



ANALYSE DES POLITIQUES DE DEVELOPPEMENT RURAL EN AUVERGNE ET BOURGOGNE

Pour un pilotage efficace de l'action régionale



Analyse de politique
Développement rural
Régionalisation
Recherche évaluative
Territorialisation

La conception et la mise en œuvre des politiques de développement rural en France s'inscrit dans un processus de décentralisation croissant de l'action publique. Le cadre européen participe du renforcement du rôle des régions dans la conduite des politiques publiques.

L'objectif du projet interrégional REGIAB est d'analyser les conséquences de la régionalisation des politiques de développement rural en identifiant les formes d'adaptation régionale des programmes et en interrogeant leur capacité à renforcer la territorialisation des politiques publiques.

La comparaison des programmes de développement ruraux régionaux d'Auvergne et de Bourgogne avec trois autres régions européennes ont confirmé l'affirmation des régions, mais ont souligné la persistance du caractère agro-centré du développement rural qui s'explique entre autre par les difficultés des acteurs agricoles à ouvrir les frontières sectorielles.

Problématique

Le projet vise à caractériser les formes d'adaptation régionale des politiques de développement rural, notamment le renforcement de la territorialisation pour une plus grande adaptation des politiques sectorielles aux contextes locaux et une approche plus transversale du développement rural. Cette problématique est traitée à partir de **quatre volets de recherche** :

- Le premier vise à caractériser les formes d'intervention publiques dans le champ du développement rural en introduisant la notion de levier d'action publique.
- Le second analyse les différenciations régionales de traduction du règlement de développement rural européen et évalue trois types d'effets de la régionalisation : effet de transcription, de perturbation, d'innovation.
- Le troisième explore les liens entre régionalisation et territorialisation : dans quelle mesure l'échelle régionale favorise-t-elle la valorisation des ressources territoriales, le renforcement des coopérations entre acteurs et de la gouvernance multi-niveaux.
- Le quatrième explore les pistes méthodologiques de l'évaluation des effets propres des politiques territoriales.



Référents Recherche

Marielle Berriet-Sollic

Sylvain Chabe-Ferret

AgroSup Dijon – UMR1041CESAER

Irstea – UMR Métafort

berriet@dijon.inra.fr

sylvain.chabe-ferret@irstea.fr

Laboratoires

- Marielle Berriet-Sollic, AgroSup – UMR1041CESAER
- Sylvain Chabe-Ferret, Irstea – UMR Métafort
- Anne Leroy, Université Grenoble - CREPEM
- Christel Bosc, VetAgro Sup – UMR Métafort
- Maryline Revaud, CRNS-CRAPE Rennes

Partenaires

- DRAAF, Direction Régionale de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
- CRA & CRB, Conseils Régionaux d'Auvergne et de Bourgogne
- ASP, Agence de Services et de Paiement

Contribution au développement régional

Le projet REGIAB vise à contribuer à la décision publique par l'amélioration du pilotage de l'action publique régionale pour les programmations en cours 2007-2013 et future (post 2013). Les contributions les plus marquantes sont :

- **L'identification des enjeux de développement régionaux et territoriaux** : les différentes conceptions du développement rural identifiées permettent de positionner les régions françaises et de hiérarchiser les choix régionaux. Ces résultats permettront d'étayer la position des régions dans la définition des « contrats de partenariat » entre région, Etat et commission européenne que prévoit le Cadre stratégique commun de la prochaine génération des politiques de cohésion et de développement rural de l'Union Européenne
- **L'amélioration de la compréhension des dynamiques territoriales** : la caractérisation des leviers d'action permet de dépasser la notion de mesures pour mettre en exergue les mécanismes socio-économiques à l'œuvre et contribuer à la réflexion sur les effets attendus ou non attendus des mesures mises en œuvre.
- **La contribution à la formation permanente ou initiale des acteurs régionaux et locaux** en charge du développement rural en région.

Projet PSDR

Une démarche pluri-disciplinaire

L'une des originalités de ce projet est de combiner une double lecture économique et de sciences politiques de la conception et de la mise en œuvre des politiques de développement rural. Elle est organisée autour d'une grille d'analyse privilégiant deux entrées :

- une **entrée institutionnaliste** visant à développer une approche compréhensive des politiques publiques :

- i) en révélant les mécanismes socio-économiques et politiques sous-jacents aux différentes mesures mises en œuvre,

- ii) en tenant compte des interactions sociales, des conflits et rapports de pouvoir pour comprendre des déterminants des choix des acteurs territoriaux.

- une **entrée micro-économique** qui porte sur la possibilité d'appliquer des méthodes économétriques à l'évaluation des politiques territoriales.

Un champ de recherche centrée sur le second pilier de la Pac

Le projet s'est focalisé sur la déclinaison nationale (Programme de Développement Rural Hexagonal) et régionale (Document Régional de Développement Rural) du règlement de développement rural (RDR) et plus spécifiquement sur ses axes 3 relatif à la diversification de l'économie rurale et 4 relatif à démarche Leader.

Une recherche interrégionale comparative

Deux régions françaises et leurs terrains d'étude infrarégionaux : Bourgogne et Auvergne

- Régions où les deux équipes de recherche coordinatrices (CESAER et Métafort) entretiennent des collaborations scientifiques de longue date sur l'analyse et l'évaluation des politiques publiques

- Un choix méthodologique de comparer deux régions aux caractéristiques structurelles relativement proches pour faciliter l'identification des facteurs pouvant expliquer les différences de traductions des programmes régionaux de développement rural.

- Quatre territoires infra-régionaux : Pays Chalonnais et Beauvais en Bourgogne et Pays de la Jeune Loire et ses rivières et le Parc Naturel Régional du Livradois-Forez en Auvergne.

Une démarche alliant analyse quantitative et qualitative

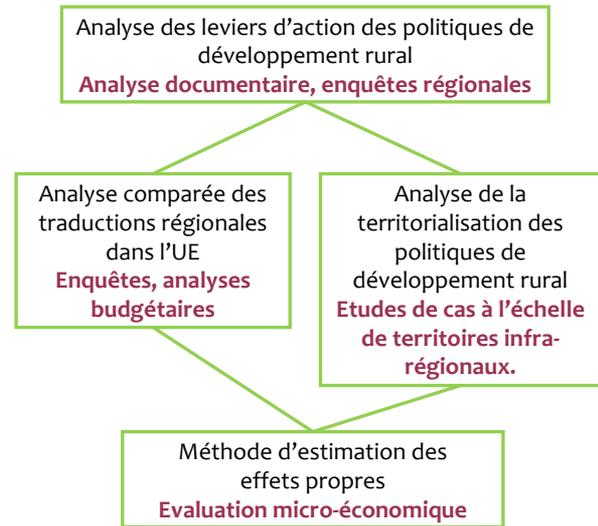


Figure n° 1. Méthodologie

Et trois régions européennes : Ecosse, Bavière, Emilie-Romagne

- Des comparaisons européennes qui permettent de questionner l'impact du cadre national dans les choix régionaux

- Trois régions qui ont la compétence de la conception et de la mise en œuvre de leur programme de développement rural (contrairement aux régions françaises)

- Trois régions remarquées pour leurs initiatives innovantes en matière de politique de développement rural.

Les terrains d'étude



Bourgogne



Auvergne



Trois régions européennes (Ecosse, Bavière, Emilie-Romagne)

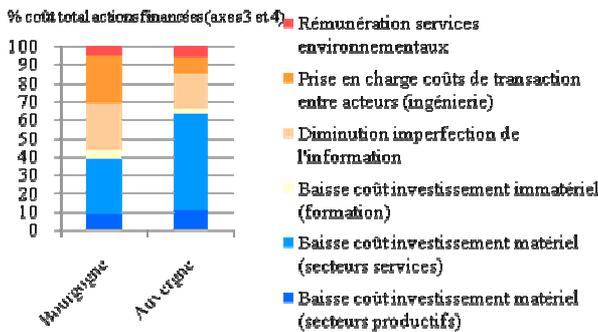
Figure n° 2. Les régions d'études

Des résultats de recherche

✓ Des programmes qui privilégient l'aide à l'investissement matériel

Le projet a permis d'identifier six grandes familles de leviers d'action (cf. figure n°3). L'analyse de la répartition de leurs poids budgétaires respectifs conduit aux conclusions suivantes :

- l'intervention publique sur le développement rural privilégie l'investissement matériel, en particulier dans les activités de services à la personne
- mais les préoccupations d'amélioration de la connaissance et d'accès à l'information (ex : étude de marché, observatoires) ainsi que l'ingénierie territoriale sont bien prises en compte



Source : Faivre 2009 d'après les maquettes budgétaires des contrats

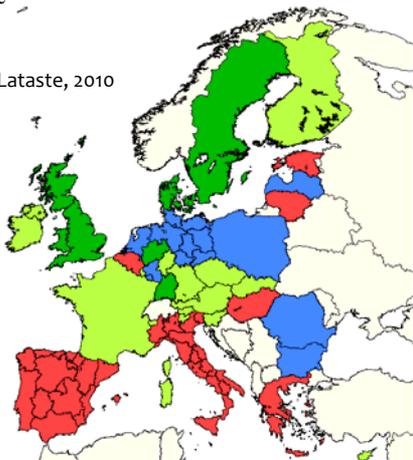
Figure n°3. Leviers d'actions mobilisés dans les programmes régionaux (axes 3 et 4)

✓ Des adaptations régionales fonction des caractéristiques socio-économiques, institutionnelles et des choix politiques (figure n°4)

REGIAB a montré qu'à l'échelle européenne, les modalités de mise en œuvre du second pilier de la Pac - répartition des masses budgétaires affectés à chacun des 4 axes et mesures du RDR dans chaque programme (régional ou national) - permettent de distinguer quatre « modèles » de politique de développement rural.

- | | |
|---|---|
| ■ 1 Compétitivité agricole et sylvicole | ■ 3 Valorisation des externalités agricoles |
| ■ 2 Développement rural intégré | ■ 4 Equité agricole |

Source : Lataste, 2010

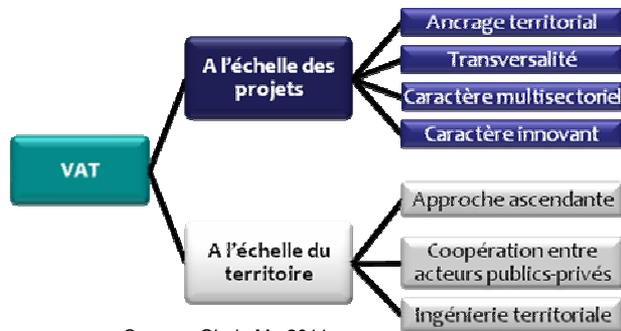


✓ La territorialisation des politiques

Quels liens entre Valeur Ajoutée Territoriale (VAT) et Coûts de Transaction (CT) (animation, coordination, contrôle) ?

Comment optimiser la VAT ?

REGIAB a produit une méthode d'évaluation de la VAT des projets en combinant une double échelle d'analyse (celle des projets et celle du territoire de projet) et en mobilisant à la fois des bases de données exhaustives (ASP) et des enquêtes de terrain.



Source : Gloria M., 2011

Quatre principaux facteurs influençant la VAT des projets de développement ont été mis en évidence :

- le caractère ascendant/descendant de la démarche : les démarches ascendantes (type Leader) tendent à renforcer le degré de territorialisation des projets.
- la nature des mesures mobilisées : la diversification renforce l'ancrage territorial alors que l'intervention sur le patrimoine culturel renforce l'intersectorialité,
- le type de maître d'ouvrage : l'effet Leader est plus sensible pour des projets portés par des acteurs privés.
- l'antériorité et l'expérience des territoires qui confirme l'existence d'effets d'apprentissage.

Comment parvenir à réduire les CT ?

- Un mythe : des CT forcément plus élevés en axe 4
- Des réalités : des marges de manœuvre pour réduire les CT :
 - 1) supportés par les animateurs : fonction de l'expérience de l'animateur et la complexité des projets
 - 2) supportés par les porteurs de projets : qui dépendent de la nature juridique du porteur de projet et de l'incertitude sur la mise en œuvre des projets.

Contribution au questionnement sur les politiques publiques

- Analyse des enjeux et des modalités d'intervention en faveur des territoires ruraux dans le cadre de la programmation 2014-2020
- Réflexion sur les modalités de mise en œuvre efficaces : degré de déconcentration de la gestion du dispositif
- Apport de REGIAB à la prospective bourguignonne « *Agricultures, filières et territoires en Bourgogne : quels enjeux prospectifs ? quels éclairages du psdr ?* »
- Des contributions attendues dans le cadre de travaux d'évaluation des politiques des territoires ruraux (SGAR) en Bourgogne et de la définition du Programme Régional d'Agriculture Durable (DRAAF) en Auvergne et Bourgogne

Contribution à la formation des acteurs

- Animation continue du groupe « évaluation de politique » dans le cadre des Réseaux Ruraux Régionaux (RRR)
- Mise au point de démarches innovantes de Recherche-Formation-Action en matière d'évaluation de politiques publiques en lien avec les RRR
- Présidence et animation de l'instance régionale d'évaluation Leader en Auvergne
- Formation des acteurs des territoires aux démarches d'évaluation des projets territoriaux
- Un projet support de formation dans le cadre stage de fin d'étude (15 mémoires de fin d'études)



Pour aller plus loin...

- Trouvé A., Berriet-Sollicec M., 2012 (à paraître), "Le second pilier de la Politique agricole commune, vecteur de différenciation régionale en Europe ? Une comparaison entre cinq régions européennes", Canadian Journal of Regional Science.
- Vollet D., Callois J-M, Aznar O., Yelkouni M., 2010, Coûts de transaction et politiques agri-environnementales, Revue Canadienne d'évaluation de programme, Vol. 24 No. 2 Pages 103-130.
- Chabé-Ferret S, Subervie J. 2011, Estimating the Causal Effects of the French Agro-Environmental Schemes on Farmers' Practices. OECD Workshop on Evaluation of Agri-Environmental Policies, Braunschweig, Germany.
- Le Roy, A. et Landel, A. 2012 (à paraître). « Une analyse de la traduction régionale de la politique agricole rurale européenne : le cas de l'Emilie Romagne », Revue d'Economie Régionale et Urbaine.
- Vollet D., Hergat M. 2010- L'évaluation in itinere du programme Leader en Auvergne : la gouvernance, 4 pages.

Pour citer ce document :

Berriet-Sollicec et al. (2012), Analyse des politiques de développement rural en Bourgogne et Auvergne. Pour un pilotage efficace de l'action régionale, Bourgogne, Auvergne, Série Les 4 pages PSDR3.

Plus d'informations sur le programme PSDR :

www.psdربولbourgogne.org

Contacts :

PSDR Région : Sandrine PETIT (INRA)- Sandrine.Petit@dijon.inra.fr

Direction Nationale PSDR : André TORRE (INRA)-

torre@agroparistech.fr

Animation Nationale PSDR : Frédéric WALLET (INRA)-

wallet@agroparistech.fr