



REGIAB

Pour un pilotage efficace de l'action régionale



Politiques rurales

Régionalisation

Analyse de politiques

Recherche évaluative

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement rural mobilise un nombre croissant d'acteurs et de leviers d'action.

Dans ce contexte, comment expliquer que certains leviers d'action sont privilégiés dans certaines régions et comment apprécier leurs effets ? Le programme REGIAB tente de comprendre la traduction des politiques de développement au niveau local, notamment en Auvergne et Bourgogne.

Les résultats préliminaires montrent que les priorités des politiques de développement rural dans les deux régions sont contrastées (accueil de résidents en Auvergne et de touristes en Bourgogne) mais aussi que le degré de territorialisation des politiques varie fortement à l'intérieur de ces régions, notamment en lien avec la dotation en ingénierie territoriale.

Problématique

- Comment caractériser et expliquer la diversité des leviers d'intervention de la politique de développement rural au niveau régional ?
- Quelles sont les causes et les conséquences d'une mise en œuvre territorialisée vs régionalisée des politiques de développement rural ?
- Comment mesurer les effets propres des politiques de développement rural en se basant sur une connaissance fine de leur mise en œuvre ?

Référents Recherche

Marielle Berriet-Sollic
AgroSupDijon - CESAER
berriet@dijon.inra.fr
Sylvain Chabé-Ferret
Cemagref - UMR Métafort
sylvain.chabe-ferret@cemagref.fr

Référents acteurs

Marie HERGAT - DRAAF
marie.hergat@agriculture.gouv.fr
Nadège PALANDRI
DRAAF Auvergne

Laboratoires

- Marielle Berriet-Sollic, AgroSupDijon
 - Sylvain Chabé-Ferret, Cemagref
- Anne Le Roy, Université de Grenoble
- Hervé Cardot, Université de Bourgogne
- Grégoire Rota-Graziosi, Université d'Auvergne
- Salima Bouayad-Agha, Université du Mans

Partenaires

- DRAAF Auvergne, Marie Hergat
- CR Auvergne, Stéphanie Masternack
- DRAAF Bourgogne, Nadège Palandri
- CR de Bourgogne, Arnaud Mathian
- SGAR Bourgogne, Amélie Ravel
 - ASP, Tiphaine Renard

Contribution au développement régional

Dans un contexte de multiplication des acteurs et d'imbrication des procédures de développement territorial, l'objectif de la recherche est de contribuer à éclairer les principales « parties prenantes » des politiques de développement régional. Il s'agit de mener une analyse de ces politiques, en se situant en amont et en appui d'une évaluation proprement dite. Cette recherche se traduit sur le plan scientifique par l'identification et la caractérisation des leviers économiques activés par les politiques de développement rural régionales et d'en appréhender les effets potentiels. Pour les acteurs et décideurs régionaux, cette recherche a pour but d'aider à améliorer le pilotage des politiques.

1. Repérage des leviers d'intervention des politiques de développement rural à l'échelle régionale

Inventaire et classification des mesures de développement rural

Un inventaire ordonné des principales mesures de développement rural mises en œuvre dans les deux régions d'étude est établi. Il liste les dispositifs européens (FEDER, FEADER), les outils de politique régionale (projet de territoire) ou encore les politiques propres des 2 conseils régionaux. Pour chaque dispositif, il s'agit de caractériser les différentes mesures d'intervention selon les cibles visées et la nature du soutien public

Caractérisation des leviers économiques mobilisés et impacts potentiels des politiques

La variété des mesures inventoriées est classée en leviers économiques permettant d'explicitier les « théories d'action » c'est-à-dire les hypothèses implicites ou explicites émises par le décideur public.

Analyse de cohérence

La cohérence des différents dispositifs étudiés est étudiée ainsi que la cohérence de ces dispositifs avec les autres programmes mis en œuvre sur les mêmes territoires ou pour des bénéficiaires similaires.

3. Analyse des modalités de mise en œuvre des dispositifs dans les axes 3 et 4 du RDR : « régional » versus « territorial » ?

La mise en œuvre des politiques de développement rural peut prendre deux formes contrastées : celle consistant à concevoir des mesures destinées à être appliquée sur l'ensemble du territoire régional et celle concevant l'intervention publique à une échelle infra-régionale (Leader).

A partir d'une grille d'analyse pour l'étude des projets LEADER dans les deux régions d'étude (Bourgogne et Auvergne), les recherches mettront l'accent sur les processus de sélection, les discriminations spatiales, les modalités de l'intervention et l'analyse des leviers activés dans les projets Leader. En particulier, en réponse aux interrogations des acteurs du projet PSDR, il s'agira d'analyser en quoi les Groupes d'Action Locale ont mobilisé des idées innovantes en termes d'ingénierie territoriale.

2. Identification des facteurs de différenciation régionale des politiques de développement rural

Une typologie des politiques régionales de développement rural est ensuite réalisée. Pour cela, nous procédons en trois étapes :

- une comparaison des politiques régionales de développement rural selon différents angles d'analyse (avec une double entrée économique et de sciences politiques)
- un éclairage sur les mesures qui font l'objet d'une forte adaptation régionale après les avoir identifiées ;
- une identification des facteurs de différenciation.

Ces trois étapes sont menées tout d'abord en comparant la région Bourgogne et la région Auvergne, puis en les comparant avec d'autres régions européennes. L'identification des formes d'adaptation régionales est prolongée par une caractérisation des facteurs pouvant les expliquer : facteurs socio-économiques, formes d'organisation des acteurs etc.

4. Mesurer les effets propres des politiques de développement rural

Une fois les politiques mises en œuvre, il est crucial pour l'orientation de l'action publique de pouvoir évaluer les effets. L'objectif de cet axe de recherche est de concevoir des méthodes économétriques susceptibles de mesurer les effets propres des politiques de développement régional.

Le problème de l'inférence causale

L'évaluation fait face au problème fondamental de l'inférence causale: l'effet propre, défini comme la différence entre la situation observée en présence de la politique et ce que l'on aurait observé en son absence, n'est pas observé.

Les comparaisons usuelles (des bénéficiaires avec les non bénéficiaires, ou avec la situation des bénéficiaires avant la mise en œuvre de l'action évaluée) sont biaisées parce qu'elles peuvent traduire l'effet de facteurs de confusion (associés simultanément à la mise en œuvre de la politique et au résultat observé). Ainsi, les politiques de développement touristiques sont mises en œuvre dans les zones à plus fort potentiel touristique, et auraient donc attiré plus de touristes même en l'absence de la politique.

Utiliser la variabilité de la mise en œuvre pour évaluer l'effet des politiques

Pour résoudre le problème fondamental de l'inférence causale, on cherche à identifier des situations quasi-expérimentales : des zones et/ou des acteurs qui ont plus de chances de recevoir la politique évaluée pour des raisons indépendantes de leur potentiel. L'étude fine de la mise en œuvre des politiques issue des volets de recherche précédents est mise à contribution pour identifier ces situations quasi-expérimentales.

Les résultats

Des leviers d'intervention différenciés entre régions

Dans les régions françaises, si les leviers activés sont globalement les mêmes, l'intensité avec laquelle ils sont mobilisés varie d'une région à l'autre (figure 1). En outre, ces leviers se réfèrent à des stratégies régionales différenciées. Alors que l'Auvergne mise sur la valorisation de ses ressources spécifiques en vue de la lisibilité de son territoire comme « poumon vert », la Bourgogne mise sur la mise en valeur de son patrimoine en essayant de valoriser les flux touristiques qui la traversent. Les principaux facteurs permettant d'interpréter les différences observées dans les deux régions françaises étudiées sont la situation géographique, la configuration spatiale du territoire (existence d'un réseau de villes, organisation des services, existence de zones enclavées ..), enfin le contexte économique, en particulier le poids de l'agriculture dans le tissu économique régional. Les enquêtes réalisées en Ecosse et Emilie-Romagne permettent de souligner quant à elles des différences majeures dans la conception et la mise en œuvre du 2nd pilier et de ses axes 3 et 4.

Leviers mobilisés	Auvergne		Bourgogne	
	Fréquence d'activation	Part du budget de l'axe 3	Fréquence d'activation	Part du budget de l'axe 3
Baisse du coût de l'investissement matériel productif	4	11%	3	9%
Baisse du coût de l'investissement matériel dans l'offre de biens et services	à la population résidente ou de passage	51%	4	30%
	aux entreprises			
Baisse du coût de l'investissement immatériel par la diminution des coûts de formation	3	3%	3	5%
Diminution de l'imperfection de l'information	pour développer et améliorer l'offre	19%	7	25%
	pour susciter la demande			
Prise en charge des coûts de transaction entre acteurs	d'une filière	9%	6	26%
	d'un territoire			
	e/ou			
Rémunération des services environnementaux	2	6%	2	5%
	<i>total</i>	27	25	

Figure n° 1. Leviers d'intervention en Auvergne et Bourgogne
L'Auvergne mise sur les services aux résidents et la Bourgogne sur la valorisation de son patrimoine à travers le tourisme.

Mesurer le degré de territorialisation des politiques

La problématique formulée est la suivante : « la modalité de mise en œuvre d'une politique de développement rural est-elle un facteur augmentant le degré de territorialisation d'un projet, améliorant la pertinence et l'efficacité du projet? Une même mesure produit-elle les mêmes effets en terme de territorialisation des projets lorsqu'elle est conçue à l'échelle régionale (et appliquée à l'ensemble de l'espace régional) ou lorsqu'elle s'inscrit dans une logique de projet transversal à une échelle infrarégionale.

Quatre mécanismes de territorialisation ont été retenus : l'ancrage territorial (valorisation de ressources spécifiques), l'intersectorialité (acteurs mobilisés dans la réflexion), la coordination (organisation spécifique des acteurs, développement de réseaux) et la contribution au développement durable. A partir des quatre variables développées précédemment, une grille de territorialisation des projets a été élaborée : le degré de territorialisation est déterminé en faisant la somme du nombre d'indicateurs relevés par projet pour chaque variable (plus le nombre est élevé, plus le projet est territorialisé).

Les résultats

Les politiques publiques territorialisées : une plus grande pertinence au prix de coûts de transactions plus élevés

18 projets ont été étudiés : 4 projets Leader et 14 projets axes 3 dont 2 situés hors de Pays et PNR. Seules les mesures 311, 312, 313, 323 E et 321 ont été retenues. La sélection des projets a été effectuée essentiellement selon le type de bénéficiaires (privés, publics et associatifs) et la localisation du projet (au sein ou en dehors de territoires organisés). On observe 4 groupes de projets au vu de leur degré de territorialisation (figure 2).

Tout d'abord, les projets Leader ont un degré de territorialisation supérieurs à ceux mis en œuvre à travers l'axe 3. Les projets hors Leader d'envergure mis en œuvre à travers la mesure 321 et situés au sein de territoires organisés apparaissent aussi fortement territorialisés. Ce sont des projets innovants notamment dans la mutualisation de moyens et de compétences sur le territoire concerné et dans la mise en œuvre de la réflexion par l'identification des besoins du territoire. Enfin, un facteur régional apparaît aussi. En Auvergne, les Pays ne sont pas du tout intervenus auprès des porteurs de projets axe 3 situés sur leur territoire et aucun projet n'est lié à des actions des Pays sur lesquels ils sont situés, contrairement à la Bourgogne. Comme explicité auparavant, l'Auvergne a une politique très récente d'instauration des Pays en tant que relais sur les territoires contrairement à la Bourgogne, et ses effets ne sont pas encore observable sur le terrain notamment en termes de coordination entre acteurs et projets.

Projets	Leader				Territoire organisé													Hors territoire	Note
	Public		Privé		Public			Associatif				Privé							
	mesure 321	B 5	B 9	B 10	A 11	A 12	A 13	B 14	A 15	A 16	B 17	A 18							
Degré d'ancrage territorial	2	3	2	2	1	1	1	1	3	0	1	1	2	2	2	1	2	0	3
Degré d'intersectorialité	3	3	3	3	3	3	3	2	1	1	2	2	2	2	1	1	1	1	3
Degré de coordination entre acteurs	4	3	4	3	4	3	3	2	2	2	4	4	2	3	2	1	1	0	4
Degré de transversalité	3	3	3	2	3	3	3	2	2	1	1	1	2	2	3	2	1	0	3
Degré de territorialisation	12	12	12	10	11	10	10	7	8	4	8	8	8	9	8	5	5	1	13

Figure n° 2. Degré de territorialisation de projets Leader et non Leader
La mise en œuvre de politiques sous forme territorialisée accroît la pertinence des projets sélectionnés.

Pour aller plus loin...

- FAIVRE, B. 2009. La territorialisation des politiques de développement rural. Contribution à l'évaluation du second pilier de la PAC en régions Auvergne et Bourgogne, Mémoire de fin d'études, AgroSup Dijon.
- MICHEL S., 2010. Territorialisation des politiques de développement rural : analyse comparée des modalités de mise en œuvre des axes 3 et 4 du PDRH (2007-2013) en Auvergne et Bourgogne, Mémoire de fin d'études, AgroSup Dijon.

Pour citer ce document :

M. Berriet-Solliec et S. Chabé-Ferret, (2010).
REGIAB, pour un pilotage efficace de l'action régionale,
Projet PSDR Auvergne et Bourgogne
Série Les 4 pages PSDR3.

Plus d'informations sur le programme PSDR :

psdr-auvergne.cemagref.fr/
www.dijon.inra.fr/parteneriats_colloques/psdr

Contacts :

PSDR Auvergne : Laurent TROGNON (APT Engref)
PSDR Bourgogne : Sandrine PETIT (INRA)
Direction Nationale PSDR : André TORRE (INRA)
Animation Nationale PSDR : Frédéric WALLET (INRA)

Projet PSDR