieu à des jugements divergents. Outre le jugement porté sur l'état d'avancement, cette différence d'appréciation reflète aussi l'existence d'opinions diverses sur l'aboutissement final et les effets de ces opérations. Plus généralement, la relative modestie des résultats atteints par certaines interventions, compte tenu des enjeux, peut faire douter de ce que sera leur contribution à la revitalisation de la zone. Même dans le cas exemplaire d'une action qui se déroule bien, comme celle qui concerne l'amélioration de la qualité du lait, seuls 1 800 agriculteurs ont été touchés pour l'instant, par rapport à une cible fixée à 15 000. Il faut donc relativiser les performances du programme "Morgane

II", tout en soulignant, à l'inverse, que cette appréciation est portée à mi-parcours de sa durée de vie et que les chiffres en eux-mêmes ne rendent pas totalement compte des effets de démonstration et de diffusion qui débordent les bénéficiaires directs et ne pourront, là encore, être pleinement appréciés que lors d'une évaluation ex post.

2.2 Aide à l'immobilier industriel

L'action en faveur de l'immobilier industriel vise à "aider la création, la rénovation, ou l'extension d'un bâtiment industriel", à condition qu'un nombre minimum d'emplois soit créé. Cette action est particulièrement importante dans le programme "Morgane II", dans la mesure où elle a pour objectif ultime la création d'emplois dans la zone éligible, et par le poids financier qu'elle représente (180 M.F. de crédits publics, soit 7 % du programme). La logique de l'action en faveur de l'immobilier industriel tient à l'hypothèse selon laquelle le renforcement de la compétitivité des entreprises (qui découle, entre autres éléments, du développement de l'investissement) induit un accroissement des emplois industriels, qui seront nécessaires pour compenser les pertes d'emplois prévues dans le secteur primaire et consolider les autres activités.

L'objectif du programme était d'aider la création ou l'extension de 280 bâtiments industriels dans la zone 5b au cours de la période 1994-1999. A mi-parcours (mai 1997), 129 opérations avaient été programmées. Ces opérations ont déjà mobilisé la totalité des crédits publics prévus (132 M. F.) et 352 M. F. d'autofinancement. L'action présente donc un effet de levier des crédits publics assez satisfaisant (1,84)⁶.

Toutefois, bien que cette action soit le prolongement d'une action identique du programme précédent ("Morgane I", 1991-1993), on peut souligner la forte sous-estimation initiale du coût moyen, et de la subvention moyenne, par opération :

	Maquette	Programmé (mai 1997)
Coût total	2,57	4,21
Subvention	0,65	1,49

Tableau 7 - Aide à l'immobilier industriel :
coût moyen et subvention moyenne par opération (M.F.)

Le succès de l'action, en termes d'épuisement des crédits publics affectés et en termes d'effet de levier, doit être caractérisé, et nuancé, en analysant la portée des objectifs affichés par rapport aux enjeux, et les effets réels sur la situation de l'emploi.

Sur les 129 opérations programmées à mi-parcours, 45 % d'entre elles concernent des créations d'entreprises. En rythme annuel, c'est donc environ 30 créations d'entreprises qui ont bénéficié du programme "Morgane II". Sur la période 1993-95,

⁶ Rapport des dépenses privées programmées au coût total des opérations.

en moyenne 300 entreprises industrielles ont été créées chaque année dans la zone 5b. Le programme contribue donc à 10 % de la création annuelle d'entreprises dans la zone. Mais en termes de créations d'emplois, les objectifs semblent en rapport avec les enjeux. Le programme opérationnel n'affichait pas d'objectifs quantitatifs de créations d'emplois grâce à l'action en faveur de l'immobilier industriel, mais le minimum de trois créations d'emplois, requis pour bénéficier de l'aide, plaçait implicitement l'objectif minimum à environ 850 emplois. L'analyse d'un échantillon représentant la moitié des entreprises aidées permet d'évaluer à environ 2 600 l'ensemble des créations d'emplois associées aux investissements financés par l'action "aide à l'immobilier industriel".

Etablie sur les données disponibles à mi-parcours, cette estimation peut encore évoluer⁷. Toutefois, en la prenant pour base, la création annuelle d'emplois due à l'intervention du programme serait alors d'environ 520 emplois

Il est intéressant de rapprocher, avec les réserves d'usage à propos de la comparabilité de ces chiffres, ces 520 créations annuelles d'emplois de la variation **nette** de l'emploi salarié dans le secteur industriel breton, qui est d'environ 400 au cours des dernières années. Cette action se concrétise donc par un effet de levier très notable, et par des créations d'emplois tout à fait significatives dans la zone fragile, même si le nombre d'entreprises touchées par l'action "aide à l'immobilier industriel" reste très peu important au regard du nombre total d'entreprises industrielles bretonnes. Alors que cette zone a connu une évolution négative de l'emploi total au cours des années ayant précédé la mise en place du programme, les effets de cette action de "*Morgane II*" sont à souligner, mais ils ne sauraient être définitivement validés qu'à l'issue du programme, en évaluant la variation nette de l'emploi dans l'ensemble de la zone.

2.3 Attractivité des zones rurales

Un des autres objectifs du programme "*Morgane II*" est, afin de fixer la population, de renforcer les atouts spécifiques liés au patrimoine touristique, culturel, et environnemental, et "d'organiser un territoire équilibré répondant aux attentes fondamentales" ⁸ de cette population.

C'est ainsi que le programme traduit ces objectifs en termes d'actions d'amélioration du cadre de vie en milieu rural ("mettre en valeur les villages"), et de redynamisation et de renforcement de l'attractivité du monde rural (actions en faveur de l'accès aux services et soutien aux initiatives locales de développement). Un certain déséquilibre semble émerger entre la portée et l'efficacité de ces deux types d'actions.

L'action de "mise en valeur des villages" prévoyait une enveloppe de 61 M.F. (non compris l'autofinancement des communes). A mi-parcours, les crédits publics

⁷ Le taux de programmation des dépenses publiques est de 108 % en mai 1997, mais il reste 40 M.F. de crédits FEDER (soit 44 % des fonds européens affectés à cette action). Ceux-ci pourront être mobilisés si de nouvelles contreparties nationales sont trouvées.

⁸ DOCUP, page 21.

programmés s'élèvent (mai 1997) à plus de 86 M.F.9, auxquels il faut ajouter 151 M.F. d'autofinancement des communes (soit un taux moyen de subvention aux communes de 36 %). Seuls 16 M.F. de crédits européens restent à programmer d'ici la fin du plan. Notons qu'aucun objectif quantitatif n'avait été fixé dans le DOCUP, mais qu'à mi-parcours 228 opérations ont été programmées, dont 177 aménagements de centres - bourgs qui concernent en fait une centaine de communes. Mais, si l'effet incitatif est clairement avéré, il resterait à vérifier que l'ensemble des travaux réalisés correspondent à des besoins réels. Ces opérations permettent à l'évidence de donner une meilleure image de la commune bénéficiaire, mais il n'est pas sûr qu'elles exercent un effet significatif sur l'activité (elles bénéficient aux entreprises locales de bâtiment et de travaux publics mais l'activité touristique induite par l'embellissement n'est probablement pas redynamisée par cette action), ni sur le niveau de population : d'autres critères d'attractivité dominant dans la décision de rester en milieu rural ou de s'y installer.

A cet égard, l'action en faveur du "maintien des services en milieu rural" a, a priori, une meilleure adéquation avec l'objectif de limitation des pertes de populations et d'emplois. Cependant, la part réservée à cette action au sein du programme apparaît très limitée. Seulement 20 M. F. de fonds publics étaient prévus pour cette action, avec un objectif de ... 12 services aidés. A mi-réalisation du programme, l'engagement des financeurs publics a largement dépassé cet objectif : 45 M.F.10 de crédits publics ont été programmés en mai 1997, concernant 42 opérations. Le taux de programmation de cette action est donc très élevé, et signale bien les besoins existants dans le domaine du maintien des services. La faible importance de l'enveloppe financière allouée confère un caractère "expérimental" à cette forme d'aide au maintien des services au public en milieu rural. Les résultats, déjà concluants, devraient permettre d'initier des programmes plus ambitieux, englobant une gamme d'interventions plus larges (l'actuelle action de "*Morgane II*" étant principalement axée sur l'aide aux commerces et aux services de type "point-public" et multi-services). Une synergie avec les schémas départementaux d'organisation et d'amélioration des services publics, encore embryonnaires, paraît particulièrement souhaitable.

9 Les crédits publics prévus dans la maquette du programme se décomposaient en : UE : 30,5 M.F. ; Région : 14,5 M.F. ; Départements : 16,5 M.F. A mi-parcours, l'engagement des financeurs publics s'établit comme suit (en termes de programmation) : UE : 14,5 M.F. ; Etat : 2,5 M.F. ; Région : 67,5 M.F. ; Départements : 1,5 M.F. Le dépassement du montant prévu dans la maquette tient donc aux financements "supplémentaires" de la Région (Fonds d'Aménagement Urbain Régional). Mais des crédits FEOGA non consommés peuvent encore être appelés (ainsi que des fonds provenant des budgets des départements).

10 Du fait de l'engagement, supérieur à celui prévu, de la part de l'Etat, la Région, les départements, et les collectivités locales.

Conclusion

Le programme "*Morgane II*" est bien une opération significative de développement de la zone rurale et littorale fragile, mais il est difficile de dire ex ante si le niveau des aides mobilisées est suffisant pour provoquer l'arrêt du déclin de la zone. L'affectation d'une partie importante des moyens à l'adaptation des hommes d'une part, de la compétitivité du système productif d'autre part, est à souligner, de même que les efforts consacrés à la préservation et à la mise en valeur du milieu de vie. Pour autant ces efforts seront-ils suffisants pour arrêter la dégradation dans les territoires déjà marqués par une faible densité de population ? La faiblesse du programme dans le secteur des services et pour le renforcement des pôles urbains de la zone, qui peuvent être le siège d'une nouvelle dynamique de développement, et, sur un autre plan l'insuffisante spécification territoriale des interventions sont à signaler. Le programme exploite pleinement, par contre, les synergies qui résultent d'une étroite concertation des politiques régionales notamment dans le cadre du Contrat de Plan Etat-Région.

En ce qui concerne la conception de cette politique publique, l'analyse ci-dessus, menée, rappelons-le, sur un programme en cours de mise en oeuvre, montre clairement la difficulté de réaliser complètement l'adéquation entre les phases successives d'un programme de développement économique. Si l'enjeu et les objectifs sont clairs, leur traduction au niveau des mesures, actions ou sous-actions l'est moins. En d'autres termes la séquence enjeux - objectifs - mesures ne nous semble pas suffisamment explicitée pour que la convergence entre l'analyse du plan de développement et la mise en oeuvre opérationnelle soit pleinement assurée. D'autre part, la conception presque exclusivement sectorielle du programme cadre mal avec l'hétérogénéité des situations territoriales décrites dans la première partie. Rien ne permet donc de dire a priori que les objectifs des interventions, fixés à l'échelle de la zone, permettront de résoudre les difficultés spécifiques de tel ou tel territoire. Là encore, c'est l'évaluation ex post du programme qui permettra de trancher sur ce point.

Bibliographie

Daucé (P.), 1996 - L'impact des politiques régionales de développement rural (objectif 5b). Les enseignements méthodologiques d'une évaluation conduite en Bourgogne, Communication au XXXIIème colloque de l'Association de science régionale de langue française, 2-4 septembre 1996, Berlin, 18 p.

European Union, 1996 - First report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg, 158 p.

INSEE Bretagne, diverses années - Tableaux de l'économie bretonne, Rennes, Direction régionale de l'INSEE

INSEE Bretagne, 1997 - Données de comparaison : zones d'emploi/départements/Bretagne/France, Octant, hors-série

Le Bolzer (E.), 1996 - Les services au public en milieu rural et littoral, Rennes, Conseil Economique et Social de Bretagne, 2 tomes

Léon (Y.), Le Roux, (Y.), Quinqu, (M.), 1997 - Evaluation intermédiaire du programme structurel européen objectif 5b concernant la Bretagne, rapport final (1994-1999), 305 p.

Préfecture de la Région Bretagne, 1994 - Objectif 5b, Document unique de programmation Bretagne, 1994-1999, 84 p.

Union européenne, 1996 - Fonds structurels et fonds de cohésion 1994 -1999, textes réglementaires et commentaires, Luxembourg, Communautés européennes, 139 p.