



HAL
open science

Évaluation intermédiaire du programme structurel européen objectif 5b concernant la Bretagne (période 1994-1999 : second rapport d'étape

Yves Léon, Yves Le Roux, Maurice Quinqu, Hélène Duclos, Olivier Gorin,
Nadine Herrard

► To cite this version:

Yves Léon, Yves Le Roux, Maurice Quinqu, Hélène Duclos, Olivier Gorin, et al.. Évaluation intermédiaire du programme structurel européen objectif 5b concernant la Bretagne (période 1994-1999 : second rapport d'étape. 1997. hal-02838234

HAL Id: hal-02838234

<https://hal.inrae.fr/hal-02838234>

Preprint submitted on 7 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



**EVALUATION INTERMEDIAIRE
DU PROGRAMME STRUCTUREL EUROPEEN OBJECTIF 5b
CONCERNANT LA BRETAGNE (PERIODE 1994-1999)**

**SECOND RAPPORT D'ETAPE
AU SECRETARIAT GENERAL POUR LES AFFAIRES REGIONALES
- PREFECTURE DE LA REGION BRETAGNE -**

Yves LEON, Yves LE ROUX, Maurice QUINQU

avec la collaboration de :

Hélène DUCLOS, Olivier GORIN, Nadine HERRARD

Mars 1997

**INSTITUT NATIONAL DE LA RECHERCHE AGRONOMIQUE
CENTRE DE RENNES**
*Unité d'Economie et Sociologie Rurales
Equipe Politique Agricole et Modélisation*

65, rue de St-Brieuc - 35042 Rennes Cedex
Tél. (+33) 02.99.28.53.82 - Fax. (+33) 02.99.28.53.80

MARCHÉ
POUR L'EVALUATION INTERMEDIAIRE
DU PROGRAMME EUROPEEN
OBJECTIF 5b - BRETAGNE
1994-1996

Responsable du marché :	L'Etat représenté par Monsieur le Préfet de la Région de Bretagne
Procédure :	Appel d'offres ouvert du 30 juillet 1996
Marché signé par le titulaire le :	9 décembre 1996
Première réunion du Conseil Scientifique mis en place par l'équipe d'évaluation :	12 décembre 1996
<i>Remise du premier rapport d'étape :</i>	<i>15 janvier 1997</i>
<u><i>Remise du second rapport d'étape :</i></u>	<u><i>28 mars 1997</i></u>

AVANT - PROPOS

Ce document constitue le second rapport d'étape de l'évaluation intermédiaire du programme "*Morgane II*".

Ce rapport a été rédigé par Yves LEON et Yves LE ROUX, responsables scientifiques de l'évaluation, Maurice QUINQU, coordonnateur de l'équipe d'évaluation, Hélène DUCLOS et Olivier GORIN, chargés d'étude. Nadine HERRARD, ingénieur informaticien, a largement contribué à l'exploitation et à la conception des bases de données utilisées.

SOMMAIRE

1. ANALYSE EX ANTE DU PROGRAMME MORGANE II	5
1.1. Domaines d'intervention et complémentarité avec les autres politiques de développement régional	5
1.1.1. Les domaines d'intervention retenus dans "Morgane II"	6
1.1.2. L'insertion de "Morgane II" dans l'espace des politiques de développement régional	8
1.2. De "Morgane I" à "Morgane II" : continuité et innovation	13
1.2.1. La continuité de la stratégie de développement.....	13
1.2.2. Une dimension nouvelle avec "Morgane II"	14
2. ANALYSE DE L'ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME.....	24
2.1. Intérêt et limites des indicateurs physiques pour l'évaluation du programme	24
2.1.1. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par fonds structurels :	26
2.1.2. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par niveaux	28
2.1.3. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par catégories	30
2.1.4. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par secteur	32
2.1.5. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par organisme	33
2.1.6. Quelques exemples d'utilisation des indicateurs physiques	34
2.2. Tableau de bord du programme.....	38
2.2.1. L'exploitation des données de la base "Gestion des Programmes Européens"	38
2.2.2. Analyse de l'état d'avancement du programme sur la base des indicateurs financiers	40
2.2.3. Origine des risques de surévaluation des taux de programmation et de réalisation.....	43
2.2.4. Tableau de bord détaillé du programme.....	46
2.2.5. Tableau de bord synthétique	55

INTRODUCTION

Ce deuxième rapport intermédiaire se compose de deux parties. La première est consacrée à l'analyse de la politique de développement rural mise en oeuvre par le programme "*Morgane II*". Elle présente les domaines d'intervention du programme et souligne son insertion étroite dans la stratégie de développement régional développée avec l'aide du Contrat de Plan Etat-Région. Une comparaison avec le programme "*Morgane I*" fait ressortir la continuité de la politique régionale et les spécificités du programme actuel. Cette partie apporte ainsi des réponses à certaines des questions posées dans le premier rapport intermédiaire sur la logique de la politique suivie. Dans la deuxième partie est présentée une analyse de l'état d'avancement du programme. Le tableau de bord qui constitue l'essentiel de cette partie est incomplet, faute d'avoir pu disposer de toute l'information nécessaire à sa construction, en particulier en ce qui concerne les indicateurs physiques et les caractéristiques des bénéficiaires. Il fournit cependant une première approche détaillée de l'état d'avancement financier du programme.

1^{ère} PARTIE

ANALYSE EX ANTE DU PROGRAMME "MORGANE II"

I. ANALYSE EX ANTE DU PROGRAMME *MORGANE II*

La cohérence interne du programme "*Morgane II*" et sa pertinence en tant que composante d'une stratégie de développement régional sont analysées ici en fournissant un premier éclairage sur les domaines d'intervention couverts par le programme (donc en soulignant ceux qui en sont exclus). Dans un deuxième temps, seront détaillées l'insertion de "*Morgane II*" dans l'espace des principales politiques de développement régional, et l'articulation du programme avec le CPER. Enfin, un éclairage différent en est fourni au travers de l'analyse des continuités et des innovations de "*Morgane II*" vis-à-vis des programmes précédents, en particulier le programme "*Morgane I*".

1.1. Domaines d'intervention et complémentarité avec les autres politiques de développement régional

Le programme européen de développement régional - objectif 5b concernant la Bretagne pour la période 1994-1999 répond aux préoccupations liées aux pertes d'emploi et de population dans les territoires bretons les plus vulnérables. L'outil essentiel pour lutter contre cette tendance à la dévitalisation des zones rurales et littorales est le soutien et le développement des activités économiques dans ces zones.

L'analyse de la pertinence et de la cohérence de la stratégie de développement sous-jacente au programme "*Morgane II*" ne peut se faire de façon indépendante. D'une part, ce programme européen est mis en œuvre alors que d'autres programmes, au sein de la Région, sont simultanément financés par les fonds structurels européens : il s'agit en particulier du programme relevant de l'objectif 2, concernant les zones bretonnes en reconversion industrielle, ainsi que des programmes d'initiative communautaire (sans évoquer les autres politiques structurelles, dont les critères d'éligibilité ne sont pas territorialisés). D'autre part, le programme "*Morgane II*" s'insère dans un dispositif plus large de politiques publiques concourant à la réalisation d'objectifs similaires : la cohabitation au sein de ce dispositif concerne soit des politiques relevant de façon exclusive des compétences de la Région ou des départements, soit des plans de développement dont l'élaboration et la mise en œuvre sont contractualisées de façon pluri-annuelle et impliquent plusieurs partenaires. A cet égard, le positionnement du programme "*Morgane II*" dans l'espace des politiques de développement régional se caractérise fondamentalement par l'articulation avec le Contrat de Plan Etat-Région (CPER), qui couvre désormais la même période de programmation.

1.1.1. Les domaines d'intervention retenus dans "Morgane II"

"Morgane II" représente environ 1.2 milliard de Francs de financements communautaires sur six ans, et une somme équivalente de contreparties nationales publiques. Ce programme ne peut donc à lui seul couvrir l'ensemble des activités ou infrastructures dont le soutien détermine le développement économique régional. Même si le champ d'intervention de "Morgane II" est tronqué, l'éventail des interventions est important et le risque de saupoudrage existe (cf. premier rapport d'étape, page 5).

Les domaines d'intervention d'un programme européen relevant de l'objectif 5b sont contraints de façon réglementaire. Ainsi le règlement 2081/93 du Conseil Européen (règlement-cadre), et les règlements 2083/93, 2084/93 et 2085/93 relatifs au FSE, au FEDER, et au FEOGA-Orientation, respectivement, précisent le champ et la forme de l'intervention pour les programmes relevant des objectifs 1, 2, 3, 4, 5a et 5b. Ces champs d'intervention, ventilés selon les différents fonds, sont présentés de façon synthétique dans l'encadré 1.

Encadré 1

Champs d'intervention des programmes financés par les fonds structurels européens (tous objectifs confondus, sauf précision contraire)

FEDER	<ul style="list-style-type: none">- Investissements productifs,- Création ou modernisation d'infrastructures qui contribuent au développement ou à la reconversion des régions concernées,- Actions visant à développer le potentiel endogène des régions concernées,- Investissements dans le domaine de l'éducation et de la santé (<i>uniquement régions de l'objectif 1</i>).
FSE	<ul style="list-style-type: none">- Faciliter l'accès au marché du travail,- Promouvoir l'égalité des chances sur le marché du travail,- Développer les compétences, aptitudes et qualifications professionnelles.
FEOGA-Orientation	<ul style="list-style-type: none">- Renforcer et réorganiser les structures agricoles (et sylvicoles), y compris la commercialisation et la transformation,- Assurer la reconversion des productions agricoles, et promouvoir le développement d'activités complémentaires,- Contribuer à assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs(trices),- Contribuer au développement du tissu social des zones rurales, à la sauvegarde de l'environnement, et au maintien de l'espace rural.

(d'après Règlement n° 2081/93 du Conseil des CE)

Il ressort de ces contraintes réglementaires une certaine latitude laissée aux concepteurs des programmes de développement régional dans le choix des mesures qui visent à contrecarrer les diagnostics effectués (pertes d'emplois et de populations pour les zones rurales de l'objectif 5b touchées par des problèmes structurels de développement). Les seuls champs d'intervention qui ne peuvent être retenus que pour les régions rurales en retard de développement de l'objectif 1 sont ceux relatifs aux investissements dans le domaine de l'éducation et de la santé. Mais si la formation initiale est exclue du champ de l'objectif 5b, la formation continue (formation professionnelle, formation des chefs d'entreprises, sensibilisation à la qualité et à l'environnement, ...) occupe une place importante dans le programme "*Morgane II*".

Par ailleurs, les mesures cofinancées par les fonds structurels doivent être en conformité avec les autres politiques communautaires.

Notons qu'au titre du FEDER les investissements en infrastructures de base, nécessaires au développement économique, peuvent être financés dans le cadre des programmes relevant des différents objectifs. Ceci exclut toutefois les infrastructures de transport terrestre. Alors que les investissements en infrastructures de communication routière jouaient un rôle prépondérant dans l'Opération Intégrée de Développement (OID) de la Bretagne centrale, 1988-1991 (Plan Routier Breton, dont essentiellement l'aménagement de la RN 164), ce type d'investissement est actuellement du ressort exclusif du CPER (volet 4, programme 11, cf. infra).

De façon générale, le programme "*Morgane II*" voit ses champs d'intervention plutôt orientés vers le soutien aux activités que vers les infrastructures. Sont en effet exclus, de façon réglementaire ou par choix, les services publics, le logement, les infrastructures routières, la formation initiale, la santé, les interventions en faveur des catégories sociales en difficulté, ... De plus, par rapport aux programmes ayant précédé "*Morgane II*", le soutien aux secteurs d'activité ou aux secteurs d'appui (infrastructures de base, vie culturelle, cadre de vie et environnement, recherche, conseil, ...) est plus qu'auparavant en faveur des investissements immatériels que matériels. L'action en faveur des bâtiments industriels (action 224) reste toutefois une des interventions prioritaires de "*Morgane II*" (environ 20 % du total des financements prévus).

1.1.2. L'insertion de "Morgane II" dans l'espace des politiques de développement régional

Le programme "Morgane II" concerne les zones rurales et littorales bretonnes en difficulté de développement. Les fonds structurels européens concourent également au développement des zones urbaines, plus particulièrement celles en difficulté de reconversion industrielle. Ainsi, au titre de l'objectif 2, trois territoires bretons (exclusifs de la zone 5b) sont éligibles aux financements du FEDER et du FSE : il s'agit des zones de Brest, de Lorient, et du Trégor-Nord Bretagne. Le tableau 1 résume l'apport des fonds structurels européens au développement régional breton (non compris les financements relevant d'objectifs non territorialisés : objectifs 3 et 4 pour le FSE, objectif 5a pour le FEOGA-Orientation).

Tableau 1 : Fonds structurels européens en Région Bretagne

Programme	Population éligible	Période	Montant total (M.F.)	Montant annuel (M.F.)
Objectif 5b	890 000 habitants	1994-1999	1 218	203
Objectif 2	760 000 habitants	1994-1996	592	197
Total	1 650 000 habitants (soit 60 % de la population régionale)			400

Les financements au titre des objectifs 2 et 5b concernent une large majorité du territoire breton (60 % de la population). Ne sont pas concernés par ces programmes structurels européens les territoires considérés comme étant attractifs et dynamiques, sur le plan de l'emploi et de la croissance démographique. Il s'agit des zones de Rennes-Vitré et de Vannes-Auray¹.

Certains objectifs sont communs aux programmes 2 et 5b, les difficultés de développement auxquelles ils entendent remédier n'étant pas exclusivement dues à leur appartenance territoriale, qu'elle soit urbaine, péri-urbaine, rurale ou littorale. Ainsi les mesures en faveur de l'emploi et de la formation, des bâtiments industriels, de l'investissement matériel et immatériel, du commerce et de l'artisanat, des centres de recherche et de transfert de technologie, du tourisme, des pôles de développement urbain ou en zone rurale, de la protection des paysages, du traitement et de la valorisation des déchets, ... sont communs aux DOCUP des programmes "Morgane II" et objectif 2.

Le poids financier de ces deux programmes est de niveau comparable. Si l'on ne tient pas compte de la tranche 1997-1999 du programme objectif 2 (non encore arrêtée), l'apport des fonds structurels européens au développement régional breton est de 400 millions de Francs par an (cf. tableau 1), soit environ 240 Francs par habitant des zones éligibles et par an.

L'élaboration et la mise en œuvre de ces deux programmes co-financés par l'Union Européenne s'insèrent, par construction, dans le Contrat de Plan Etat-Région. L'élaboration de ces programmes, si elle n'a pas toujours associé exactement les mêmes partenaires (les

¹ Le pays de Quimper n'est pas concerné par les programmes relevant des objectifs 2 et 5b, mais il est éligible à d'autres politiques structurelles d'initiative communautaire.

Départements ayant été moins impliqués dans l'élaboration des programmes objectifs 2 et 5b que dans celle du CPER), a été animée par un souci de concomitance sur le plan des objectifs de développement et sur le plan financier. De plus, la concertation dans cette élaboration s'est faite de façon séquentielle dans le temps : le CPER a été adopté le 4 février 1994, puis "Morgane II" et le programme objectif 2 l'ont été les 6 et 14 décembre 1994.

Le CPER, portant initialement sur la période 1994-1998, et étendu à la période 1994-1999, prévoit un montant de crédits de 10 140 millions de Francs consacrés au développement de la Région Bretagne. Dans le cadre de ce contrat, l'Etat apporte 5 199 millions de Francs, la Région 3 008 millions, et les autres partenaires (Départements, Communes) 1 933 millions. Au total, ces engagements représentent 1 690 millions de Francs par an. Le tableau 2 permet de rapprocher les principales contributions au développement régional en Bretagne.

**Tableau 2 : Contributions annuelles moyennes au développement régional breton
(millions de Francs et %)**

Fonds structurels européens		Contrat de Plan Etat-Région			
<i>Objectif 5b</i>	<i>Objectif 2</i>	<i>Etat</i>	<i>Région Bretagne</i>	<i>Autres</i>	<i>Total annuel</i>
203	197	867	501	322	2 090
9.7 %	9.4 %	41.5 %	24. %	15.4 %	100 %
19.1 %		80.9 %			

Le mode d'élaboration de ces différents programmes et leur contenu présentent toutes les caractéristiques favorables au respect des principes de partenariat et d'additionnalité des financements, du moins au niveau global. L'intitulé même des grandes orientations du CPER et des axes de "Morgane II" est illustratif de la proximité entre les objectifs de ces deux programmes, comme l'indique le tableau 3.

**Tableau 3 : Orientations et Axes du CPER et de "Morgane II"
(montants en millions de Francs)**

<i>CPER</i>		<i>Objectif 5b^(*)</i>	
1 ^{ère} orientation : Mobiliser pour l'emploi et contre l'exclusion	3 574	Axe A : Mobiliser pour l'emploi	799
2 ^{ème} orientation : Aménager un territoire équilibré, attractif et intégré à l'espace européen	6 560	Axe B : Aménager un territoire équilibré et attractif	400
<i>Total :</i>	<i>10 134</i>		<i>1 199</i>

(*) : Fonds européens - maquette 1994, hors assistance technique et suivi

Une analyse plus fine au niveau des volets du CPER et des mesures de "Morgane II" (tableau 4) confirme ce constat. Seul le volet 4 du CPER, qui concerne les infrastructures de communication, n'a pas de correspondance dans le programme "Morgane II".

Tableau 4 : Volets et Mesures du CPER et de "Morgane II"
(montants en millions de Francs)

Volets :	CPER		Mesures :	Objectif 5b ^(*)	
1	Développer la compétence des hommes	1 878	1	Développer et adapter la compétence des hommes	141
2	Renforcer le potentiel régional d'innovation	489	2	Améliorer la compétitivité des entreprises	352
3	Soutenir la modernisation et l'internationalisation des activités économiques	1 207	3	Adapter les entreprises agricoles et forestières au nouveau contexte économique mondial	306
4	Poursuivre la modernisation des infrastructures de communication	4 585			
5	Conforter l'armature urbaine et redynamiser le monde rural	925	4	Structurer l'espace rural et littoral, promouvoir et valoriser son patrimoine touristique et culturel	236
	<i>dont bassins de développement (prog. 13)</i>	744		<i>dont renforcement des pôles de bassins de développement (411)</i>	21
6	Préserver et mettre en valeur la qualité de la vie en Bretagne	1 050			
	<i>dont patrimoine et développement culturel (prog. 16)</i>	161		<i>dont valorisation des pôles culturels (424)</i>	47
	<i>dont environnement et patrimoine naturel (prog. 15)</i>	469.5	5	Préserver le cadre et la qualité de vie	163
				<i>dont protéger et mettre en valeur la nature et l'espace (51)</i>	131

(*) : Fonds européens

Une analyse à un niveau encore plus désagrégé des programmes et des actions du CPER permet de repérer ceux et celles qui, explicitement de par les conventions d'applications ou implicitement de par l'évidence de l'analogie, correspondent à des mesures (ou sous-mesures, actions, ou sous-actions) du programme "Morgane II". Parmi les actions financées dans le cadre du CPER, celles relatives aux domaines suivants ne peuvent être financées dans le cadre de "Morgane II" : comme indiqué précédemment, la modernisation des infrastructures de communication (qui représente près de la moitié des crédits du CPER) n'est pas finançable par le programme "Morgane II". Par ailleurs, les actions en faveur de l'enseignement secondaire, de l'enseignement supérieur, de la recherche universitaire, de la réparation navale à Brest, ... sont présentes dans le CPER mais ne trouvent pas de mesures similaires dans "Morgane II". Au total, les actions du CPER qui ont une correspondance directe - explicite ou non - dans "Morgane II" représentent un montant d'environ 3 milliards de Francs (cf. tableau 5). Parallèlement, la quasi-totalité des actions de "Morgane II" correspondent à des mesures du CPER : 92 % des crédits européens de "Morgane II" sont associés à des actions du CPER.

Le CPER concerne l'intégralité du territoire de la Région Bretagne. Mais la zone éligible au programme "Morgane II" ne concerne que 32 % des habitants de la Région. En faisant l'hypothèse, simplificatrice sans risquer de biaiser significativement la réalité, que les crédits du CPER se répartissent sur le territoire au prorata du nombre d'habitants, on peut en déduire qu'environ 1 milliard de Francs du CPER échoit à la zone 5b. Un tel calcul montre bien que les contreparties nationales, équivalentes aux concours communautaires, nécessaires au financement du programme "Morgane II" sont programmées dans le cadre de CPER. Une telle conclusion confirme que le partenariat qui a présidé à l'élaboration du programme "Morgane II" a bien eu pour premier effet de fixer, au moins au niveau global, les financements croisés permettant d'assurer le principe d'additionnalité.

**Tableau 5 : Correspondances entre CPER et "Morgane II"
(montants en millions de Francs)**

<i>CPER</i>		<i>Objectif 5b^(*)</i>	
1^{ère} orientation : Mobiliser pour l'emploi et contre l'exclusion		3 574	
Volet 1 : Développer la compétence des hommes		1 878	
Prog. 1	Formation professionnelle, apprentissage, insertion	485	
		(1)	Développer et adapter la compétence des hommes 141
		(211)	Moderniser l'appareil de formation technique et professionnel 55
		(221)	Appui à la création, à la transmission et à l'extension des entreprises 15
Prog. 2	Enseignement secondaire	61	
Prog. 3	Enseignement supérieur	1 332	
Volet 2 : Renforcer le potentiel régional d'innovation		489	
Prog. 4	recherche universitaire, grands organismes	301	
Prog. 5	Innovation et transfert de technologie	188	(212) Accroître le potentiel de recherche et de diffusion technologique 62
Volet 3 : Soutenir la modernisation et l'internationalisation des activités économiques		1 207	
Prog. 6	Agriculture et agro-alimentaire	536	
dont :	- Compétitivité, qualité, diversification, transmission, OGAF, forêt	456	(3) Adapter les entreprises agricoles et forestières au nouveau contexte économique mondial 306
	- Investissements matériels IAA	80	
Prog. 8	PME Industrie	368	
dont :	- Investissement matériel PME-PMI	100	(216) Sensibilisation des entreprises à la qualité, à la gestion de production, à l'environnement 5
	- Diffusion de technologie	80	(222) Renforcement des investissements matériels et acquisition de technologie 40
	- Investissement immatériel	120	(223) Inciter à l'investissement immatériel 22
	<i>sous-total :</i>	<i>380</i>	(224) Aide aux bâtiments industriels 90
			<i>sous-total :</i> 157
	- Commerce extérieur	24	(225) Accès des entreprises aux marchés internationaux 6
	- Réparation navale Brest	44	
Prog. 7	Activités marines	116	
Prog. 9	Commerce et artisanat	95	(23) Développer le tissu commercial et artisanal 45
Prog. 10	Tourisme	94	
		(421)	Hébergement et équipements touristiques 77
		(422)	Création de produits touristiques et professionnalisation des acteurs 15
		(423)	Mise en valeur des grands sites du patrimoine naturel 9
			<i>sous-total :</i> 101

Tableau 5 : Correspondances entre CPER et "Morgane II" (suite)

CPER

Objectif 5b^(*)

2 ^{ème} orientation : Aménager un territoire équilibré, attractif et intégré à l'espace européen	6 560
---	-------

Volet 4 : Poursuivre la modernisation des infrastructures de communication	4 585		
Prog. 11 Plan routier breton	4 355		
Prog. 12 Transport ferroviaire	230		
Volet 5 : Conforter l'armature urbaine et redynamiser le monde rural	925		
Prog. 13 Bassins de développement	744	(411)	Renforcement des pôles de bassins de développement 21
<i>dont</i> : - Développement local (p.m. 50)		(412)	Maintien des services en milieu rural 10
		(413)	Aides aux actions de développement local 6
			<i>sous-total</i> 37
Prog. 14 Contrats de ville	181		
Volet 6 : Préserver et mettre en valeur la qualité de la vie en Bretagne	1 050		
Prog. 15 Environnement et patrimoine naturel	470		
<i>dont</i> : - approfondir la connaissance, évaluer, renforcer la recherche, conseiller, former, informer	52	(513)	Développer l'emploi et le conseil en agriculture 9
- qualité de l'eau (Bretagne Eau Pure II)	392	(512)	Reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques 73
- préserver le patrimoine naturel et les paysages	26	(511)	Préservation et valorisation du patrimoine et des paysages 40
	<i>sous-total</i> : 470		<i>sous-total</i> : 122
Prog. 16 Patrimoine et développement culturels	161	(424)	Valorisation des pôles culturels 47
Prog. 17 Hébergement des personnes âgées	420		
Total CPER :	10 134		
Sous-total programmes correspondant à des actions 5b :	3 097 (31 %)		Total : 1 094

% 5b : 92%

Actions 5b hors CPER

(213)	Aménagement des zones d'activités, alimentation en énergie	20
(214)	Traitement et valorisation des déchets industriels	9
(215)	Accès aux réseaux de télécommunication et au télétravail	5
(43)	Limiter les problèmes de périphéricité des îles	23
(52)	Mise en valeur des centres-bourgs	33

(*) : Fonds européens

1.2. De "Morgane I" à "Morgane II" : continuité et innovation

La stratégie de développement rural mise en oeuvre à l'aide du programme "Morgane II" se situe dans le cadre d'une politique initiée par des programmes antérieurs qui, depuis la fin des années 1980 visent à compenser les déséquilibres de développement que connaît la Bretagne, compte tenu de la répartition traditionnelle de ses activités et de sa population entre l'intérieur et la côte. Notre objectif est ici de caractériser le programme "Morgane II" par rapport à celui qui l'a immédiatement précédé, pour faire ressortir ce qui se situe dans la continuité de ce dernier et ce qui l'en distingue. Une évaluation correcte des acquis de "Morgane II" nécessite en effet de connaître la situation de départ de la zone concernée, ou situation de référence, mais aussi de savoir quels leviers les concepteurs du plan "Morgane I" ont utilisé pour aider au développement rural antérieurement à 1994 et si possible pourquoi les promoteurs de "Morgane II" les ont repris ou, au contraire, les ont abandonnés.

La relative inertie des variables socio-démographiques et économiques justifie que l'on ne puisse pas imaginer des solutions totalement nouvelles à des problèmes anciens, d'autant plus que les politiques suivies antérieurement ont été mises en oeuvre de façon relativement récente (depuis 1988), ont été de courte durée (4 ans pour l'O.I.D. Bretagne Centrale, 3 ans pour "Morgane I") et n'ont certainement pas produit tous leurs effets. Cette observation de bon sens ne doit pas occulter une interrogation sur l'importance relative que la continuation du passé et l'expérience acquise, comparées à des interventions plus innovantes, doivent prendre dans la définition d'une politique publique.

Le programme "Morgane II" s'inscrit dans la continuité du programme "Morgane I" (1.2.1). Cependant, loin d'en être la copie conforme, il s'en distingue par un certain nombre d'innovations dans plusieurs domaines (1.2.2.).

1.2.1. La continuité de la stratégie de développement

Les mesures du programme "Morgane II" reprennent de manière générale les sous-programmes du programme précédent (tableau 6). De plus, au sein de chaque mesure du programme "Morgane II", on trouve des actions également présentes dans le programme "Morgane I". Il s'agit principalement d'interventions finançant des procédures importantes (OGAF, ...) ou des investissements matériels ou immatériels de grande ampleur (immobilier industriel, appareil de formation, ...).

Tableau 6 : Mesures de "Morgane II" et sous-programmes de "Morgane I"

Morgane II Mesures	Morgane I Sous - Programmes
1 : Développer et adapter les compétences des hommes	6 : Ressources humaines
2 : Améliorer la compétitivité des entreprises	2 : Maintien, création et développement des entreprises industrielles et artisanales
3 : Adapter les entreprises agricoles et forestières au nouveau contexte économique mondial	1 : Développement et diversification des productions agricoles et forestières
4 : Structurer l'espace rural et le littoral, promouvoir et valoriser le patrimoine	3 : Développement du tourisme 5 : Minimaliser les problèmes de périphéricité des îles
5 : Préserver le cadre et la qualité de la vie	4 : Protection et mise en valeur de la nature et l'espace

Les principales interventions du programme "Morgane II" reprenant des interventions du programme précédent sont :

- la modernisation de l'appareil de formation technique (sous-action 2111) avec des concours communautaires s'élevant à 50 millions de F,
- l'aide à l'immobilier industriel (action 224) avec 90 MF,
- le soutien au développement du tissu commercial et artisanal (sous-mesure 23) avec 44.5 MF,
- les opérations groupées d'aménagement foncier (action 322) avec 71.5 MF,
- l'hébergement et les équipements touristiques (action 421) avec 77 MF,
- le Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (sous-action 5125) avec 59.5 MF.

Au total, l'enveloppe communautaire consacrée à des actions en continuité directe avec le programme précédent représente 47.5 % de l'enveloppe communautaire globale de "Morgane II".

1.2.2. Une dimension nouvelle avec "Morgane II"

1.2.2.1. Un territoire élargi

La première innovation concerne l'extension du territoire d'application du programme "Morgane". La superficie du territoire couvert par la zone 5b a plus que doublé entre les deux générations de programme (de 36 à 84 cantons concernés en totalité). Il en est de même pour la population concernée par les deux programmes (de 308 000 à 885 000 habitants). Cette extension permet d'englober toutes les régions éligibles sans les couper des pôles urbains auxquels elles se rattachent, et donc de conserver l'unité socio-économique des zones qui

composent le territoire 5b. L'élargissement de la zone rend sans doute plus cohérent le programme avec l'ensemble de la politique de développement économique de la Bretagne, mais en même présente le risque de diluer l'effet de certaines actions dans un territoire hétérogène.

Les conséquences de l'extension peuvent être analysées à deux niveaux au moins :

- l'intervention de "Morgane" ne concerne plus seulement des zones relativement circonscrites, dont le retard de développement est bien caractérisé, ce qui peut rendre plus difficilement acceptable l'absence d'aides européennes pour les zones rurales qui ne bénéficient pas de l'objectif 5b.
- la réussite de ce programme - et de celui du programme de l'objectif 2 - devient un enjeu crucial pour toute la Bretagne.

Par ailleurs, le territoire du programme "Morgane II" est divisé en 5 sous-espaces géographiques en continuité territoriale, exception faite des Iles du Ponant. Il s'agit le plus souvent de zones bien caractérisées rencontrant des problèmes spécifiques. L'absence d'enveloppes régionales dans le programme opérationnel du Document unique de programmation peut sembler surprenante à cet égard, alors que le plan de développement amorce une réflexion sur les différentes sous-zones.

1.2.2.2. Une enveloppe financière plus importante et une ouverture plus large des domaines d'intervention

L'enveloppe financière du programme "Morgane II" est nettement plus importante que celle de "Morgane I" dans l'absolu, mais également par habitant concerné par chacun des programmes. Le concours communautaire au programme "Morgane II" pour la période 1994 - 1999 est de 1266,6 millions de francs. Cette enveloppe pour le programme précédent était de 184 millions de francs. L'enveloppe communautaire de "Morgane II" équivaut donc à 6.9 fois l'enveloppe du précédent programme.

Si l'on rapporte le concours communautaire au nombre d'habitants sur le territoire concerné par chacun des programmes, on obtient un ratio de 1431 Francs par habitant pour le programme "Morgane II" contre 597 Francs par habitant pour le programme précédent. Les effets de "Morgane II" devraient donc être beaucoup plus notables.

Ventilation financière entre les mesures

En utilisant de façon simplifiée la classification en secteurs d'activité et d'appui développée dans le premier rapport intermédiaire (voir annexe 1), nous avons rapproché les grands domaines d'intervention des deux programmes et les enveloppes financières correspondantes (tableau 7), ce qui permet de distinguer des secteurs plus ou moins bien dotés d'un programme à l'autre.

Tableau 7 : Comparaison des concours communautaires de "Morgane II" et "Morgane I" selon les secteurs d'activité et d'appui (en millions de francs)

Secteurs d'activités et d'appui	MORGANE 2			MORGANE 1		
	Mesure	concours communautaires (en millions de F)	%	Sous - programme	concours communautaires (en millions F)	%
Agriculture et forêt	3	283,2	22.4	1	87.8	47.7
Soutien aux activités commerciales, artisanales et industrielles	2	393.3	31.1	2	28.6	15.5
Tourisme, espace, îles	4	236	18.6	3	8.7	4.7
				5	8.2	4.4
Cadre de vie, environnement	5	183.5	14.5	4	5	2.7
Formation	1	151.3	11.9	6	44.8	24.3
Assistance technique	6,7,8	19.2	1.5	7	0.9	0.5
TOTAL		1267	100		184	100

Comparé au programme "Morgane I", le programme "Morgane II" met un accent particulier sur le renforcement de la compétitivité des entreprises (soutien aux activités), qui devient le premier objectif du programme en termes financiers. L'effet amplificateur est important puisque l'enveloppe est multipliée par 13.8, soit deux fois plus que l'enveloppe moyenne. Le financement des interventions concernant l'environnement et le cadre de vie connaît l'augmentation relative la plus importante puisqu'il passe de 2.7 % à 14.5 % de l'enveloppe communautaire (montant multiplié par 36.7). Le financement communautaire du tourisme, de l'espace, et des îles connaît aussi une forte croissance et son importance a plus que triplé (montant multiplié par 13.9).

L'agriculture et la forêt qui représentaient ensemble près de 50 % du budget de "Morgane I", ont vu leur poids relatif décroître dans "Morgane II" à 22.4 % du programme. Toutefois l'enveloppe correspondante atteint cependant 283.2 MF, soit 3 fois plus que dans le programme précédent. L'importance relative de la formation a également diminué de moitié puisque le programme "Morgane I" lui consacrait un quart de son budget alors que "Morgane II" lui en attribue 12 %. Dans l'absolu, cette enveloppe reste cependant substantielle puisque multipliée par trois.

Elargissement des domaines couverts

Au-delà de ces masses globales, un examen plus détaillé au niveau des actions et sous-actions de "Morgane II" permet de repérer les orientations suivies pour s'adapter au nouveau contexte socio-économique de la région et pour donner une impulsion à des interventions jugées cruciales pour l'avenir (tableau 8).

Ce tableau présente les sous-actions et actions *nouvelles* par rapport à "Morgane I". Pour chaque intervention (action ou sous-action), il donne la part qu'elle représente au sein du secteur auquel elle est rattachée et son poids dans le total de la maquette.

Tableau 8 : Evaluation de l'importance financière (dépenses totales) des actions et sous-actions *nouvelles* de "Morgane II", par secteur d'activité et d'appui

Secteurs d'activité	Actions ou sous-actions nouvelles de "Morgane II"	Montant maquette (en millions de F)	% dans le secteur considéré	% dans la maquette
<i>Agriculture</i>	311. Adapter la production au marché et à la qualité (sauf 311.6)	109.6		3.2
	312. Réduire les coûts de production	42.5		1.3
	313.1. Production de viande bovine	16.3		0.5
	313.3. Qualité en viande porcine	14.9		0.4
	314. Développement d'activités de diversification (sauf 314.1)	48.5		1.4
	512.1. Données sur l'eau	11.0		0.3
	512.2. Qualité de l'eau dans les bassins versants	29.0		0.8
	512.5. Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole	99.5		2.9
Sous-total		371.3	54.9	11.0
Forêt		non défini	n. d.	n. d.
Industrie agro-alimentaire	315. IAA de première transformation	48.4	100	1.4
<i>Toutes industries</i>	214. Traitement et valorisation déchets	48.0		1.4
	216. Sensibilisation qualité, gestion, environnement	18.0		0.5
	222. Investissements matériels et technologiques	260		7.7
	225. Développement international	15		0.4
Industries (ensemble)		341	30.3	10.1
Commerce et artisanat	-	-	0	-
Services	412. Maintien des services	20	100	0.6
Tourisme	-	-	0	-
SECTEURS D'ACTIVITE (Ensemble)		780.7	-	23.1

Tableau 8 : Evaluation de l'importance financière (dépenses totales) des actions et sous-actions nouvelles de "Morgane II", par secteur d'activité et d'appui (suite)

Secteurs d'appui	Action ou sous-action nouvelles de "Morgane II"	Montant maquette (en millions de F)	% dans le secteur considéré	% dans la maquette
<i>Infrastructures</i>	213. Aménagement zones d'activité, énergie	40		1.2
	215. Télécommunications et télétravail	10		0.2
	411. Pôles de bassins de développement	41		1.2
Infrastructures (ensemble)		91	92	2.7
<i>Vie culturelle, sociale, cadre de vie</i>	423. Grands sites patrimoine naturel	18		0.5
	424. Valorisation des pôles culturels	94		2.3
	425. Voies d'eau	76		2.2
Vie culturelle, sociale, cadre de vie (ensemble)		188	74	5.6
<i>Environnement rural</i>	511.4. Valorisation pédagogique patrimoine naturel	14		0.4
	512.3 Espèces et milieux aquatiques	16.5		0.5
Environnement rural (ensemble)		30.5	24.7	0.9
<i>Formation</i>	111. Soutien organismes d'orientation et de conseil	31.6		0.9
	112. Accueil, conseil, orientation	36.5		1.1
	121. Conseil et réalisation plans de formation	109.7		3.2
	211. Appareil formation technique et professionnel	110.0		3.3
Formation (ensemble)		287.8	67.5	8.5
Conseil	221. Création, transformation, extension entreprises	23.1	34.4	0.6
Recherche	212. Accroître potentiel de recherche et diffusion technologique	162.4	100	4.8
Accompagnement-suivi	-	-	-	-
SECTEURS D'APPUI (ensemble)		782.8	-	23.2

Parmi les activités soutenues dans le cadre du programme, l'aide apportée aux industries agro-alimentaires et pour le maintien des services en milieu rural est totalement nouvelle et cela comble une lacune du programme précédent. Il en est de même en ce qui concerne l'agro-alimentaire, et il sera important de rapprocher les résultats obtenus par cette intervention de ceux qui sont attendus des mesures générales destinées à toutes les activités industrielles. L'appui aux services en milieu rural peut jouer un rôle notable dans le maintien voire la création d'emplois. C'est donc une action dont les résultats seront à examiner avec attention.

Pour l'agriculture, plus de la moitié (54.9 %) des interventions porte sur des thèmes nouveaux avec un poids particulier accordé aux thèmes concernant la sensibilisation à la qualité, la réduction des coûts de production et la préservation de l'environnement. La proportion d'interventions nouvelles est également forte pour l'industrie (30.3 %), qui reçoit une aide substantielle pour l'aide aux investissements matériels et à l'acquisition de technologie. Il sera crucial d'évaluer le succès de cette dernière intervention à caractère innovant a priori.

A contrario, le tourisme, le commerce et l'artisanat sont des secteurs qui ne bénéficient d'aucune intervention nouvelle. Il serait important de connaître les raisons de cette situation.

Du côté des secteurs d'appui (ou transversaux), l'aménagement des infrastructures représente un secteur nouveau, dont la présence est sans doute liée à la nouvelle configuration géographique de la zone 5b qui inclut les villes-centres de zones rurales en difficulté. On peut faire l'hypothèse que ces nouvelles interventions produiront un effet d'entraînement et de diffusion dans leur environnement immédiat. A côté de l'amélioration de l'attractivité économique qu'elles sont censées produire, le programme devrait contribuer aussi à l'enrichissement du cadre de vie, thème très largement nouveau. Enfin, les types d'intervention en faveur de la formation sont fortement renouvelés (67.5 %) avec des actions à caractère plus innovant et structurant pour ce qui concerne la liaison entre formation et emploi. La recherche enfin constitue un secteur complètement nouveau dans le programme "*Morgane*".

Globalement, le programme "*Morgane*" fait donc une large place aux interventions nouvelles, qui représentent 46.3 % de la maquette, ce qui témoigne de la volonté de ses concepteurs de définir une politique de développement à la fois plus ouverte et plus intégrée. Cependant, le risque de dispersion n'est pas négligeable et la gestion d'une telle proportion d'interventions relativement nouvelles peut entraîner certains dysfonctionnements dans le programme et des difficultés de programmation, sinon de réalisation.

Une recomposition du partenariat financier

- L'analyse qui suit est basée sur les maquettes financières des deux programmes "*Morgane I* et *II*". Cette présentation n'est qu'indicative, puisqu'elle n'intègre pas les données relatives aux réalisations effectives. Cette limite est particulièrement contraignante dans le cas des partenaires publics autres que l'Union européenne, l'Etat, la Région et les Départements, et les organismes privés, dont l'engagement financier est rarement indiqué dans les maquettes financières. De plus, le traitement des informations disponibles lors de leur conception a varié d'un programme à l'autre, ce qui rend les comparaisons plus difficiles (tableau 9. Comparaison des plans financiers indicatifs "*Morgane II*" / "*Morgane I*").

Tableau 9 : COMPARAISON DES MAQUETTES FINANCIERES "Morgane I" / "Morgane II"

Secteurs d'activité	Mes./Ss-progr.	CEE		Etat		Région		Départ.		Autres		Privé		TOTAL	
		Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%	Montant	%
Formation															
MORGANE 2	1	151,3	48%	48,5	15%	72,2	23%	13,2	4%	19,4	6%	12,0	4%	316,6	100%
MORGANE 1	6	44,8	46%	34,6	35%	19,2	20%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	98,0	100%
Soutien aux activités commerciales, artisanales et industrielles															
MORGANE 2	2	393,3	26%	76,5	5%	192,3	12%	70,0	5%	53,9	4%	753,7	49%	1539,7	100%
MORGANE 1	2	28,6	18%	15,4	10%	17,6	11%	0,4	0%	73,8	47%	21,8	14%	157,5	100%
Agriculture															
MORGANE 2	3	283,2	46%	106,3	17%	91,5	15%	88,0	14%	4,0	1%	39,0	6%	612,0	100%
MORGANE 1	1	87,8	25%	14,6	4%	13,6	4%	176,1	49%	1,3	0%	63,2	18%	356,5	100%
Tourisme, espaces, îles															
MORGANE 2	4	236,0	45%	58,0	11%	122,0	23%	52,0	10%	7,0	1%	50,0	10%	525,0	100%
MORGANE 1	3 et 5	16,9	18%	10,0	10%	12,7	13%	16,1	17%	6,9	7%	32,6	34%	95,2	100%
	3	8,7	17%	4,0	8%	4,7	9%	0,0	0%	6,5	13%	26,6	53%	50,4	100%
	5	8,2	18%	6,0	13%	8,0	18%	16,1	36%	0,4	1%	6,0	13%	44,7	100%
Cadre de vie environnement															
MORGANE 2	5	183,5	53%	46,4	13%	46,3	13%	38,5	11%	32,3	9%	0,00	0%	347,0	100%
MORGANE 1	4	5,0	45%	3,1	27%	3,1	27%	0,0	0%	0,0	0%	0,0	0%	11,1	100%
Assistance Technique															
MORGANE 2	6,7,8	19,3	50%	7,4	19%	0,0	0%	0,0	0%	11,9	31%	0,0	0%	38,5	100%
MORGANE 1	7	0,9	50%	0,146	8%	0,753	42%	0	0%	0	0%	0	0%	1,8	100%
TOTAL															
MORGANE 2		1266,6	37%	343,1	10%	524,3	16%	261,7	8%	128,5	4%	854,7	25%	3378,8	100%
MORGANE 1		184,0	26%	77,7	11%	66,9	9%	192,5	27%	82,0	11%	117,6	16%	720,7	100%

Sources :

Programme "Morgane II" :

Version 2.2.2-3 des fiches - actions (24 Janvier 1997) pour les mesures 1,2,3,4 et 5.

Montants des mesures 6, 7 et 8 calculés à partir des montants en écus indiqués dans le Rapport au Comité de Suivi du 24 Janvier 1997, p175.

Programme "Morgane I" :

Programme opérationnel du Plan de Développement des Zones Rurales de Bretagne 18 Mars 1991

- La comparaison de maquettes financières de "*Morgane I*" et "*Morgane II*" montre une intervention accrue de la CEE (26 % du financement du premier programme et 38 % du second) et de la Région (de 9 à 15 % du total). L'intervention de l'Etat est stable aux alentours de 10 % du programme. On constate un relatif désengagement des départements (27 % du financement de "*Morgane I*", 8 % du financement de "*Morgane II*") et des autres collectivités publiques (de 11 % à 4 % du total). Enfin, la participation privée indiquée dans la maquette est plus importante dans le deuxième programme que dans le premier (de 16 % à 25 % du total). Ce constat, qui reflète en partie le jeu des dispositions réglementaires, sera à approfondir lors de l'évaluation finale, avec la prise en compte de l'apport effectif de tous les financeurs (en particulier privés) et un examen détaillé des aspects réglementaires.

Le deuxième niveau d'analyse de l'évolution des partenariats concerne les grands domaines d'intervention délimités par les mesures de "*Morgane II*" et les sous-programmes de "*Morgane I*". La comparaison des deux programmes montre que le taux d'intervention des différentes parties a évolué de façon différente selon les secteurs. Nous présentons uniquement les points saillants de cette comparaison.

Dans le domaine de la formation, le taux d'intervention de l'Etat est passé de 35 % (sous-programme 6 de "*Morgane I*") à 15 % (mesure 1 de "*Morgane II*"), la participation relative de l'ensemble des autres financeurs augmentant légèrement. En ce qui concerne le soutien aux activités commerciales, artisanales et industrielles, les taux d'intervention des différentes parties ont, semble-t-il, considérablement changé, la participation privée passant de 14 % du total du financement dans le sous-programme 2 de "*Morgane I*" à 49 % dans la mesure 2 de "*Morgane II*", mais cette évolution est peut-être plus apparente que réelle, car elle peut provenir d'un mode d'estimation différent de la participation du privé d'une maquette à l'autre. L'essentiel de la différence provient des opérations concernant les bâtiments industriels, pour lesquels aucune participation privée n'était maquettée dans le premier programme, alors que le financement privé atteint 540 MF pour la sous-action 224 de "*Morgane II*". Cette masse financière représente à elle seule plus du tiers du financement indicatif de la mesure 2. Dans l'agriculture, les parts relatives de la CEE, de l'Etat et de la Région ont augmenté, passant respectivement de 25 à 46 %, de 4 à 17 % et de 4 à 15 %. A contrario, les Départements semblent s'être désengagés. Leur participation relative a chuté de 49 à 14 %, soit dans l'absolu une participation passant de 176 à 88 MF.

Les mesures concernant le tourisme, l'espace et les îles (mesure 4 de "*Morgane II*" et sous-programmes 3 et 5 de "*Morgane I*") bénéficient d'un engagement accru de la CEE et de la Région avec des taux passant respectivement de 18 à 45 % et de 13 à 23 % des mesures. Le taux d'intervention de l'Etat s'est maintenu aux alentours de 10 %. La part des autres acteurs : Départements, autres collectivités publiques et surtout financeurs privés régresse, de 17 à 10 % pour les départements, de 7 à 1 % pour les autres collectivités et de 34 à 10 % pour le privé. Mais là encore, surtout en ce qui concerne ce dernier acteur, les règles de construction des maquettes sont à prendre en compte pour interpréter ces évolutions.

Dans le domaine de l'environnement et du cadre de vie (mesure 5/ sous-programme 4), le taux d'intervention de la CEE est identique pour les deux programmes. Les taux de l'Etat et de la Région ont régressé de 27 à 13 %. Les départements et les autres collectivités qui ne participaient pas au financement de ce secteur dans "*Morgane I*", interviennent dans "*Morgane II*" respectivement à hauteur de 11 et 9 %. Les fonds privés n'interviennent dans aucune des deux maquettes.

1.2.2.3. Conclusion : au-delà de la "mise à niveau"

On peut considérer que le programme "*Morgane I*" visait dans de nombreux domaines une "mise à niveau" du territoire 5b par rapport à l'ensemble de la Bretagne. Allant au delà de cet objectif, le programme "*Morgane II*" cherche à anticiper sur les évolutions à venir. Dans ce dernier, les mesures de "*Morgane I*" sont élargies à des nouvelles actions visant à préparer les acteurs du territoire aux nouveaux enjeux économiques et à de nouvelles contraintes.

Ainsi, le domaine d'intervention concernant le secteur agricole et forestier s'est considérablement étendu. De l'aide à la transmission des exploitations et des quelques actions de diversification du premier programme, "*Morgane II*" est passé à toute une série d'interventions qui comprennent l'essentiel de celles de "*Morgane I*" mais en ouvre d'autres visant l'adaptation aux marchés et l'amélioration des productions (réduction des coûts, développement de la qualité, préservation de l'environnement). Elle prend également en compte les industries agro-alimentaires. Ces nouvelles actions regroupées sous l'intitulé "Réorientation des filières de productions", bénéficient de 47 % de l'enveloppe communautaire de la mesure.

Dans le secteur des PMI - PME, les opérations financées par le programme "*Morgane I*" concernaient des restructurations, des modernisations, ... Le programme "*Morgane II*" reprend les grandes lignes de ces opérations, mais propose également des actions plus novatrices : soutenir le potentiel de recherche et de transfert technologique, l'accès aux réseaux de télécommunication, la mise en place d'expériences de télétravail, l'incitation à l'accès aux marchés internationaux,...

Dans le secteur des ressources humaines, le programme "*Morgane I*" finançait essentiellement des formations liées à une activité spécifique. Les formations spécifiques sont toujours présentes (formation des artisans et commerçants, ...), mais le programme "*Morgane II*" propose une stratégie plus globale avec des actions transversales comme l'accueil et le conseil ou la sensibilisation aux nouvelles technologies.

Enfin, l'environnement tient au sein du programme en cours une place devenue stratégique, qu'il s'agisse de la mise en valeur du patrimoine naturel ou de la maîtrise de la pollution d'origine agricole.

2nde PARTIE

***ANALYSE DE L'ETAT D'AVANCEMENT
DU PROGRAMME***

2. ANALYSE DE L'ETAT D'AVANCEMENT DU PROGRAMME

2.1. *Intérêt et limites des indicateurs physiques pour l'évaluation du programme*

Les indicateurs physiques définis dans les documents de mise en oeuvre sont l'une des bases d'évaluation du programme. L'information financière sur les montants : inscrits à la maquette, engagés, mandatés (ou payés) renseigne sur l'état d'avancement de la programmation c'est-à-dire essentiellement sur la consommation des crédits et, avec un certain délai, sur la réalisation des dépenses. Mais la réalisation effective des opérations programmées ne suit pas immédiatement les attributions des aides publiques : en général le maître d'ouvrage a un an de délai pour mener à bien l'opération sur laquelle il s'est engagé. Il est possible aussi qu'il fasse l'avance de fonds, dès qu'il a reçu notification de l'accord concernant sa demande, si son projet le requiert et en particulier lorsque le délai de mobilisation des fonds publics est trop long. En principe l'information fournie par les indicateurs physiques est plus précise sur l'état de réalisation des projets aidés. Elle permet de mieux appréhender l'état d'avancement lorsqu'au niveau le plus fin les types d'intervention retenus par la programmation ne sont pas homogènes. Elle est aussi à la fois plus riche et moins aisée à obtenir et à interpréter.

Au delà d'une mesure de l'état d'avancement de l'opération que permet la lecture des "résultats réalisés" par rapport aux "résultats attendus" les indicateurs physiques peuvent renseigner sur les caractéristiques des bénéficiaires, des actions et sur les effets des interventions programmées. Leur première limite est qu'ils peuvent difficilement être synthétisés pour donner une information sur l'état des réalisations à un niveau agrégé (action, sous-mesure...). Même au niveau le plus fin de la sous-action l'agrégation n'est pas toujours possible en raison de l'hétérogénéité des opérations qu'elle inclut. Cette information à caractère technique est très diverse et beaucoup moins bien maîtrisée que celle qui concerne les montants financiers qui est uniforme pour toutes les interventions et obligatoire en raison des règles qui s'appliquent à la gestion des fonds publics. De plus l'expérience, concernant la définition de ces indicateurs et la collecte de l'information correspondante, est très récente. Enfin cet aspect de la procédure est jugé secondaire par rapport à la programmation proprement dite ; en conséquence il est plus ou moins bien pris en compte dans le plan de charge des services instructeurs car il a un coût.

L'objet des indicateurs physiques est multiple, il peut être décliné en quatre points :

- i) mesurer ou repérer l'état d'avancement des réalisations concrètes impliquées par les opérations programmées
- ii) donner une description des populations de bénéficiaires, ce qui doit permettre d'apprécier la pertinence et la sélectivité des interventions par comparaison avec des populations de référence
- iii) préciser les caractéristiques (notamment l'ampleur) des opérations ce qui peut faciliter une première anticipation a priori des effets attendus
- iv) mesurer ou repérer les effets pour préparer les analyses d'efficacité et d'efficience.

Le type d'informations fournies par les indicateurs physiques étant très variable, nous les avons regroupés² en quatre catégories correspondant à l'objet qui leur est assigné :

- 1) Indicateurs des caractéristiques des bénéficiaires : ces indicateurs caractérisent par exemple les entreprises, les stagiaires d'une opération de formation, les centres d'accueil....
- 2) Indicateurs des caractéristiques de l'opération : indicateurs mesurant les réalisations effectives au niveau le plus détaillé (nombre de km, nombre d'ha, nombre de visites, nombre d'opérations...).
- 3) Indicateurs d'effets ou Indicateurs prévisionnels : ils mesurent les résultats de l'opération ou les prévisions concernant ces résultats. Généralement c'est un indicateur de plus long terme (nombre d'emplois créés, taux prévu de réalisation, montant prévisionnel, etc...).
- 4) Indicateurs "comptables" : ce sont des indicateurs qui sont automatiquement incrémentés d'une unité dès qu'une intervention se réalise dans l'opération (nombre d'études, nombre d'opérations, nombre de dossiers, etc ...).

Prenons par exemple l'action 112 "Accueil, conseil, orientation des personnes, ingénierie de formation", on a classé dans la catégorie 1, l'indicateur "nombre de personnes entrées en formation" , dans la catégorie 2, l'indicateur "nombre d'heures de formation", dans la catégorie 3, l'indicateur "nombre de personnes embauchées" et enfin dans la catégorie 4, l'indicateur "nombre de projets".

L'intérêt d'une batterie d'indicateurs pour apprécier un programme est soumis à deux conditions :

- i) ils doivent être définis de manière à bien refléter un aspect significatif de l'intervention en cause ; ainsi le nombre de demandes est un indicateur aisé à connaître mais en général pauvre en information. Une mention particulière est à faire à ce sujet sur l'intérêt de localiser les interventions dans la zone 5b, en raison de son hétérogénéité.
- ii) ils doivent représenter une information fiable et dénuée d'ambiguïté : pour une bonne interprétation la donnée chiffrée doit préciser non seulement le "résultat réalisé" à une date précise, mais également "le résultat attendu" qui constitue la référence.

La fiabilité de l'information repose à la fois sur :

- la véracité de la déclaration du bénéficiaire,
- la fréquence relative des déclarations, autrement dit le poids des non-réponses,
- la manière de synthétiser les réponses obtenues doit être connue sans ambiguïté.

L'analyse présentée ci-après repose essentiellement sur des documents de programmation (documents de mise en oeuvre) et sur l'étude du CREFE³, elle devra être reprise et complétée non seulement pour les besoins de la mise à jour mais aussi pour intégrer les observations des services instructeurs voire des résultats d'études en cours sur cette question (par exemple à la DIREN). Enfin les renseignements collectés lors des contacts pris avec les organismes relais et de l'évaluation approfondie permettront à nouveau de faire des mises au point.

² Les ¾ environ des indicateurs ont été aisément classés selon cette typologie, pour le reste une imputation plus arbitraire a dû être faite.

³ BASLÉ M. FLOCHLAY B. FONTAINE T. LATSCHA A-L.; Evaluation des DOCUP objectifs 2 et 5b : Rapport d'étude. Centre Régional d'Études et de Formation Économique , Université de Rennes 1

On commence par présenter une analyse des indicateurs tels qu'ils figurent dans le rapport au comité de suivi du 24 janvier 1997. La préparation de la suite de l'évaluation nous a conduit à établir une liste récapitulative plus complète (annexe 2) dans le but d'examiner a priori les caractéristiques d'un ensemble assez complet d'indicateurs : pertinence, redondances, facilité de collecte, ambiguïté. On propose ensuite une nouvelle liste (annexe 3) plus concise qui essaie de remédier à certains de ces défauts en proposant de reformuler des libellés, de supprimer des redondances, et d'ajouter quelques éléments supplémentaires. Comme on l'a déjà mentionné ce travail nécessitera des mises au point avec l'aide des experts compétents de chaque domaine.

2.1.1. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par fonds structurels :

- **Aucun indicateur n'est renseigné pour le FSE** dans le rapport au comité de suivi du 24 janvier 1997, seuls ceux qui s'appliquent au FEOGA sont fréquemment remplis. Il sera nécessaire d'expliquer les causes de ces disparités et d'examiner avec les services instructeurs les possibilités de l'améliorer.

Tableau 11 : Nombre d'indicateurs et taux de remplissage par fonds structurels.

Fonds structurels	Nb d'indicateurs retenus	Indicateurs présentant une valeur attendue		Indicateurs avec valeur intermédiaire renseignée	
	Nombre (1)	Nombre (2)	% (2)/(1)	Nombre (3)	% (3)/(1)
FEDER	49	22	45	8	16
FSE	41	41	100	0	
FEOGA	123	81	66	78	63
TOTAL	213	144	68	86	40

- **La fréquence des indicateurs de telle catégorie est différente selon le fonds concerné** (tableau 12). Pour le FEOGA la fréquence relative des indicateurs d'opération est très dominante. Cette catégorie est prépondérante aussi pour le FEDER mais dans une moindre mesure, car les indicateurs d'effets sont ici relativement nombreux. Pour le FSE par contre ce sont les indicateurs caractéristiques des bénéficiaires qui dominent avec les indicateurs d'opération. On essaie d'explicitier ci-dessous ces disparités en s'appuyant notamment sur les caractéristiques des opérations en cause.

Tableau 12 : Nombres et pourcentages d'indicateurs par catégorie pour chaque fonds.

Fonds structurels	Indicateurs caractéristiques des :						Indicateurs comptables		Ensemble
	Bénéficiaires		Opérations		Effets		NB	%	
	NB	%	NB	%	NB	%			
FEDER	11	22	20	41	17	35	1	2	49
FSE	18	44	16	39	6	15	1	2	41
FEOGA	7	6	100	81	5	4	11	9	123
TOTAL	36	17	136	64	28	13	13	6	213

Nb : les % désignent la fréquence de chaque catégorie d'indicateurs par rapport à l'ensemble

- *Le type d'indicateur ne permet pas de comprendre les motifs de non remplissage de certains indicateurs. Les taux de remplissage observés par catégorie diffèrent très sensiblement lorsque l'on passe du FEDER au FEOGA (tableau 13).*

Tableau 13: Nombre d'indicateurs renseignés et taux de remplissage par catégorie pour chaque fonds.

Fonds structurels	Indicateurs caractéristiques des :						Indicateurs comptables		Ensemble	
	Bénéficiaires		Opérations		Effets		Nb	taux	Nb	taux
	Nb	taux	Nb	taux	Nb	taux				
FEDER	2	18	2	10	4	24	0		8	16
FSE	0		0		0		0		0	
FEOGA	5	71	60	60	3	60	10	91	78	63
TOTAL	7	19	62	46	7	25	10	77	86	40

NB : les taux (de remplissage) désignent le rapport des nombres d'indicateurs renseignés qui figurent dans ce tableau aux nombres d'indicateurs retenus dans le Docup, qui se trouvent dans le tableau 12

2.1.2. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par niveaux⁴

■ **Le nombre d'indicateurs par action**, est très variable puisqu'il varie de 0 à 25 (25 pour l'action 311- "adapter la production aux besoins des marchés et de la qualité" et 0 pour l'action 425- "aménagement des voies d'eaux bretonnes"), variabilité que l'on retrouve à tous les niveaux :

de 0 à 7 pour les sous-actions

de 0 à 25 pour les actions

de 0 à 57 pour les sous-mesures

de 15 à 86 pour les mesures.

D'une manière générale, c'est dans la mesure 3 que les indicateurs sont les plus nombreux et dans la mesure 4 qu'ils le sont le moins (et ceci à tous les niveaux) (tableau 14).

La sous-action 424.1- "pôles culturels", l'action 425- "aménagement des voies d'eaux bretonnes" et la sous-mesure 34 - "animation - suivi - conseil" ne présentent aucun indicateur physique. Il faut noter que ce sont des fiches récentes non présentées dans le DOCUP.

Il est clair qu'il existe des disparités importantes de taux de remplissage des indicateurs selon les mesures. Deux mesures sur les cinq du programme ne présentent aucun indicateur renseigné au 24 Janvier 1997. Seule la mesure 3 est bien documentée avec les 2/3 des indicateurs renseignés. On peut noter également la particularité de la mesure 5 qui présente un taux de remplissage important mais où seulement 8 % des indicateurs disposent d'une "valeur attendue", ce qui peut poser des problèmes en termes de mesure de réalisation des objectifs.

⁴ Les niveaux désignent les subdivisions opérationnelles de la programmation : sous-actions, actions, sous-mesures, mesures. Notons que lorsqu'on agrège les taux de remplissage par axe, on obtient un taux identique de 40 % pour chacun des axes.

Tableau 14 : Nombre et taux de remplissage des indicateurs par niveau

Axes Mesures Sous-mesures	Ensemble des indicateurs retenus	Indicateurs présentant une "valeur attendue"		Indicateurs dont la valeur intermédiaire est renseignée	
		Nombre (1)	Nombre (2)	% (2)/(1)	Nombre (3)
A	161	135	84	65	40
1	41	41	100	0	
11	13	13	100	0	
12	19	19	100	0	
13	8	8	100	0	
14	1	1	100	0	
2	34	16	47	8	24
21	19	5	26	0	
22	13	9	69	6	46
23	2	2	100	2	100
3	86	78	91	57	66
31	57	55	96	35	61
32	19	13	68	12	63
33	10	10	100	10	100
34	0	0		0	
B	52	9	17	21	40
4	15	6	40	0	
41	4	4	100	0	
42	8	0		0	
43	3	2	67	0	
5	37	3	8	21	57
51	32	3	9	21	66
52	5	0		0	
TOTAL	213	144	68	86	40

A l'intérieur de la mesure 2 apparaissent des disparités importantes puisque la sous-mesure 21- "renforcer l'environnement des entreprises" ne présente aucun indicateur renseigné (malgré le poids financier de la sous-action 211.1) alors que la sous-mesure 22 est correctement renseignée⁵ avec 46%.

A l'intérieur de la mesure 3, les taux de remplissage sont élevés (63% pour la sous-mesure 32 et 61% pour la sous-mesure 31). A noter que la sous-mesure 33 - "mise en valeur de la forêt" présente un taux de remplissage de 100% avec 10 indicateurs.

Le bon taux de remplissage de la mesure 5 ne doit pas cacher l'absence de nombreux renseignements notamment pour la sous-mesure 52 et la sous-action 512.5 qui représente pourtant 1/3 des financements de la mesure 5.

⁵ L'analyse pour la sous-mesure 23 n'est pas significative puisqu'elle ne comporte que deux indicateurs.

2.1.3. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par catégories

La répartition du nombre des indicateurs par catégories n'est pas uniforme selon les diverses mesures, ceci tient à la nature des interventions et à la difficulté plus ou moins grande de connaître l'effet produit sur le bénéficiaire final (tableau 15).

Tableau 15: Nombre d'indicateurs par catégories

Axes Mesures Sous-mesure	Indicateurs caractéristiques des :						Indicateurs comptables		Ensemble Nombre
	Bénéficiaires		Opérations		Effets		Nb	%	
	Nb	%	Nb	%	Nb	%			
A	32	20	103	64	17	11	9	6	161
1	18	44	16	39	6	15	1	2	41
11	5	38	7	54	0		1	8	13
12	11	58	7	37	1	5	0		19
13	2	25	2	25	4	50	0		8
14	0		0		1	100	0		1
2	9	26	14	41	10	29	1	3	34
21	5	26	10	53	3	16	1	5	19
22	3	23	4	31	6	46	0		13
23	1	50	0		1	50	0		2
3	5	6	73	85	1	1	7	8	86
31	3	5	49	86	0		5	9	57
32	1	5	16	84	1	5	1	5	19
33	1	10	8	80	0		1	10	10
34	0		0		0		0		0
B	4	8	33	63	11	21	4	8	52
4	2	13	6	40	7	47	0		15
41	1	25	2	50	1	25	0		4
42	0		4	50	4	50	0		8
43	1	33	0		2	67	0		3
5	2	5	27	73	4	11	4	11	37
51	2	6	22	69	4	13	4	13	32
52	0		5	100	0		0		5
TOTAL	36	17	136	64	28	13	13	6	213

La mesure 3 et la mesure 5 ne comptent pratiquement que des indicateurs d'opérations alors que la répartition est beaucoup plus équilibrée pour les autres mesures. Dans le cas de la mesure 1 axée sur la formation, les indicateurs caractéristiques des bénéficiaires prennent logiquement une place plus importante. Pour la mesure 4 ce sont les indicateurs d'effets qui sont les plus nombreux puisque la mesure est basée sur du plus long terme avec des actions de restructuration et d'attractivité touristique. Il serait naturellement intéressant de connaître les caractéristiques des bénéficiaires et leur degré de satisfaction mais la collecte de ce type d'information suppose une opération spécifique relativement lourde du type évaluation contingente.

Il s'agit maintenant de voir la relation qui peut exister entre le type d'indicateur et le taux de remplissage, c'est-à-dire ce qui peut expliquer le taux de remplissage supérieur des mesures 3 et 5, les indicateurs d'opérations étant probablement plus simples à quantifier (tableau 16).

Tableau 16 : Nombre d'indicateurs renseignés et taux (%) de remplissage par catégories.

Axes Mesures Sous-mesures	Indicateurs caractéristiques des :						Indicateurs comptables		Ensemble	
	Bénéficiaires		Opérations		Effets					
	Nb	Taux	Nb	Taux	Nb	Taux	Nb	Taux	Nb	Taux
A	5	16	49	48	5	29	6	67	65	40
1	0		0		0		0		0	
11	0		0		0		0		0	
12	0		0		0		0		0	
13	0		0		0		0		0	
14	0		0		0		0		0	
2	2	22	2	14	4	40	0	0	8	24
21	0		0		0		0		0	
22	1	33	2	50	3	50	0	.	6	46
23	1	100	0	.	1	100	0	.	2	100
3	3	60	47	64	1	100	6	86	57	66
31	2	67	29	59	0	.	4	80	35	61
32	0		10	63	1	100	1	100	12	63
33	1	100	8	100	0	.	1	100	10	100
34	0		0		0		0		0	
B	2	50	13	39	2	18	4	100	21	40
4	0		0		0		0		0	
41	0		0		0		0		0	
42	0		0		0		0		0	
43	0		0		0		0		0	
5	2	100	13	48	2	50	4	100	21	57
51	2	100	13	59	2	50	4	100	21	66
52	0	.	0	0	0	.	0	.	0	
TOTAL	7	19	62	46	7	25	10	77	86	40

Nous pouvons déjà noter que les indicateurs d'opérations, comme prévu, sont mieux renseignés que les indicateurs de bénéficiaires et les indicateurs d'impact⁶, sans toutefois que cela soit très flagrant.

On constate également que pour la mesure 2, ce sont les indicateurs d'impact qui sont le mieux renseignés mais que, globalement, ce n'est pas le type d'indicateurs qui influence le taux de remplissage mais la mesure concernée. Ainsi, on note que quelle que soit la catégorie de l'indicateur, les mesures 3 et 5 sont les mieux renseignées.

2.1.4. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par secteur

Nous avons calculé le taux de remplissage des indicateurs par secteur d'activité et secteur d'appui tels qu'ils sont définis dans le rapport intermédiaire de Janvier 1997 afin de tester l'hypothèse d'une différence des taux de remplissage selon la nature des activités (tableau 17).

Tableau 17 : Nombre d'indicateurs et taux de remplissage par secteurs d'activité et d'appui

Secteurs d'activité et d'appui	Nombre d'indicateurs retenus	Indicateurs présentant une valeur attendue		Indicateurs avec une valeur intermédiaire renseignée	
PAR SECTEUR D'ACTIVITE					
	Nombre (1)	Nombre (2)	% (2)/(1)	Nombre (3)	% (3)/(1)
Agriculture	82	66	80	48	59
Qualité	37	37	100	19	51
Valeur ajoutée	18	16	89	15	83
Dynamisation	19	13	68	12	63
Préservation de l'environnement	8	0		2	25
Forêt	10	10	100	10	100
Industrie Agro-alimentaire	2	2	100	1	50
Toutes industries	12	5	42	3	25
Commerce, artisanat	2	2	100	2	100
Services	1	1	100	0	
Tourisme	5	0		0	
TOTAL	114	86	75	64	56

⁶ Les indicateurs comptables sont trop peu nombreux pour en tirer des conclusions significatives. Cependant compte tenu du mode de construction de cette catégorie d'indicateurs, il n'est pas étonnant d'obtenir un taux de remplissage élevé.

**Tableau 17 : Nombre d'indicateurs et taux de remplissage
par secteurs d'activité et d'appui (suite)**

PAR SECTEUR D'APPUI					
Infrastructures	8	3	38	0	
Vie culturelle et sociale, cadre de vie	8	0	0	0	
Environnement rural	21	3	14	19	90
Formation	45	42	93	0	
Conseil	6	4	67	3	50
Recherche	7	3	43	0	
Accompagnement-suivi	1	1	100	0	
Îles du Ponant	3	2	67	0	
TOTAL	99	58	59	22	22

Le secteur "agriculture", lié au FEOGA est assez bien renseigné dans l'ensemble, sauf pour les actions qui concernent la "préservation de l'environnement". Le secteur "forêt", comme on l'a déjà souligné est parfaitement renseigné, de même que le secteur "commerce-artisanat". On notera également le faible taux de remplissage des secteurs "industries" et "tourisme"⁷ En ce qui concerne les secteurs d'appui, seul le secteur environnement rural est bien renseigné, ce qui peut paraître paradoxal compte tenu du taux de remplissage du secteur "préservation de l'environnement", mais ceci tient au nombre relativement faible d'indicateurs afférents. Le secteur "conseil" est également renseigné correctement (1 indicateur sur 2 en moyenne).

Le taux de remplissage des autres secteurs d'appui est nul.

On notera que l'ensemble des secteurs d'appui est bien moins renseigné (22%) que l'ensemble des secteurs d'activité (56%). L'absence de données pour les actions relevant du FSE et la difficulté de collecter des informations significatives sur les effets des aides en matière de protection de l'environnement et du cadre de vie expliquent cette différence.

2.1.5. Nombre et taux de remplissage des indicateurs par organisme

La disparité des taux de remplissage des indicateurs selon les services instructeurs est certaine ; elle peut refléter une insuffisance de moyens pour la prise en charge de cet aspect de la programmation, ou de l'accessibilité plus ou moins grande à l'information. Ce dernier aspect dépend de l'efficacité des organismes-relais en la matière, du degré de coopération des bénéficiaires et de la nature des opérations (tableau 18).

⁷ les autres secteurs sont peu significatifs.

Tableau 18 : Nombre d'indicateurs et taux de remplissage par organisme chargé du suivi.

Organismes	Nombre d'indicateurs retenus	Indicateurs présentant une valeur attendue		Indicateurs avec une valeur intermédiaire renseignée	
		Nombre	%	Nombre	%
DRTEFP	37	37	100	0	
ARIARCA	3	3	100	0	
Préfectures de dépt	77	22	29	24	31
SGAR	15	5	33	3	20
DRAF	83	72	87	51	61
GIE lait-viande	22	22	100	10	45
DDAF	24	19	79	20	83
CNASEA	12	11	92	7	58
APPIP	3	2	67	0	
DIREN	20	0		16	80
DRE	2	0		0	
TOTAL*	298	193	65	131	44

* : le total est supérieur à celui des tableaux précédents compte tenu du fait que plusieurs organismes peuvent être chargés du suivi du même indicateur

Compte tenu du nombre d'indicateurs concernant la DRAF et les DDAF (107 au total), nous avons un taux de remplissage élevé (61 % pour la DRAF et 83 % pour les DDAF). Si les organismes DRTEFP, ARIARCA, APPIP, et DRE ne présentent aucun indicateur renseigné, on ne peut cependant en tirer de conclusions que pour la DRTEFP qui est chargée de 37 indicateurs, les autres nombres n'étant pas significatifs. Les taux de remplissage pour le CNASEA et le GIE lait-viande sont moyens (respectivement 58 % et 45 %) ; ils sont élevés pour la DIREN (80 %) malgré l'absence de valeur attendue, et assez faibles pour les préfectures de département et le SGAR (respectivement 31 % et 20 %).

2.1.6. Quelques exemples d'utilisation des indicateurs physiques

■ La source d'information la mieux documentée concernant les indicateurs physiques est le rapport au comité de suivi, la base de données GPE étant assez déficiente sur ce point. Mais même sur cette base leur utilisation n'est pas immédiate car :

- i) ils sont très inégalement renseignés : en raison d'une mise à jour à périodicité annuelle ils ne sont pas connus avant le mois d'avril pour les interventions relevant du FSE, pour le FEDER 35 % sont renseignés, et les 2/3 sont remplis pour le FEOGA.
- ii) l'interprétation de certains indicateurs nécessiterait une explicitation soit en raison de leur caractère très technique, soit parce que le libellé n'est pas dénué d'ambiguïté : ainsi les indicateurs d'évolution ne précisent pas, en général, la période considérée.
- iii) les données relatives aux indicateurs figurant dans le rapport résultent d'une synthèse, et le nombre de réponses (ou celui des non réponses) dans les dossiers des bénéficiaires n'est

pas indiqué. Y a-t-il eu redressement des non réponses ? Dans la négative : l'indicateur sous-estime systématiquement l'état d'avancement et peut, d'autre part, biaiser le profil de la population des bénéficiaires.

■ Une mesure plus fidèle du taux d'avancement des réalisations ?

- l'exemple de la sous-action 311.4 "Surveillance et protection des plants de pommes de terre"

Le taux de réalisation financière indique que 30 % des dépenses prévues dans la maquette ont été réalisées, mais les indicateurs physiques permettent de distinguer quatre types d'opérations distinctes pour lesquelles les taux de réalisation sont différents mais toujours supérieurs à ce chiffre ; en effet la proportion du nombre d'échantillons analysés par rapport au total prévu est de :

33 % pour le virus PSTV

43 % pour les nématodes

56 % pour le virus de la rhizomanie

56 % pour le flétrissement bactérien

Il apparaît ainsi que l'état d'avancement de la sous-action est plus important que ne l'indique le critère financier, et qu'elle comporte en réalité quatre types d'opérations, qui obéissent le cas échéant à des déterminismes biologiques différents, et dont le taux de réalisation est très variable. Le chiffre inférieur du critère financier est lié à la procédure comptable qui implique la remise par le bénéficiaire de justificatifs des dépenses. En effet, au délai des services comptables s'ajoutent ceux de prestataires de services peu diligents pour la fourniture des factures.

- l'exemple de la sous-action 311.1 "Mise aux normes d'hygiène des exploitations laitières et amélioration de la qualité du lait"

Cette sous-action comporte deux types d'interventions bien distinctes, l'engagement d'éleveurs sur l'application d'un code de bonnes pratiques en matière de production laitière (opération "code hygiène lait") d'une part et quatre études commandées à des organismes techniques agricoles. Le taux de réalisation financière est de 13 % pour la sous-action mais les indicateurs précisent que 1766 éleveurs se sont engagés dans le "code hygiène" sur 15000 ciblés (soit 12 %) et qu'une seule étude est achevée sur les quatre. Dans ce cas les indicateurs physiques confirment le critère financier et apportent une information complémentaire. Cependant l'indicateur relatif aux études est assez pauvre car il ne permet aucune appréciation sur l'importance des études en cause. L'indicateur financier serait alors préférable car il permet de pondérer les opérations par leur coût.

■ L'évaluation du coût unitaire par opération

Ce calcul est rarement possible, même au niveau de la sous-action car la plupart regroupent des types d'opérations différents ainsi qu'on l'a signalé précédemment et parce qu'aucune codification des opérations ne permet de constituer des sous-groupes homogènes. On peut cependant donner l'exemple de la sous-action 312.4 Appui technique finalisé pour la réduction des coûts de production du lait. Cette opération consiste en un diagnostic technico-économique d'exploitation par un expert agréé débouchant sur des recommandations, un suivi technique, et un bilan un an plus tard. Elle est relativement standardisée et la dépense de 10 M.F. prévue dans la maquette financière pour 1000 "diagnostics" correspond à une dépense unitaire moyenne de 10000 francs. Les éléments de ce coût seraient à préciser ainsi que

l'opinion des éleveurs sur l'intérêt de l'opération, ce qui relève de l'analyse qualitative, mais son ordre de grandeur est compatible avec celui de la tenue d'une comptabilité.

■ la description de la population des bénéficiaires

Les exemples d'indicateurs qui donnent des informations sur la population des bénéficiaires ou sur la nature des opérations sont assez rares dans la mesure 3. On a cependant déjà cité le cas de la sous-action 311.4, on peut y ajouter plusieurs opérations de la sous-mesure 33 "Mise en valeur de la forêt" pour lesquelles la distinction entre feuillus et résineux, entre bois rouges et bois blancs donne une information intéressante qu'il serait nécessaire de comparer aux données de référence.

En résumé

L'intérêt des indicateurs physiques peut être précisé en notant deux caractéristiques :

- i) leur spécificité : lorsque le niveau d'intervention le plus fin du programme opérationnel est hétérogène il est nécessaire de distinguer des groupes d'opérations caractérisables par une mesure physique (nombre d'opérations standards, nombre d'hectares, nombre de km...). Bien sûr cette propriété est incompatible avec la possibilité de faire une synthèse à un niveau plus agrégé, mais ceci peut être obtenu par le biais des réalisations financières.
- ii) un délai d'obtention parfois plus bref : la réalisation physique d'une opération peut être notée et déclarée "immédiatement" par le bénéficiaire. Il ne faut pourtant pas ignorer la difficulté de collecter cette information en fin d'opération, alors que sa déclaration n'a pas pour le bénéficiaire le même intérêt que la remise des justificatifs comptables.

Une bonne utilisation des indicateurs physiques suppose une réflexion sur les objectifs concrets visés au travers de cette information (mesures de pertinence des interventions, appréciation des effets...), la définition d'un jeu "minimal"⁸ d'indicateurs adaptés à ces objectifs avec le concours des experts compétents, et des moyens pour assurer la collecte des informations auprès des bénéficiaires.

Sur la base des informations figurant dans le rapport au comité de suivi du 24 janvier 1997, on a montré que seuls les indicateurs liés au FEOGA sont renseignés avec une bonne fréquence même s'il existe quelques disparités à l'intérieur de la mesure 3 et surtout de la mesure 5.

L'explication la plus convaincante pour expliquer le taux de remplissage des indicateurs est donc sans aucun doute le fonds structurel concerné. Que l'on fasse une étude par secteur d'activité, par mesure ou par organisme instructeur, ce sont toujours les actions liées au FEOGA qui sont le plus fréquemment renseignées. Il est difficile d'évaluer la pertinence des indicateurs des mesures 1, 2 et 4 puisqu'ils sont peu (ou pas) renseignés. Cependant le classement par type d'indicateurs nous a permis de voir que la catégorie dominante par mesure était généralement en adéquation avec le type d'opérations qui s'y trouve incluses. Ainsi, dans la mesure 1 centrée sur les opérations de formation, la catégorie "caractéristiques des bénéficiaires" est dominante. Ceci laisse supposer que la pertinence des indicateurs est assez bonne.

Mais la documentation des indicateurs physiques a été dès le départ, considérée comme secondaire parmi les tâches de gestion du programme "Morgane II". Alors qu'il s'agissait

⁸ Il s'agit de viser la liste d'indicateurs la plus courte, compatible avec les objectifs de l'évaluation, de manière à limiter l'effort demandé aux bénéficiaires. La suppression des redondances est impérative et l'intérêt de chaque indicateur doit être apprécié en liaison avec le coût de son obtention.

d'une nouvelle investigation, sa préparation a été souvent insuffisante. Il en résulte qu'un certain nombre d'indicateurs sont difficiles à élaborer soit parce qu'ils impliquent un coût trop élevé (en temps) pour le bénéficiaire soit qu'il est réticent à déclarer l'information (ex : chiffre d'affaires...). La durée de mise en oeuvre de certaines interventions peut entraîner des difficultés pour la collecte de l'information, ceci est particulièrement vrai pour les indicateurs d'effets. Au moment du dépôt de la demande par le bénéficiaire les effets attendus sont chiffrés (accroissement du chiffre d'affaires...), mais l'observation de la réalisation de ces objectifs impliquerait une enquête ultérieure. On peut suggérer⁹ que le versement du solde de l'aide soit subordonné à la fourniture par les bénéficiaires de l'information de base nécessaire à l'élaboration des indicateurs physiques.

⁹ Ce type de pratique n'est pas exceptionnel ; il est appliqué, par exemple, aux exploitants agricoles bénéficiaires des aides liées à un plan de développement, à un plan d'amélioration matérielle, ou d'une aide à la tenue d'une comptabilité de gestion.

2.2. *Tableau de bord du programme*

2.2.1. *L'exploitation des données de la base "Gestion des Programmes Européens"*

Les données utilisées pour analyser l'état d'avancement du programme sont, en partie, celles issues de la base de données "Gestion des Programmes Européens" (GPE), dont la conception initiale est due à la société SIAGE, et qui est exploitée et alimentée par le Secrétariat Général pour les Affaires Régionales (SGAR). Par ailleurs, d'autres informations quantitatives utilisées dans ce qui suit proviennent de documents également fournis par le SGAR (DOCUP, rapports au Comité de Suivi, ...).

La base de données GPE contient des informations complètes sur les montants financiers par opération. Mais il serait souhaitable d'y faire figurer les montants inscrits à la maquette du programme, au niveau des actions ou sous-actions, ce qui permettrait de disposer de façon immédiate d'une situation actualisée de la répartition des aides publiques prévues par le programme (les "montants maquette" utilisés ici sont repris des "fiches-actions", et ils sont éventuellement corrigés lorsqu'ils paraissent avoir été mal renseignés a priori, cf. infra). La base GPE inclut d'autre part les indicateurs physiques, mais ceux-ci sont peu renseignés ce qui nous a conduit à recourir à la synthèse réalisée dans le rapport au Comité de Suivi. Ces lacunes¹⁰ ainsi que le manque de caractérisation des opérations permettant de mieux repérer et trier les informations souhaitables (par le biais de codifications adéquates) limitent l'exploitation de la base de données. Il aurait été souhaitable que celle-ci contribue d'avantage à apporter des enseignements sur les trois points suivants :

- i) la mesure de l'état d'avancement de la programmation et des réalisations,
- ii) l'appréciation de la pertinence des types d'opérations,
- iii) la mesure des effets.

On se limite ici à indiquer les informations supplémentaires qui paraissent souhaitables pour enrichir l'analyse des montants financiers et des indicateurs physiques. L'introduction de quatre codes nouveaux est proposée ainsi qu'une amélioration du code de localisation des bénéficiaires.

1) une codification adéquate de la localisation des bénéficiaires est d'autant plus utile que la zone 5b est hétérogène. Le principe de la territorialisation du programme n'ayant pas été retenu, même si ponctuellement quelques types d'opérations sont accordées en priorité à des territoires spécifiques, il serait intéressant de vérifier si la répartition des aides se fait selon l'acuité des problèmes. Or la localisation des bénéficiaires finals est le plus souvent impossible en l'état actuel de la base.

- dans la Mesure 1, la localisation des opérations de formation ou celle des données d'enquêtes et d'études en matière d'emploi, est très imparfaite puisque l'organisme de formation ou d'étude est seul identifié. L'information concernant les bénéficiaires finals (chômeurs, salariés, entreprises...) existe très probablement au niveau des organismes relais

¹⁰ Le type d'organisation relationnelle de la base de données GPE et l'absence d'un catalogue d'informations décrivant le contenu des tables ont compliqué son exploitation, ce qui explique en grande partie le retard pris dans l'élaboration de ce rapport.

mais elle n'est pas mobilisée. Il s'agit par exemple du nombre de stagiaires selon le canton de résidence, de la localisation des entreprises visitées... Ce type d'observation s'applique aux actions et sous-actions 112.1, 112.2, 121.1, 121.3, 121.4, 121.5, 121.6, 121.9, 122, 131, 132 et à la sous-mesure 14.

- dans la Mesure 2 la localisation des entreprises bénéficiaires d'opérations d'amélioration de la compétitivité serait à indiquer pour les actions et sous-actions 214, 216, 221.1, 223, 225.
- dans la Mesure 3 les exploitants agricoles bénéficiaires ne sont pas localisables dans les actions et sous-actions 311.1, 311.2, 311.5, 311.6, 312.1, 312.3, 312.4, 314.1, 314.2, 314.3, 323, 324.
- les opérations sont par contre bien localisées pour les Mesures 4 et 5.

Cependant même en cas de localisation précise du bénéficiaire de l'opération, par exemple au niveau de son adresse, l'exploitation systématique de cette information n'est pas automatique en l'absence du code géographique correspondant. Ainsi une analyse des possibilités de localisation des opérations (telles qu'elles figurent actuellement dans la base) a montré que, sur 3207 opérations enregistrées dans la base, 279 ne présentent pas de code géographique et que 637 ne comportent qu'un code département.

Les propositions d'amélioration concernent donc à la fois l'identification géographique des bénéficiaires finals et la codification matérielle de leur localisation.

2) la nature des opérations : ce code serait très important pour l'analyse en raison de l'hétérogénéité des opérations groupées au niveau le plus fin des catégories du programme opérationnel, c'est-à-dire des sous-actions le plus souvent. La liste qui suit tente de répertorier les divers types d'interventions impliquées, étant entendu qu'une même opération élémentaire peut comporter plusieurs types d'interventions.

Ainsi par exemple, l'opération PMPOA comporte trois aspects :

- les diagnostics "environnement" réalisés pour chaque exploitation concernée,
- les investissements de mise aux normes environnementales,
- les dépenses éventuellement liées à l'adaptation des pratiques agronomiques.

On propose la liste suivante de modalités pour la variable : "nature de l'opération" :

- | | |
|---|---|
| - formations, stages | - investissements immatériels (outils d'observation, d'information, outils pédagogiques...) |
| - accueil, information, orientation des personnes | - investissements dans le patrimoine naturel, touristique ou culturel |
| - enquêtes pour la collecte d'informations | - conseil, appui technique, suivi |
| - visites de sensibilisation | - animations, promotion de produits |
| - diagnostics des organismes à vocation économique | - actions collectives de sensibilisation et d'information |
| - études technico-économiques (hors diagnostics), études de faisabilité | - actions de coordination et de suivi collectif |
| - expérimentation, recherche, développement, analyses de laboratoire | - organisation collective des producteurs |
| - investissements immobiliers ou portant sur des matériels ou des installations | - création de produits nouveaux, diversification des productions ou des activités |
| - investissements d'infrastructures | - organisation de services d'accueil, d'information, d'orientation |

3) la mention de la "catégorie socioprofessionnelle" permettrait de préciser le profil des populations de bénéficiaires finals, les modalités suivantes sont proposées à cette fin :

- agriculteurs individuels
- agriculteurs en société (GAEC, EARL...)
- artisans
- commerçants
- entreprises d'au moins 10 salariés
- association assujettie à la TVA et/ou employant des salariés
- autres associations
- salarié en activité
- chômeur
- commune
- syndicats, communautés de communes

4) la taille des organismes à vocation économique : ce critère peut être mesuré par le nombre de salariés et le chiffre d'affaires.

5) le secteur d'activité qui serait à repérer par le code d'activité de la NAFE attribué par l'INSEE à tout organisme identifié par un numéro SIREN.

2.2.2. *Analyse de l'état d'avancement du programme sur la base des indicateurs financiers*

Définitions

Taux de programmation (p) : montant programmé divisé par montant maquette (en pourcentage),

Taux de mandatement (m) : montant mandaté divisé par montant programmé (en pourcentage)

Taux de réalisation (r) : montant payé et/ou mandaté divisé par montant maquette (en pourcentage)

Taux de subventionnement : montant des aides publiques divisé par dépenses totales

Différents taux de programmation ont été calculés pour tenir compte du caractère incomplet de la maquette en ce qui concerne l'engagement des partenaires pour certaines actions ou sous-actions.

Au niveau de chaque action ou sous-action et à tous les niveaux d'agrégation de celles-ci, les taux de programmation ont été calculés selon plusieurs hypothèses :

p1 = montant maquette tiré des fiches-actions,

p2 = montant maquette mis au niveau de la programmation lorsque le montant maquette tiré des fiches-actions est inexistant ou nul,

p3 = montant maquette mis au niveau de la programmation lorsque le montant maquette tiré des fiches-actions est inférieur au montant programmé sans être inexistant ou nul.

On calcule les taux de réalisation correspondants r1, r2 et r3.

Autres publics = collectivités publiques autres que l'Union Européenne, l'Etat, la Région, les Départements, c'est-à-dire les communes, communautés de communes, districts, syndicats de communes, les autres établissements publics locaux

L'évaluation de l'état d'avancement financier du programme par l'utilisation des éléments fournis dans les documents mis à la disposition de l'équipe d'évaluation : DOCUP, document de mise en oeuvre, fiches-actions, base de données GPE s'est révélée être un exercice plus difficile que prévu à cause du caractère incomplet des éléments disponibles dans la maquette du programme. En effet, il apparaît que dans nombre de cas, la maquette ne fait pas état de financements qui contribueront à l'avancement du programme, et que l'on retrouve en programmation, puis en mandatement. Le caractère plus ou moins complet de la maquette varie selon les financeurs et selon les mesures, sous-mesures, actions et sous-actions. D'une manière générale, elle donne une assez bonne représentation de l'engagement des financeurs publics, mais pas des financeurs privés, et au sein des financeurs publics, la maquette perd de sa précision lorsque l'on passe du financement européen à celui de l'Etat, de la Région et surtout des départements, communes et autres financeurs publics (districts, communautés de communes, ...). Ce constat suggère deux remarques d'ordres différents :

a) cette imprécision dans l'engagement des financeurs les plus proches du terrain où se réaliseront les opérations ne s'explique pas complètement, même si, à l'étape de la définition des enveloppes globales représentée par la maquette, ces partenaires n'ont peut-être pas tous les éléments voulus pour s'engager. On peut toutefois se demander si la concertation avec les partenaires locaux du programme (département et collectivités territoriales de niveau géographique inférieur, autres partenaires tels que les associations locales) ne devrait pas être accentuée dans la phase de conception du programme opérationnel pour éviter de trop grands écarts entre maquette et programmation, et éventuellement un sous-affichage de l'engagement des différents partenaires. Ces écarts rendent incertaine toute tentative d'évaluation de l'état d'avancement financier du programme à un niveau agrégé. De même l'évaluation du coût total d'une intervention de degré supérieur à l'opération élémentaire est incertaine, ce qui rend difficile le calcul des taux de subventionnement et leur comparaison à divers niveaux.

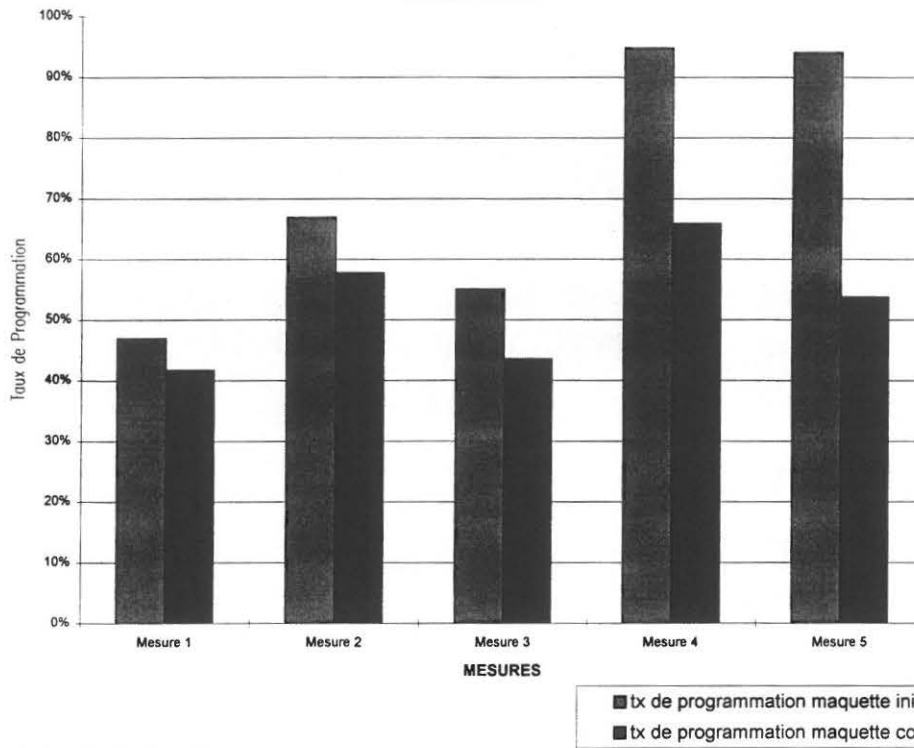
L'établissement de taux de programmation - et par suite de réalisation - plus fiables nécessiterait sans doute de traiter différemment les interventions dont l'enveloppe financière est bien représentée par la maquette de celles où cela risque de ne pas être le cas.

b) le rôle des programmes cofinancés par l'Union européenne est d'être le catalyseur d'initiatives régionales et locales. A ce titre, on ne peut anticiper de façon précise quelle sera la réaction des différents partenaires aux propositions contenues dans le DOCUP et le document de mise en oeuvre¹¹. La maquette peut donc, à ce titre, être considérée comme un schéma de financement minimum, reflétant le partenariat institutionnel entre l'Union et ses interlocuteurs les plus directs. Les fonds levés au-delà de ce schéma pourraient être considérés comme un effet de levier supplémentaire du programme. Par conséquent, lorsqu'un taux de programmation de type p1 est supérieur à 100 %, il peut donner une indication sur cet effet de levier. Cette idée méritera d'être testée pour examiner si une fraction au moins d'un tel taux correspond à l'effet de levier recherché. En effet, le programme est en cours et par définition sa situation va évoluer et une avance sur le financement, ou un sur-financement peuvent être compensés par un sous-financement ultérieur.

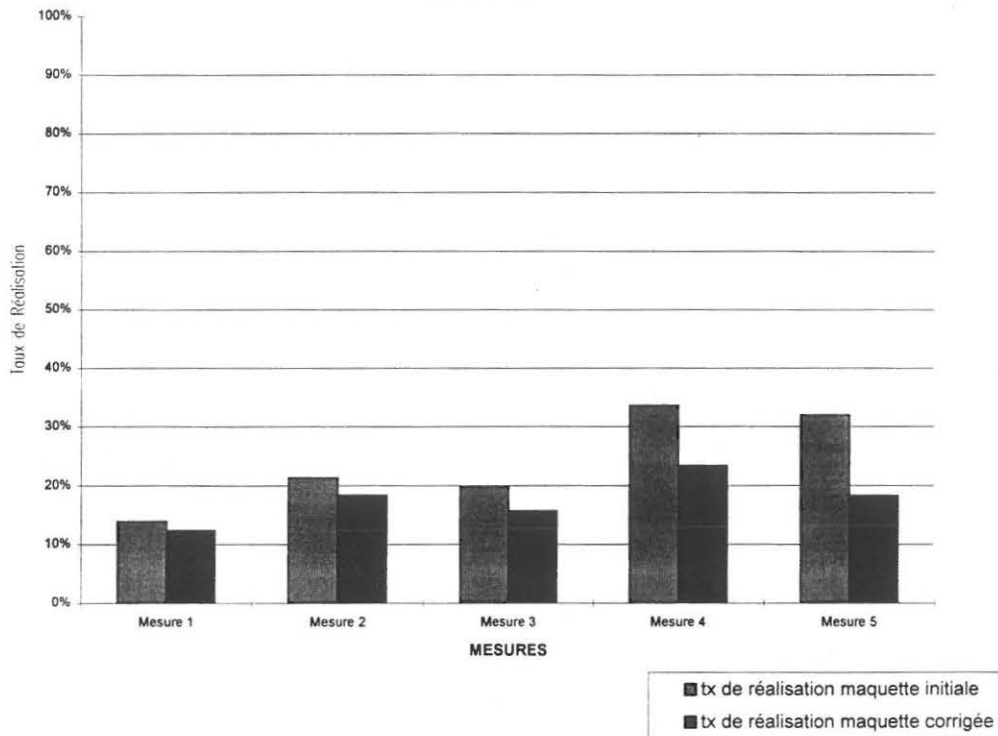
Un examen précis des sous-actions, et actions où sont relevés des taux p1 dépassant 100 % sera à faire pour déceler les éventuels effets de synergie ou induits par la proximité thématique ou géographique de certaines d'entre elles, et d'éventuels effets d'entraînement (d'animation) locaux ou sectoriels.

¹¹ Notons toutefois que certains de ces partenaires ou leurs représentants ont été associés à l'élaboration du programme.

**Comparaison des taux de programmation des différentes mesures selon deux modalités : maquette initiale (p1) - maquette corrigée (p3)
MESURES 1 à 5**



**Comparaison des taux de réalisation des différentes mesures selon deux modalités : maquette initiale (r1) - maquette corrigée (r3)
MESURES 1 à 5**



Toutefois, les cas où un tel taux de programmation p1 est supérieur à 100 % recouvrent des situations hétérogènes. L'imprécision de la maquette ou l'absence d'affichage ex ante de l'engagement de certains partenaires - publics ou privés - ne permettent pas de conférer systématiquement une valeur significative à cet effet de levier.

Le calcul des taux de programmation et de réalisation basés sur la maquette conduit très probablement à une surévaluation générale de l'avancement du programme. Constatant que la maquette ne donnait pas toujours une bonne image de l'enveloppe financière des interventions, nous avons cherché à cerner au plus près l'état d'avancement réel du programme en faisant l'hypothèse que la maquette aurait dû être au minimum égale à la programmation au jour de l'étude. Par suite, deux calculs ont été réalisés : l'un (indice 2) avec une maquette alignée sur le niveau de la programmation, pour chaque action ou sous-action où elle était nulle ou inexistante ; l'autre (indice 3) lorsque cette correction a été effectuée pour toutes les actions ou sous-actions dont la programmation était supérieure à la maquette (même si celle-ci n'était ni nulle ni inexistante). La correction 2 permet de réduire les taux manifestement les plus surévalués, la correction 3 annule tous les écarts entre maquette et programmation liés à une maquette incomplète.

La maquette révisée correspondant à la correction 3, ainsi que les taux de programmation, de mandatement, et de réalisation correspondants, sont présentés en annexe 4.

Dans ce qui suit, un examen détaillé des sous-actions et actions est effectué mesure par mesure, pour repérer celles dont les taux de programmation et de réalisation doivent être pris avec certaines précautions (surévaluation probable, mais effet de levier possible), puis un jugement est porté sur l'état d'avancement du programme, en se basant sur les taux de type 3, qui nous semblent refléter le mieux cet état d'avancement. Ce jugement concerne d'abord le détail des sous-actions et actions, puis le programme à un niveau agrégé.

2.2.3. Origine des risques de surévaluation des taux de programmation et de réalisation

Dans le développement qui suit, l'objectif est de repérer à un niveau détaillé les actions et sous-actions pour lesquelles se pose un problème de calcul des taux de programmation et de réalisation. Les tableaux qui suivent donnent le résultat de ce repérage, pour les **seules** sous-actions et actions où il existe un risque de surévaluation et citent les financeurs pour lesquels l'écart entre maquette et programmation est significatif. Le nom du financeur pour lequel l'écart est le plus grand figure en gras.

Mesure 1

Action ou sous-mesure	Financeurs
111	autres, privé
121	département, autres, privé, région, (Etat)
122	autres
132	département, autres , privé

Les écarts entre programmation et maquette sont peu notables et concernent par ordre décroissant les autres publics, le privé et les départements. Ces écarts portent, semble-t-il, sur des actions et sous-actions à caractère innovant : 111, 121, 122 et 132.

A noter l'écart plus important provenant du financement autres publics sur l'action 132, Actions de formation professionnelle, qui se répercute sur toute la mesure, mais globalement, le risque de surévaluation des indicateurs de type p1 et r1 n'est pas très élevé.

Mesure 2

Action ou sous-mesure	Financeurs
211	Etat, région, département, privé
213	Etat, département, autres , privé
214	Etat, région, département
221/222	Union, Etat, privé
224	autres
23	privé

Il y a un écart notable entre la maquette et la programmation pour la plupart des financeurs. Au niveau de la mesure les indicateurs p1 et r1 sont fortement surévalués

Mesure 3

Action ou sous-mesure	Financeurs
31 (ensemble des actions)	privé
322	privé
324	privé
325	autres , privé
33	privé

L'écart porte essentiellement sur le financement privé et dans une moindre mesure le financement autres. A noter qu'il concerne systématiquement les actions qualité-valeur ajoutée. Il est assez fort en ce qui concerne la forêt

Mesure 4

Action ou sous-mesure	Financeurs
411	département, autres , privé
412	département , privé
413	département, autres , privé
42	autres , département, privé
43	départements, autres, privé

L'écart est fort pour la sous-mesure 41 et concerne en particulier les départements et les autres collectivités. L'écart est également fort pour les Îles. La concertation financière semble avoir négligé l'apport des financeurs publics autres que la Région et l'Etat

Globalement, les indicateurs p1 et r1 seront très surévalués.

Mesure 5

Action ou sous-mesure	Financeurs
512.5	privé
521	Etat, autres

L'écart est important pour les deux sous-mesures, en particulier pour l'action 521, mise en valeur des villages.

Globalement les indicateurs p1 et r1 seront très surévalués

2.2.4. Tableau de bord détaillé du programme

Les taux de programmation et de réalisation (et éventuellement de mandatement) sont analysés ici au niveau de chaque action ou sous-action, à l'intérieur des cinq mesures du programme. Rappelons que ces taux sont calculés à partir de la maquette "révisée" (indice 3) : pour chaque action ou sous-action, le montant de la maquette initiale, pour chaque financeur, est ramené au niveau du montant programmé, dès lors que ce dernier lui est supérieur (cf. supra).

Mesure 1

Au niveau global de la mesure 1 (tableau 19), le taux de programmation est de l'ordre de 42 à 47 % à mi-parcours du déroulement du programme "*Morgane II*". Il ne s'agit pas d'un retard puisque l'on était fin 1996 au 1/3 de la période effective de programmation et qu'en début de période le rythme d'avancement est forcément plus lent, au moins pour les opérations nouvelles. Pour cette mesure les aides publiques représentent 96 % des dépenses totales. A priori les difficultés de mise en oeuvre ne proviennent donc pas de problèmes de financement même s'il peut y avoir des délais trop importants dans la mobilisation des crédits nécessitant le recours à des avances de trésorerie. L'interprétation des disparités dans l'état d'avancement selon les actions devra s'orienter vers l'examen des priorités implicites au niveau de l'organisme instructeur, de l'efficacité des organismes relais et surtout de la "réactivité" des populations cibles.

On notera aussi que le taux de réalisation est de l'ordre de 12 à 14 % au niveau global de la mesure soit dans un rapport de 1 à 3.5 environ avec la programmation. Sur la base de ce deuxième critère l'état d'avancement du programme accuse donc un retard important.

Les taux élevés de programmation des actions 131, 132 et de la sous-action 112.1 reflètent une forte mobilisation des acteurs pour les demandeurs d'emplois : chômeurs à la recherche d'un premier emploi ou d'un nouvel emploi. Cela dénote aussi une réelle efficacité de l'animation et d'autre part l'ampleur des besoins qui s'expriment.

Les taux intermédiaires caractérisent des types d'interventions correspondant à des besoins moins fortement ressentis par les bénéficiaires potentiels. Il s'agit dans cette catégorie d'améliorer une qualification (pour les commerçants ou les artisans), de formation aux nouvelles technologies, de sensibiliser des responsables d'entreprises aux opérations d'aide à l'emploi et à la formation, et de mieux organiser les dispositifs d'aide à la formation. Cette population n'est pas a priori dans une situation d'urgence comme la précédente.

Il s'agit, dans le cas des types d'opérations à taux de programmation faibles, d'aides à la formation concernant de jeunes diplômés (techniciens supérieurs, Bac + 4, doctorants), des formations qualifiantes assurées par les organismes consulaires, de soutiens à des organismes de formation et d'une intervention en direction de salariés menacés de licenciement. Le retard observé sur ces types d'action est assez paradoxal. S'agit-il d'une inadaptation des modalités de l'aide pour les sous-actions 121.8 et 121.10 ? Dans le cas de la sous-action 121.2 est-ce dû à une surestimation des besoins ou à un défaut de prise de conscience de la part des responsables d'entreprises en difficulté ?

Les interventions dont le taux de programmation est très faible concernent a priori des bénéficiaires difficiles à mobiliser pour des formations : créateurs d'entreprises, artisans, commerçants. la description de la population cible, en particulier la distribution selon l'âge serait utile pour l'interprétation. On peut supposer que les bénéficiaires potentiels qui sont bien avancés dans leur carrière professionnelle sont peu attirés par ces formations.

Tableau 19 : Taux de programmation et de réalisation au 19/02/1997 pour la mesure 1

	Taux de Program- mation %	Taux de Réalisation %	Dépenses Totales (montants maquette) M.F.
Taux élevés			
A 132 : actions de formation professionnelle	75	20	89,1
A 131 : parcours individualisés de formation (chèque force - chèque insertion)	68	30	14,4
S-a 1121 : accueil, orientation et conseil aux personnes	58	21	15,2
Taux intermédiaires			
S-a 1213 : formation - O.P.A.R.C.A.	42	12	3,0
S-a 1114 : maison du développement en milieu rural	40	5	7,6
S-a 1122 : opération emploi - formation	37	11	7,5
S-a 1217 : formation et sensibilisation aux nouvelles technologies	35	11	7,8
Taux faibles			
S-a 1212 : formation des salariés menacés de licenciement - F.N.E.	30	10	16,8
S-a 1112 : Soutien à l'OREF et à ses relais	26	12	13,0
S-a 1215 : formations spécifiques organisées par les ch. consulaires	25	6	31,3
S-a 1123 : ingénierie de formation - innovation pédagogique	23	5	13,8
S-a12110 : soutien au recrutement de techniciens supérieurs en cours de formation à l'innovation	22	7	4,4
S-a 1218 : stages de longue durée en entreprise	17	6	4,5
Taux très faibles			
A 122 : soutien aux projets d'emploi à temps partagé	14	2	15,3
S-a 1219 : formation des créateurs d'entreprise	11	4	10,8
S-a 1214 : formation des artisans et commerçants	8	8	22,4
S-M 14 : SOUTENIR L'EMPLOI DANS LES T.P.E.	6	2	
S-a 1111 : soutien à l'A.R.I.F.O.P.E. et ses relais	5	1	9,2
S-a 1216 : attribution de bourses de recherche	2	2	2,5
S-a 1113 : diagnostic dans les entreprises	0	0	1,8
S-a 1211 : aide au conseil	0	0	6,0

Ainsi dans le cas de la mesure 1 une forte priorité semble avoir été portée sur les interventions en direction des demandeurs d'emploi, et cet effort d'animation a rencontré un écho certain auprès de la population cible. A l'inverse les situations moins aiguës sont très en retard dans la programmation, ce qui peut refléter essentiellement une difficulté de sensibilisation de ces populations (chefs d'entreprises, artisans, commerçants). Enfin le cas de l'intervention concernant les salariés menacés de licenciement est en apparence plus paradoxal.

Mesure 2

La mesure 2 se caractérise par un poids financier particulièrement important représentant presque la moitié des financements de "Morgane II". Ainsi les taux de programmation, de mandatement et de réalisation sont ici les plus proches des taux calculés pour l'ensemble du programme. C'est aussi dans cette mesure que la dispersion des taux autour de la moyenne est la plus faible.

Le taux de programmation est de l'ordre de 60 % ($m_1=67%$, $m_2=m_3=58%$) et révèle donc un état d'avancement satisfaisant si l'on se réfère aux autres mesures. Le taux de mandatement est de 32% (m_1), semblable aux autres mesures; et le taux de réalisation de 20% ($r_1=21%$, $r_2=19%$, $r_3=18%$) comparable aux taux observés pour les autres mesures.

En ce qui concerne les seules dépenses publiques (UE, Etat, Région, Départements, hors autres collectivités locales et autres établissements publics), le taux de programmation est de 52%. Le même taux évalué au niveau des sous-mesures présente une grande stabilité : respectivement 50, 55 et 47% pour les sous-mesures 21, 22 et 23.

Pour ces financeurs publics, les taux de mandatement ($m_1=37%$) et de réalisation ($r_1=23%$) sont légèrement plus forts que ceux observés pour les autres mesures.

Globalement pour l'ensemble de la mesure 2, les montants maquette sont bien renseignés, ce qui a pour conséquence de rendre les taux correspondant aux différentes hypothèses de calcul de la maquette ($p_1, m_1, r_1, p_2, m_2, r_2, p_3, m_3, r_3$) assez proches, proximité que l'on retrouve globalement pour tous les financeurs:

On note des taux relativement élevés pour les financeurs publics. Ce sont les départements qui présentent les taux de programmation et de réalisation les plus forts et la région le taux de mandatement le plus élevé.

Le taux élevé de programmation des Départements ($p_1=85%$, $p_2=74%$, $p_3=69%$) s'explique par le montant programmé supérieur au montant maquette des fiches-actions pour l'action 224 ("aide à l'immobilier industriel"). Phénomène que l'on retrouve pour l'Etat pour la sous-action 2121 ("développer les centres de recherche").

Certaines actions ou sous-actions présentent des taux de programmation extrêmement élevés. C'est le cas pour la 2112 ("diffusion pédagogique en recherche appliquée et formation professionnelle") et 214 ("traitement et valorisation des déchets industriels") pour les financeurs publics avec $p_1=285%$ et $p_1=110%$ respectivement dû au fait que les financeurs Etat, Région et Départements n'affichent pas de montants maquette.

En ce qui concerne les taux de mandatement, on note une forte homogénéité entre les différents financeurs avec cependant un taux un peu plus fort pour la région (48%) dû à la sous-mesure 22 (77%). Phénomène semblable pour l'Etat dans la sous mesure 23 (60%). On note également qu'il existe une forte variabilité du taux de mandatement pour la région dans la sous-mesure 21.

Tableau 20 : Taux calculés pour les financeurs publics et pour la mesure 2

LIBELLE	Tx prog p3	Tx réal r3	Tx mand m	Dép maq en MF
M 2 : AMELIORER LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES	53	20	37	911,59
S-M 21 : RENFORCER L'ENVIRONNEMENT DES ENTREPRISES	47	15	31	408,83
A 211 : moderniser l'appareil de formation technique et professionnel	61	22	36	126,39
S-a 2111 : appareil de formation technique et professionnel	57	18	32	105,8
S-a 2112 : diffusion pédagogique en recherche appliquée et formation professionnelle	81	42	51	20,58
A 212 : accroître le potentiel de recherche et de diffusion technologique	39	12	30	177,57
S-a 2121 : développer les centres de recherche	71	20	29	94,57
S-a 2122 : développer les centres de transfert	0	0		79,4
S-a 2123 : information scientifique et technique	50	31	63	3,6
A 213 : aménagement des zones d'activités et approvisionnement en énergie	47	9	20	53,43
S-a 2131 : aménagement des zones d'activités	35	22	62	21,84
S-a 2132 : approvisionnement en énergie	55	1	1	31,59
A 214 : traitement et valorisation des déchets industriels	50	22	43	22,49
A 215 : accès aux réseaux de communication et au télétravail	16	0	0	10,77
A 216 : sensibilisation des entreprises à la qualité, la gestion des productions, l'environnement	37	9	24	18,18
S-M 22 : RENFORCER LA COMPETITIVITE DU TISSU INDUSTRIEL	61	26	43	413,26
A 221 : appui à la création, à la transmission et à l'extension des entreprises	34	12	35	23,82
S-a 2211 : aide et accompagnement de la création d'entreprises	48	17	35	16,82
S-a 2212 : aide et accompagnement de la transmission d'entreprise	0	0		7
A 222 : investissements matériels et acquisition de technologie	40	25	62	85,77
S-a 2221 : soutien à l'investissement matériel et technologique	36	23	65	80
S-a 2222 : faciliter l'acquisition de technologie	100	45	45	5,77
A 223 : aide au conseil et au recrutement de cadre	100	37	37	44
A 224 : aide à l'immobilier industriel	66	27	41	248,47
A 225 : développement international des entreprises	4	2	49	11,2
S-M 23 : DEVELOPPER LE TISSU COMMERCIAL ET ARTISANAL	47	15	32	89,5

Les taux de réalisation présentent une assez faible dispersion autour de la moyenne de la mesure 2. Les seules exceptions concernent les taux de réalisation relatifs aux Départements et à la Région dans la sous-mesure 22 ($r_1=39\%$, $r_2=38\%$, $r_3=38\%$ pour la Région et $r_1=79\%$, $r_2=78\%$, $r_3=65\%$ pour les Départements). Ceci s'explique par le taux de réalisation relatif au financement des Départements pour l'action 224 ("aide aux investissements matériels"), où $r_1=78\%$, $r_2=78\%$, $r_3=65\%$, alors que les taux sont par ailleurs compris entre 15 et 25% (r_1). L'explication du taux de réalisation élevé pour la Région dans la sous-mesure 22 tient à

l'action 223 ("aide au conseil et au recrutement des cadres") pour laquelle les taux de réalisation r_1 , r_2 et r_3 sont de 100%. On retrouve ici, au niveau de la réalisation, ce qui était observé au niveau de la programmation puisque pour l'action 223, l'intégralité de la maquette a été programmée ($p_1=p_2=p_3=100\%$).

Mesure 3

Les types d'intervention à taux de programmation élevé comprennent toutes les actions dirigées vers la production légumière, horticole et les plants de pomme de terre. Ceci est probablement imputable à la qualité de l'animation bien assurée par les organismes relais : l'organisation des producteurs est très forte dans ces activités. La même observation s'applique à la sous-action 311.1 relative au code hygiène-lait : cette opération est menée depuis plusieurs années sur l'ensemble de la Bretagne et bien encadrée par le GIE lait-viande, les GDS et les laiteries. Dans le cas de l'action 325 Aménagement foncier, concernant essentiellement les collectivités locales, "c'est la prise en compte de dossiers engagés depuis le 1er janvier 1994 qui explique ce démarrage rapide¹²". La qualité de l'animation et la réceptivité de la population cible expliquent le rythme rapide d'avancement de la sous-action 314.2 Diversification, nouvelles formes d'agriculture, agro-tourisme : les bénéficiaires potentiels, engagés dans une démarche innovante sont sensibles aux initiatives du programme "Morgane II". Les actions 312.1 et 324 menées respectivement par la CRAB et la SBAFER correspondent à des opérations peu nombreuses dont la prise en charge par ces organismes a été relativement simple à programmer. Il y aurait à interpréter le bon taux de programmation de la sous-action 315-3 Aide au conseil et au recrutement de cadres.

Les taux de programmation "intermédiaires" correspondent à des types d'opérations (i) complexes à mener, qui intéressent une population spécifique relativement restreinte : action 322 "Opérations groupées d'aménagement foncier", sous-action 314.4 "Appui technique finalisé pour la réduction des coûts de production du lait" ; (ii) lourdes à gérer : sous-action 312.2 "Expérimentation dans les exploitations agricoles des établissements d'enseignement" ; (iii) considérées comme peu attractives par les bénéficiaires potentiels : sous-action 311.2 relative aux élevages de porcs et/ou de volailles.

Les taux de programmation faibles ou nuls caractérisent des types d'opérations : (i) innovantes et peu diffusées : action 323 "Etudes d'occupation de l'espace rural" ; sous-action 313-3 "opérations spécifiques qualité en viande porcine" ; (ii) une population cible difficile à mobiliser : sous-action 321.2 "Accompagner l'installation (hors-normes)" ; (iii) des interventions jugées non prioritaires par les bénéficiaires potentiels ? sous-action 315.2 "Investissements matériels et acquisition de technologie pour accroître la productivité et protéger l'environnement".

¹² rapport au comité de suivi du 24 janvier 1997 p 113

Tableau 21 : Taux de programmation et de réalisation au 19/02/1997 pour la mesure 3

	Taux de Program- mation %	Taux de Réalisation %	Dépenses Totales (montants maquette) M.F.
<i>Taux élevés</i>			
S-a 3113 : amélioration équipements de conservation de production de plants de pommes de terre	76	11	10,2
S-a 3115 : études - expérimentations - développement dans le secteur des fruits et légumes	69	31	9,0
A 325 : aménagement foncier	63	45	86,0
S-a 3153 : aide au conseil et au recrutement de cadres	63	14	6,4
A 324 : amélioration des structures d'exploitation	60	9	13,0
S-a 3111 : mise aux normes d'hygiène laitières - amélioration de la qualité du lait	60	8	52,1
S-a 3143 : diversification en production légumière, horticole et fruitière avec irrigation maîtrisée	59	29	16,0
S-a 3114 : surveillance et protection des cultures de plants de pomme de terre	59	23	6,0
S-a 3116 : adaptation de la qualité dans le secteur de l'horticulture florale et ornementale	50	17	22,8
S-a 3142 : diversification, nouvelles formes d'agriculture, agro - tourisme	49	16	15,2
S-a 3121 : étude et expérimentation pour la réduction des coûts de production lait - viande	48	11	13,4
S-M 33 Mise en valeur de la forêt	39	14	33,5
<i>Taux intermédiaires</i>			
S-a 3112 : amélioration de la qualité hygiénique, sanitaire des porcs, volailles de chair, bien-être	33	12	16,5
A 322 : opérations groupées d'aménagement foncier	33	8	137,5
S-a 3124 : appui technique finalisé pour la réduction des coûts de production du lait	31	7	10,6
S-a 3122 : expérimentations dans les exploitations agricoles des établissements d'enseignement	31	22	16,5
S-a 3141 : appui au développement de l'agriculture biologique	27	18	9,3
S-a 3123 : lutte biologique en cultures légumières	24	21	11,5
S-a 3131 : production de viande bovine	23	5	16,3
<i>Taux faibles</i>			
A 323 : études d'occupation de l'espace rural	7	7	3,0
S-a 3212 : accompagner l'installation	4	0	11,0
S-a 3132 : production de viande ovine	0	0	6,4
S-a 3133 : opérations spécifiques qualité en viande porcine	0	0	14,9
S-a 3152 : investissements matériels pour accroître la productivité et protéger l'environnement	0	0	42,0
S-a 3211 : organiser la transmission d'exploitations agricoles	0	0	8,5

Mesure 4

La mesure 4 se caractérise par les taux de programmation et de réalisation les plus élevés par rapport aux autres mesures (tableau 21). Cependant ces taux s'expliquent en grande partie par l'absence de montant maquette et sont donc à prendre avec précaution. Cette explication est corroborée par le taux de mandatement qui lui, est proche de celui calculé pour les autres mesures.

Compte tenu de l'absence de nombreux montants maquette pour cette mesure, il semble difficile de commenter des chiffres arbitrairement fixés et les taux qui en sont déduits (rappel : la maquette est ici révisée en fixant le montant au niveau de la programmation pour chaque action ou sous-action, dès lors que le montant programmé est supérieur à la maquette). Seule l'étude des montants communautaires peut donner une idée correcte de l'état d'avancement général. Ainsi, les trois sous-mesures présentent des taux de programmation de l'Union Européenne proches des 40% (respectivement 44, 39 et 46% pour les sous-mesures 41, 42 et 43).

Tableau 21 : Taux calculés pour l'Union Européenne et pour la mesure 4

LIBELLE	Taux de programmation <i>p</i> ³	Taux de réalisation <i>r</i> ³	Taux de mandatement <i>m</i>	Dép maq en MF
M 4 : STRUCTURER L'ESPACE RURAL ET LITTORAL, PROMOUVOIR ET VALORISER SON PATRIMOINE	40	17	41	236
S-M 41 : STRUCTURER L'ESPACE RURAL ET LITTORAL	44	13	30	37
A 411 : renforcement des pôles de bassins de développement	32	4	11	21
A 412 : maintien des services en milieu rural	55	24	43	10
A 413 : appui au développement local	65	28	43	6
S-M 42 : RENFORCER L'ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET CULTURELLE	39	17	44	176
A 421 : hébergements et équipements touristiques	43	16	38	77
A 422 : création de produits touristiques et professionnalisation des acteurs	37	26	70	15
A 423 : mise en valeur des grands sites du patrimoine naturel	68	66	97	9
A 424 : valorisation des pôles culturels	45	16	37	47
S-a 4241 : pôles culturels	42	15	35	41
S-a 4242 : petites cités de caractère	63	27	44	6
A 425 : aménagement des voies d'eaux Bretonnes	10	0	0	28
S-M 43 : LIMITER LES PROBLEMES DE PERIPHERICITE DES ILES	46	19	41	23

Pour les autres financeurs, les montants programmés sont toujours supérieurs aux montants maquette : c'est pourquoi le taux de programmation, le plus souvent égal à 100% par construction, est peu informatif. Seules quelques rares actions ou sous-actions présentent des taux de programmation significativement éloignés de la moyenne (environ 40%).

C'est le cas pour les actions 412 ("maintien des services en milieu rural") et 413 ("appui au développement local") ($p_3 = 55\%$ et 65% respectivement pour le financement UE). Pour l'action 423 ("mise en valeur des grands sites du patrimoine naturel"), le taux élevé de programmation est corrélé au faible nombre d'opérations engagées : en effet les opérations menées le sont presque toutes à la Pointe du Raz pour des montants élevés.

Le taux de mandatement qui ne dépend pas des hypothèses de calcul que nous avons faites ($m_1 = m_2 = m_3$) présente des taux proches d'un financeur à l'autre et ce quel que soit la sous-action ou action concernée. Ainsi pour l'action 411 ("renforcement des pôles de bassins de développement") le taux de mandatement est très faible ($< 15\%$) et pour l'action 425 ("aménagement des voies d'eaux bretonnes"), il est nul quel que soit le financeur. A l'inverse les actions 422 ("création de produits touristiques et professionnalisation des acteurs") et 423 ("mise en valeur des grands sites du patrimoine naturel") présentent des taux de mandatement élevés également quel que soit le financeur (respectivement 68% et 94% en moyenne). Ces deux derniers taux n'influençant ni le taux de mandatement de la sous-mesure ni celui de la mesure puisque ces actions ne représentent respectivement que 5% et 4% de la maquette de la mesure 4.

Les problèmes rencontrés pour le taux de programmation sont les mêmes pour les taux de réalisation : l'interprétation est donc essentiellement basée sur les taux communautaires : là encore la stabilité est présente d'une sous-mesure à une autre avec des taux de $13, 17$ et 19% respectivement pour les sous-mesures 41, 42 et 43 pour 17% en moyenne pour la mesure 4. La sous-mesure 41 présente un taux plus faible à cause des problèmes de mandatement important pour l'action 411 ("renforcement des pôles de bassins de développement"). La sous-mesure 42 présente quelques disparités : il en est ainsi pour l'action 423 ("mise en valeur des grands sites du patrimoine naturel") avec un taux important ($r_3 = 66\%$ pour L'UE) dû uniquement aux opérations à la Pointe du Raz, ainsi que pour l'action 425 ("aménagement des voies d'eaux bretonnes") avec un taux nul de réalisation.

Ces deux actions ne peuvent influencer significativement les taux de programmation au niveau de la sous-mesure 42 ni a fortiori de la mesure 4, puisqu'elles ne représentent respectivement que 4% et 12% de la maquette de la mesure 4 (concours communautaires uniquement).

Mesure 5

Selon l'hypothèse de calcul faite sur les montants maquette, on obtient des taux très faibles ou très forts pour les départements, les autres collectivités locales et les financeurs privés. Sauf précision nous n'en tiendrons donc pas compte dans notre analyse.

C'est également dans cette mesure que nos hypothèses prennent le plus d'importance, rendant la fourchette des taux très large.

La Région supporte à elle seule l'avancement correct dans cette mesure. En effet, si l'avancement global est semblable à celui des autres mesures, cela est dû à l'avancement Région:

Taux de programmation : 73 à 150%

Taux de mandatement : 61%

Taux de réalisation : 45 à 97%

alors que pour les autres financeurs publics (Etat, UE) :

Taux de programmation : < 18%

Taux de mandatement : < 16%

Taux de réalisation : < 3%

Les dépenses effectuées par les maîtres d'ouvrages sont en quasi totalité soutenues par la Région. Quant aux fonds nationaux et européens, ils sont à ce stade de l'étude très peu programmés et très faiblement mandatés ($p_1=18$ et 17% ; $p_2=p_3=18$ et 16% ; $r_1=r_2=r_3=3$ et 1% respectivement pour la CEE et l'Etat).

Au niveau des taux de programmation, la tendance se retrouve dans les actions et sous-actions qui concernent la qualité de l'eau (512) ($p_3=11$ et 12% respectivement pour la CEE et l'Etat et $p_3=19\%$ pour la Région; $r_3=0\%$ pour la CEE et l'Etat et $r_3=11\%$ pour la Région). Par contre au niveau de l'action 511 "préservation et valorisation du patrimoine et des paysages", l'union européenne présente le taux de programmation le plus fort mais malgré tout encore faible ($p_3=12\%$). L'action 513 ("développer l'emploi et le conseil en environnement") est plus homogène avec des taux équilibrés et corrects ($p_3>25\%$ et $r_3>20\%$).

Toutes ces constatations restent cependant insuffisantes pour expliquer les taux au niveau de la mesure : en effet, la particularité de cette mesure est que les constatations dépendent essentiellement de l'action 521 ("mise en valeur des villages") qui a à la fois un poids financier important dans la maquette corrigée (43% de la mesure) et de forts taux d'avancement, ce qui a tendance à écraser les autres influences. En effet, les conclusions que l'on a tiré pour la mesure 5 sont issues essentiellement des caractéristiques de l'action 521; à savoir que la région a programmé beaucoup plus de dépenses qu'elle avait de montant maquette ($p_1 = 471\%$ pour la région).

On remarque également que les montants maquette du secteur privé ne sont jamais renseignés malgré l'existence de montants programmés.

Le taux de mandatement suit globalement les mêmes tendances que le taux de programmation, avec cependant des écarts moins amples et des répartitions plus homogènes à l'intérieur des actions et sous-mesures.

Pour résumer cette mesure, on peut donc dire qu'une grande partie des fonds est mandatée ou programmée pour l'action 521 et qu'en l'absence de montant maquette chez les principaux financeurs de cette action (Etat, Région et autres collectivités locales), les taux de programmation et de réalisation prennent des proportions qui ne sont pas interprétables lorsqu'ils sont calculés pour l'ensemble de la mesure.

Remarque : malgré le poids important des montants maquette corrigés pour la sous-action 5125, ("PMPOA") (21% de la mesure) les conséquences sont peu importantes au niveau de la mesure compte tenu des faibles taux de programmation et de réalisation ($p_3=26\%$ et $r_3=0\%$).

2.2.5. *Tableau de bord synthétique*

Pour porter un jugement sur l'avancement du programme, il est nécessaire de se fixer des points de repère empiriques, en l'absence d'éléments de comparaison externes disponibles actuellement. Ces éléments seraient à rechercher par exemple du côté des programmes du même type d'autres régions françaises ou européennes. L'examen des documents relatant l'état d'avancement du Plan Etat-Région 1994-1999 pourrait aussi fournir des indications.

La durée de vie du programme semble être le point de repère le plus pertinent et le plus simple à utiliser. Le rapport destiné au Comité de suivi du 24 janvier dernier fait état du démarrage réel du programme à la mi 1995. Par suite, nous faisons l'hypothèse que sa durée de vie est de quatre années et demie. A la fin 1996, c'est donc un tiers du temps disponible qui s'est écoulé, mais pour porter un jugement sur le niveau des taux il faut par ailleurs faire une hypothèse sur la date d'arrêt de la programmation :

La programmation pouvant aller jusqu'à la fin 1999, en rythme moyen c'est un tiers de celle-ci qui devrait être réalisé au 31 décembre 1996.

Nous tiendrons compte des commentaires faits par le représentant de la Commission européenne lors de la réunion du Comité de suivi du 24 janvier 1997, sur l'état d'avancement du programme, concernant l'un des fonds et de son jugement sur un taux de programmation de 60 % considéré comme très bon et un taux de paiement (c'est-à-dire de réalisation avec notre définition) de 6 % considéré comme alarmant. Ces divers points de repère ne doivent pas faire oublier que la vie du programme ne se déroule pas de façon linéaire et qu'à une période d'atonie relative peut succéder une accélération marquée, et ainsi de suite. L'analyse faite sur une photographie à un moment donné ne peut donc donner qu'une réponse partielle à la question posée.

L'analyse est menée en examinant le tableau de bord général du programme (tableau 22). Nous raisonnons, rappelons-le, sur des taux de type 3 (montant maquette amené au niveau du montant programmé, lorsque celui-ci est supérieur au montant maquette). L'examen des taux observés au niveau le plus agrégé (dépenses globales du programme) servira à étalonner le jugement porté sur l'état d'avancement à des niveaux différents.

Signalons ici qu'il existe un écart important, et pour le moment inexpliqué, entre le montant programmé FEOGA que nous avons tiré de la base GPE (88,96 millions de francs, voir annexe 4) et celui qui figure dans le rapport au Comité de suivi du 24 janvier 1997 (147,78 millions de francs). Nos commentaires seront basés sur les montants de la base GPE. Ils seront repris en fonction des informations dont nous disposerons ultérieurement.

Tableau 22 : Etat d'avancement du programme - Tableau de bord synthétique

Version avec montant maquette = montant programmé lorsque programmé > maquette

	Montant Maquette	Montant total programmé	Tx de programm.	Montant total mandaté	Tx de mandatement	Tx de réalisation
Dépenses globales du programme	4317,56	2347,42	54 %	783,80	33%	18%
Dépenses publiques	3122,88	1524,80	49%	590,58	39%	19%
Dépenses privées	1194,68	822,62	69%	193,22	23%	16%

Dépenses publiques par financeur	3122,88	1524,80	49 %	590,58	39%	19%
CEE	1269,64	402,11	32%	144,47	36%	11%
Etat	393,93	186,27	47%	60,53	32%	15%
Région	594,08	299,23	50%	148,38	50%	25%
Département	331,47	197,46	60%	83,82	42%	25%
Autres publics	533,75	439,73	82%	153,38	35%	29%

Dépenses communautaires par fonds	1269,64	402,11	32 %	144,47	36%	11%
FSE	154,87	51,86	33%	18,37	35%	12%
FEDER	640,23	261,28	41%	97,88	37%	15%
FEOGA	474,55	88,96	19%	28,23	32%	6%

Dépenses totales par mesure	4317,56	2347,42	54 %	784,12	33%	18%
Mesure 1	356,17	148,45	42%	43,93	30%	12%
Mesure 2	1785,06	1030,63	58%	327,47	32%	18%
Mesure 3	773,64	336,44	43%	121,27	36%	16%
Mesure 4	755,48	497,65	66%	176,34	35%	23%
Mesure 5	607,53	326,36	54%	110,97	34%	18%
Mesure 6	15,69	0,00	0%	0,00		0%
Mesure 7	16,57	6,85	41%	3,56	52%	22%
Mesure 8	7,41	1,04	14%	0,58	56%	8%

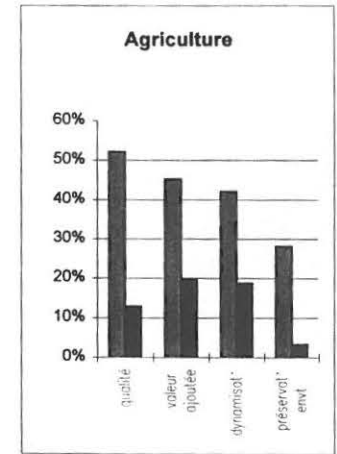
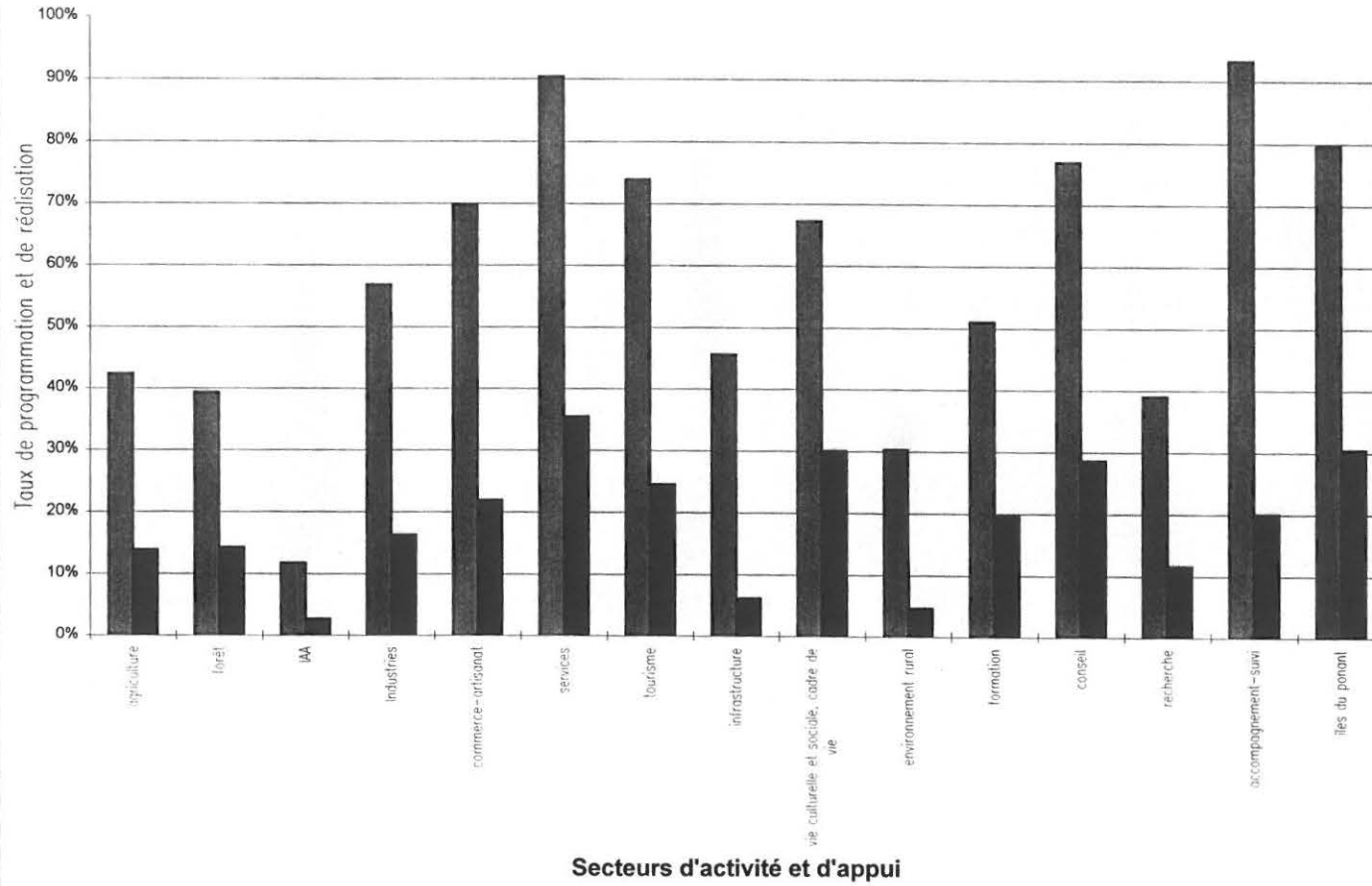
Tableau 22 : Etat d'avancement du programme - Tableau de bord synthétique (suite)

Dépenses totales par secteur d'activité	Montant Maquette	Montant total programmé	Tx de programm.	Montant total mandaté	Tx de mandatement	Tx de réalisation
agriculture	866,11	366,05	42%	119,88	33%	14%
qualité	245,35	127,63	52%	31,20	24%	13%
valeur ajoutée	125,27	56,46	45%	24,69	44%	20%
dynamisation	308,70	129,54	42%	57,93	45%	19%
préservation environnement	186,80	52,42	28%	6,06	12%	3%
forêt	42,67	16,77	39%	6,09	36%	14%
IAA	51,65	6,04	12%	1,35	22%	3%
Industries	1147,33	652,02	57%	187,36	29%	16%
commerce-artisanat	157,86	110,12	70%	34,61	31%	22%
services	46,44	41,97	90%	16,46	39%	35%
tourisme	294,41	217,50	74%	72,26	33%	25%
infrastructure	138,31	63,00	46%	8,51	14%	6%
vie culturelle et sociale, cadre de vie	496,38	333,68	67%	149,30	45%	30%
environnement rural	147,32	44,61	30%	6,79	15%	5%
formation	524,58	267,62	51%	104,33	39%	20%
conseil	68,21	52,41	77%	19,53	37%	29%
recherche	178,26	69,43	39%	20,60	30%	12%
accompagnement-suivi	30,51	28,43	93%	6,13	22%	20%
îles du ponant	87,83	69,89	80%	26,76	38%	30%

Dépenses publiques par secteur d'activité						
agriculture	705,19	205,13	29%	112,95	55%	16%
qualité	178,28	60,56	34%	28,89	48%	16%
valeur ajoutée	102,33	33,53	33%	20,26	60%	20%
dynamisation	267,90	88,74	33%	57,75	65%	22%
préservation environnement	156,68	22,30	14%	6,06	27%	4%
forêt	36,73	10,83	29%	4,83	45%	13%
IAA	9,40	2,79	30%	1,11	40%	12%
Industries	386,11	216,35	56%	94,57	44%	24%
commerce-artisanat	89,50	41,75	47%	13,46	32%	15%
services	45,01	40,54	90%	15,88	39%	35%
tourisme	212,19	135,29	64%	37,47	28%	18%
infrastructure	136,74	61,44	45%	8,51	14%	6%
vie culturelle et sociale, cadre de vie	495,90	333,20	67%	149,07	45%	30%
environnement rural	142,98	40,26	28%	6,73	17%	5%
formation	467,71	218,24	47%	70,69	32%	15%
conseil	67,82	52,02	77%	19,14	37%	28%
recherche	177,57	68,74	39%	20,44	30%	12%
accompagnement-suivi	28,76	26,68	93%	5,89	22%	20%
îles du ponant	82,02	64,08	78%	26,02	41%	32%

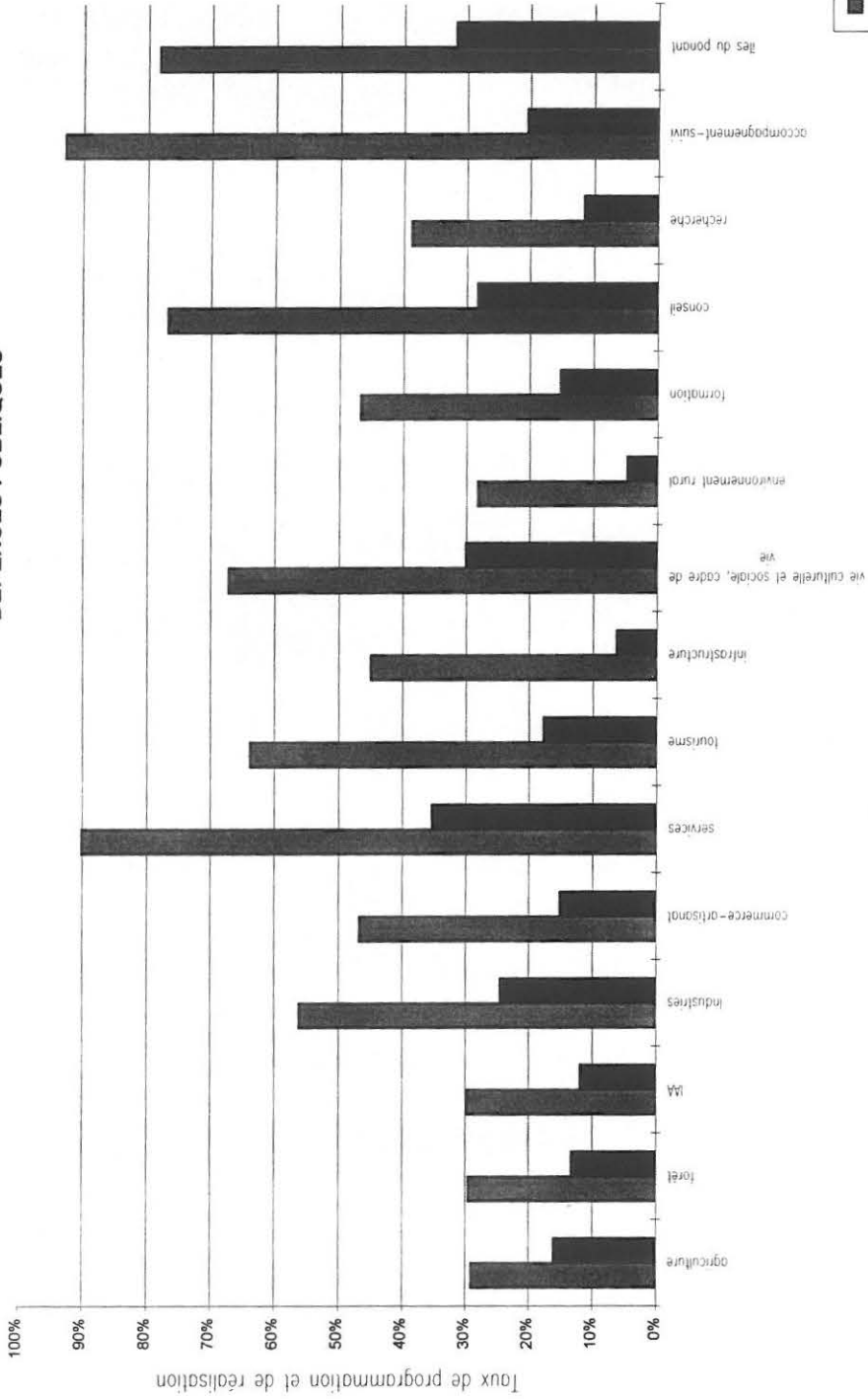
Sources : Base de données GPE mise à jour du 19/02/97 pour les montants programmés - Version 2.2.2-3 des fiches - actions (24 Janvier 1997) pour les montants "maquette" des mesures 1 à 5 - Montants des mesures 6, 7 et 8 calculés à partir des montants en écus indiqués dans le Rapport au Comité de Suivi du 24 Janvier 1997, p175.

**Comparaison des taux de programmation et de réalisation (p3 et r3)
pour les différents secteurs d'activité et d'appui :
DEPENSES TOTALES**



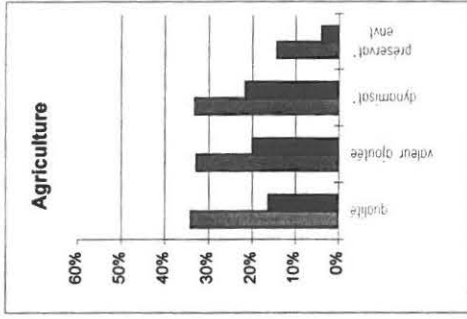
■ tx de programmation maquette corrigée
■ tx de réalisation maquette corrigée

**Comparaison des taux de programmation et de réalisation (p3 et r3)
pour les différents secteurs d'activité et d'appui :
DEPENSES PUBLIQUES**

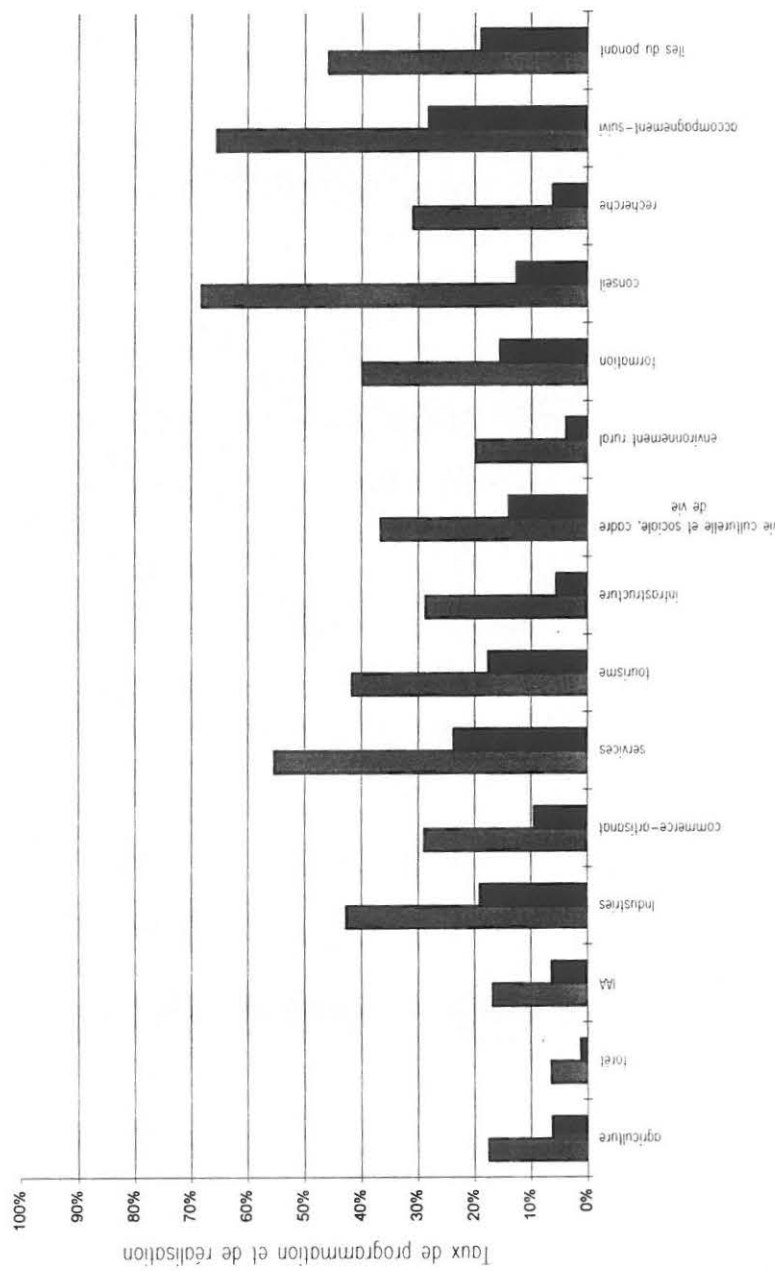


Secteurs d'activité et d'appui

■ tx de programmation maquette corrigée
■ tx de réalisation maquette corrigée

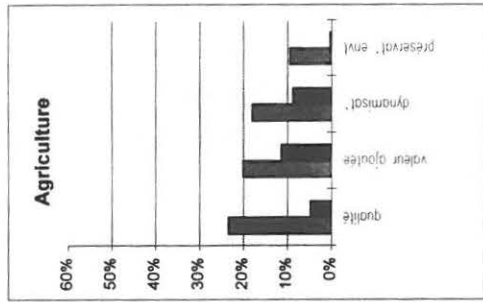


**Comparaison des taux de programmation et de réalisation (p3 et r3)
pour les différents secteurs d'activité et d'appui :
DEPENSES COMMUNAUTAIRES**



Secteurs d'activité et d'appui

■ tx de programmation maquette corrigée
■ tx de réalisation maquette corrigée



Dépenses globales du programme

Le taux de programmation (54 %) paraît correct. Notons que ce résultat est en partie induit par le taux de programmation des dépenses privées (69 %), sur lequel, malgré les corrections faites (passage des taux de type 1 aux taux de type 3), subsiste quelques incertitudes. Le taux de programmation des dépenses publiques, 49 %, est correct, sans plus. Les taux de réalisation dépendent en partie de la rapidité avec laquelle peuvent être faits les mandatements. Or les taux de mandatement ne sont pas très élevés : 33 % en moyenne, avec un retard dans le cas du privé. D'où des taux de réalisation qui sont peu élevés (18 % en moyenne). L'examen de l'évolution de la programmation, de la mi-1995 à la fin 1996, montre que pour l'essentiel elle a été réalisée au cours des six derniers mois, ce qui expliquerait l'état des mandatements et, finalement, des réalisations.

Dépenses publiques par financeur

Les taux de programmation croissent lorsque l'on passe des partenaires le plus éloignés des interventions (UE : 32 %) à ceux qui les mettent en oeuvre (Autres publics : 82 %). Dans le cas de l'Union européenne, il y a un retard manifeste, compensé par les autres financeurs publics ; cette compensation permet d'arriver à un taux de programmation public de 49 %. Rappelons que les taux de programmation des départements et surtout des Autres publics peuvent rester quelque peu surévalués. Les taux de mandatement sont assez peu dispersés. Les taux de réalisation de l'Etat (15 %) et surtout de l'Union européenne (11 %) sont bas. Cette situation est à examiner de près.

Dépenses communautaires par fonds

A l'origine des observations précédentes, on trouve des taux de programmation faibles pour les trois fonds et en particulier pour le FEOGA (19 %). Sur la base de ces chiffres la situation de ce fonds paraît particulièrement préoccupante, puisque le taux de réalisation n'atteint que 6 %. Il est également faible pour les deux autres fonds (respectivement 12 % pour le FSE et 15 % pour le FEDER). Le mandatement des fonds européens est bien sûr conditionné par la fourniture des documents justificatifs permettant d'appeler les tranches successives de financement. La difficulté d'obtention des pièces justificatives est une des raisons du retard de réalisation constaté.

Dépenses totales par mesure

Ces dépenses correspondent à la somme de tous les financements, qu'ils soient d'origine publique ou privée. La programmation des mesures 2 (58 %), 4 (66 %) et 5 (54 %) est bien avancée. Avec 42 % et 43 % respectivement, les mesures 1 et 3 sont correctement placées. Les taux de mandatement sont peu dispersés (autour de 33 %). Par suite, la réalisation des mesures 1 (12 %) et 3 (16 %) accuse un retard certain sur l'ensemble. Les mesures 2 et 5, avec un taux de réalisation de 18 %, sont juste dans la moyenne. La mesure 4 est la plus avancée (23 %), mais elle intègre des financements : privé et autres publics, dont la maquette, même rectifiée, rend peut-être mal compte.

Dépenses totales par secteur d'activité et d'appui

L'avancement de la programmation est très variable selon les secteurs. Les secteurs d'activité autres que l'agriculture et la forêt ont un taux de programmation supérieur à la moyenne (54 %) de l'ensemble du programme. Ainsi le commerce-artisanat, les services et le tourisme atteignent ou dépassent un taux de 70 %. On peut s'interroger sur la réalité de ces taux, puisque malgré l'alignement de la maquette sur la programmation qui amène certaines actions à un taux de programmation de 100 %. Avec ces taux de programmation élevés, les taux de réalisation sont supérieurs à la moyenne générale, sauf dans le cas de l'industrie qui avec 16 % affiche un certain retard.

Parmi les secteurs d'appui, la vie culturelle et sociale/cadre de vie, le conseil, l'accompagnement/suivi affichent également un taux de programmation élevé - dont une partie vient d'un affichage insuffisant au niveau de la maquette. Les Îles du Ponant bénéficient également d'un fort avancement de la programmation. Dans tous les cas qui précèdent, il y a un problème d'affichage de la maquette, ce qui rend l'interprétation de la programmation malaisée. Sur la base de ces éléments, les taux de réalisation des secteurs concernés sont satisfaisants.

L'agriculture (et la forêt) ont des taux de programmation relativement faibles se situant, avec respectivement 42 et 39 %, en dessous de la moyenne du programme. Au sein du secteur agriculture, les actions de préservation de l'environnement se caractérisent par un très faible taux de programmation, ce qui, avec un taux de mandatement également très faible, conduit à un taux de réalisation de 3 %, le plus faible du tableau de bord général. Sous réserve de validation de ces chiffres, le retard affectant ces actions est extrêmement préoccupant. La réalisation des actions en faveur de la qualité est peu avancée, de même que celles portant sur la forêt.

On retrouve un taux de réalisation extrêmement faible (3 %) pour les industries agro-alimentaires de première transformation, provenant en grande partie d'une programmation très faible (12 %). Trois autres secteurs sont concernés par une réalisation accusant un grand retard par rapport à la moyenne : les infrastructures (6 %), malgré une programmation satisfaisante (46 %), l'environnement rural (5 %), et dans une moindre mesure la recherche (12 %). Dans ce dernier secteur, c'est la programmation qui est particulièrement peu avancée ; pour l'environnement rural, il y a combinaison d'une faible programmation (30 %) et d'un bas taux de mandatement (15 %).

Annexe : Détail des taux pour les mesures 2, 4 et 5 :

LIBELLE	Tx prog p3	Tx réal r3	Tx mand m	Dép maq en MF
M 2 : AMELIORER LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES	58%	18%	32%	1785
S-M 21 : RENFORCER L'ENVIRONNEMENT DES ENTREPRISES	54%	19%	36%	482,6
A 211 : moderniser l'appareil de formation technique et professionnel	71%	36%	51%	168,41
S-a 2111 : appareil de formation technique et professionnel	59%	31%	52%	111,32
S-a 2112 : diffusion pédagogique en recherche appliquée et formation professionnelle	93%	46%	49%	57,09
A 212 : accroître le potentiel de recherche et de diffusion technologique	39%	12%	30%	178,26
S-a 2121 : développer les centres de recherche	71%	20%	29%	95,26
S-a 2122 : développer les centres de transfert	0%	0%		79,4
S-a 2123 : information scientifique et technique	50%	31%	63%	3,6
A 213 : aménagement des zones d'activités et approvisionnement en énergie	48%	9%	19%	54,21
S-a 2131 : aménagement des zones d'activités	35%	22%	62%	21,84
S-a 2132 : approvisionnement en énergie	56%	1%	1%	32,37
A 214 : traitement et valorisation des déchets industriels	73%	9%	13%	52,49
A 215 : accès aux réseaux de communication et au télétravail	16%	0%	0%	10,77
A 216 : sensibilisation des entreprises à la qualité, la gestion des productions, l'environnement	38%	11%	30%	18,46
S-M 22 : RENFORCER LA COMPETITIVITE DU TISSU INDUSTRIEL	58%	17%	30%	1144,59
A 221 : appui à la création, à la transmission et à l'extension des entreprises	35%	13%	38%	24,21
S-a 2211 : aide et accompagnement de la création d'entreprises	49%	19%	38%	17,21
S-a 2212 : aide et accompagnement de la transmission d'entreprise	0%	0%		7,0
A 222 : investissements matériels et acquisition de technologie	45%	20%	45%	273,01
S-a 2221 : soutien à l'investissement matériel et technologique	42%	20%	48%	260
S-a 2222 : faciliter l'acquisition de technologie	100%	23%	23%	13,01
A 223 : aide au conseil et au recrutement de cadre	100%	37%	37%	44
A 224 : aide à l'immobilier industriel	61%	16%	26%	788,17
A 225 : développement international des entreprises	5%	2%	30%	15,2
S-M 23 : DEVELOPPER LE TISSU COMMERCIAL ET ARTISANAL	70%	22%	31%	157,86
M 4 : STRUCTURER L'ESPACE RURAL ET LITTORAL, PROMOUVOIR ET VALORISER SON PATRIMOINE	66%	23%	35%	755,48
S-M 41 : STRUCTURER L'ESPACE RURAL ET LITTORAL	74%	18%	25%	141,35
A 411 : renforcement des pôles de bassins de développement	53%	6%	10%	64,4
A 412 : maintien des services en milieu rural	90%	35%	39%	46,44

A 413 : appui au développement local	93%	20%	22%	30,51
S-M 42 : RENFORCER L'ATTRACTIVITE TOURISTIQUE ET CULTURELLE	61%	23%	38%	526,3
A 421 : hébergements et équipements touristiques	79%	24%	31%	257,67
A 422 : création de produits touristiques et professionnalisation des acteurs	40%	27%	68%	36,73
A 423 : mise en valeur des grands sites du patrimoine naturel	91%	85%	94%	31,01
A 424 : valorisation des pôles culturels	56%	20%	36%	123,63
S-a 4241 : pôles culturels	51%	18%	36%	103,09
S-a 4242 : petites cités de caractère	81%	29%	36%	20,54
A 425 : aménagement des voies d'eaux Bretonnes	10%	0%	0%	77,25
S-M 43 : LIMITER LES PROBLEMES DE PERIPHERICITE DES ILES	80%	30%	38%	87,83
M 5 : PRESERVER LE CADRE ET LA QUALITE DE LA VIE	54%	18%	34%	607,53
S-M 51 : PROTEGER ET METTRE EN VALEUR LA NATURE ET L'ESPACE	29%	4%	13%	343,05
A 511 : préservation et valorisation du patrimoine et des paysages	13%	1%	10%	83,78
S-a 5111 : inventaire de la flore, de la faune et des habitats	23%	3%	14%	8,73
S-a 5112 : reconquête des paysages	8%	1%	16%	11,47
S-a 5113 : protection et aménagement des milieux naturels remarquables	13%	1%	8%	28,09
S-a 5114 : valorisation pédagogique du patrimoine naturel	19%	1%	4%	14,95
S-a 5115 : constitution de bocages	7%	1%	20%	20,55
A 512 : reconquête de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques	28%	3%	11%	205,93
S-a 5121 : collecte de données sur l'eau et les milieux aquatiques	10%	2%	20%	11,5
S-a 5122 : As coordonnées reconquête de la qualité de l'eau dans les bassins versants	25%	3%	13%	33,68
S-a 5123 : préservations et mise en valeur des espèces et des milieux aquatiques	32%	0%	1%	19,13
S-a 5124 : recherche / expérimentation sur des thèmes environnementaux liés à l'agriculture	47%	30%	64%	15,73
S-a 5125 : programme de maîtrise de la pollution d'origine agricole	28%	0%	0%	125,88
A 513 : développer l'emploi et le conseil en environnement	26%	15%	58%	17,56
A 514 : amélioration du traitement des déchets et promotion des économies d'énergie	68%	8%	12%	35,77
S-a 5141 : économies d'énergies et recours aux ressources renouvelables et endogènes	13%	0%	0%	8,93
S-a 5142 : traitement, recyclage et valorisation des déchets - réhabilitation de décharges	86%	11%	13%	26,85
S-M 52 : METTRE EN VALEUR LES VILLAGES	86%	37%	43%	264,49
A 521 : mise en valeur des villages	88%	38%	43%	260,49
A 522 : patrimoine architectural et paysager des communes	0%	0%		4