UNITE MIXTE DE RECHERCHE INRA-ENESAD
EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

ENESAD, BP 87999, 26, Bd Dr Petitjean, 21079 Dijon cedex

Evaluation finale programme de développement des zones rurales 1994 – 1999 (objectif 5b) en Bourgogne

DENIS LEPICIER ET JEAN-PAUL DAUBARD

avec la collaboration de **Véronique da Silva**, **Jo Raimondi, Marc Guérin** et **Dominique Vollet**

et sous la responsabilité scientifique de **Bertrand Schmitt** (responsable de l'étude), **Marielle Berriet-Solliec** et **Francis Aubert**

Rapport principal - Tome I

RAPPORT D'EVALUATION A LA PREFECTURE DE REGION DE BOURGOGNE

Octobre 2001

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

UNITE MIXTE DE RECHERCHE INRA-ENESAD
EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

ENESAD, BP 87999, 26, Bd Dr Petitjean, 21079 Dijon cedex

Evaluation finale programme de développement des zones rurales 1994 – 1999 (objectif 5b) en Bourgogne

DENIS LEPICIER ET JEAN-PAUL DAUBARD

avec la collaboration de **Véronique da Silva**, **Jo Raimondi, Marc Guérin** et **Dominique Vollet**

et sous la responsabilité scientifique de **Bertrand Schmitt** (responsable de l'étude), **Marielle Berriet-Solliec** et **Francis Aubert**

Rapport principal - Tome I

RAPPORT D'EVALUATION A LA PREFECTURE DE REGION DE BOURGOGNE

Les travaux d'évaluation présentés dans ce document ont été financés
Sur des fonds européens (FEOGA)

Octobre 2001

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVANT-PROPOS

L'évaluation finale du Programme de développement des zones rurales (PDZR) de Bourgogne, 1994-1999, a été réalisée à la demande de la Préfecture de Région de Bourgogne (acte d'engagement du 27 août 2000) au sein de l'Unité Mixte de Recherche INRA-ENESAD en Economie et Sociologie Rurales, Dijon, sous la responsabilité scientifique de **Bertrand Schmitt** (Directeur de l'UMR).

Les travaux ont été réalisés par **Denis Lépicier et Jean-Paul Daubard** qui, outre leurs investigations propres, ont animé une équipe de chargés d'études spécialisés : **Marc Guérin** et **Dominique Vollet**, CEMAGREF-Clermont-Ferrand (analyse de politique) ; **Jo Raimondi**, FIDES-Conseil (Forêt, Ressources humaines : formation au développement et Insertion) ; **Véronique Da Silva**, IFAD-MR (impacts environnementaux du programme) ; **Géraldine Thomas** (organisation et traitement des bases de données internes et externes) ; **Eric Charbonnier** (enquêtes auprès des centres de formation) ; **Aurélie Galdemar**, Dijon-Etudes-Conseils (enquêtes auprès d'entreprises).

L'encadrement scientifique de l'évaluation a été assuré par des chercheurs et des enseignants-chercheurs de l'INRA et de l'ENESAD. **Francis Aubert**, **Marielle Berriet-Solliec** et **Bertrand Schmitt** ont assuré la coordination et le pilotage scientifique des travaux. Ils ont été appuyés, pour les travaux thématiques, par : **Mohamed Hilal** (équipements et OPARCA) ; **Danièle Capt** (agriculture, tourisme) ; **Dominique Normandin**, INRA-ESR, Nancy (forêt) ; **Jean-Christophe Kroll** (agriculture) ; **Luc Thiébaut** (environnement) ; **Cécile Détang-Dessendre** et **Nelly Stephan** (ressources humaines) ; **Sylvie Charlot** (équipements publics).

Certains des résultats présentés dans ce rapport s'appuient sur les investigations réalisées dans les mémoires de fin d'études et travaux d'ingénieur suivants : **Marjorie Boyer** (ENSA de Rennes), Impacts du PDZR sur l'organisation du territoire bourguignon ; **Thierry Chaussignand** (ENESAD Dijon), Impact du PDZR sur le comportement des propriétaires forestiers ; **Frédéric Lévy et Emilie Pleyber** (ENESAD Dijon), Impact environnemental de certaines mesures agricoles et forestières du PDZR ; **Bruno Saillet** (ENESAD, Dijon), Evaluation du volet agricole du PDZR ; **Lionel Van Rees** (Faculté des Sciences de Nancy), Impact des actions de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine naturel.

Nous tenons à remercier toutes les personnes qui ont bien voulu nous apporter leur soutien et répondre à nos questions ainsi que les membres du comité de pilotage, notamment Brigitte Bourroche et Gérard Clémencin qui ont suivi les travaux avec grand intérêt.

Evaluation finale programme de développement des zones rurales 1994–1999 (Objectif 5b) en Bourgogne

Rapport principal – Tome I

Sommaire

AVANT-PROPOS

INTRODUCTION **1**

1 LE PROGRAMME ET SA MISE EN ŒUVRE **3**

1.1 Le programme et son contexte **3**
1.1.1 La genèse du PDZR en Bourgogne *3*
1.1.2 La nature du programme *3*
1.1.3 La territorialisation du programme *4*
1.1.4 Le contenu du programme *5*
1.1.5 La cohérence du programme avec les autres politiques publiques *6*

1.2 L'affectation des moyens et la mise en œuvre des actions **9**
1.2.1 La mise en œuvre institutionnelle *9*
1.2.2 Les moyens attribués pour la réalisation des objectifs *11*
1.2.3 Bilan d'ensemble des réalisations financières *12*

1.3 Rappel des objectifs de l'évaluation **18**
1.3.1 Finalité de l'évaluation *18*
1.3.2 Les questions évaluatives par thématique *18*
1.3.3 Les questions évaluatives portant sur les effets globaux *20*

2 LA MÉTHODE ET LES SOURCES D'INFORMATION **21**

2.1 Les sources internes **21**
2.1.1 Base de données de la DRAF *22*
2.1.2 La base DRTEFP *23*
2.1.3 Les bases de données CLARE *24*

2.2 Les sources externes **24**
2.2.1 Les sources primaires *24*
2.2.2 Les sources secondaires *25*

2.3 Les effets propres, le biais de sélection et son traitement **26**

3 PRÉSENTATION ET INTERPRÉTATION DES INFORMATIONS RECUEILLIES **28**

3.1 Analyse de la logique d'ensemble du programme **28**
3.1.1 De la répartition des moyens financiers du programme à la logique d'intervention *28*
3.1.2 Un programme aux objectifs faiblement hiérarchisés et articulés *32*

3.2 Réponse aux questions évaluatives par domaine d'intervention **35**
3.2.1 Développement des exploitations agricoles *35*
3.2.2 Développement et adaptation de la filière forestière *39*

3.2.3 Compétitivité et développement de l'industrie, du commerce et de l'artisanat *43*
3.2.4 Valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnemental *45*
3.2.5 Equipements publics et amélioration des conditions de vie *47*
3.2.6 Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine naturel *49*
3.2.7 Mobilisation des ressources humaines *51*

3.3 Réponse aux questions évaluatives : analyse des effets globaux du programme **54**
3.3.1 Principales évolutions socio-économiques de la zone 5b *54*
3.3.2 Effets économiques et sociaux du PDZR *57*
3.3.3 L'effet du programme sur l'organisation des acteurs publics et la structuration du territoire *66*
3.3.4 Les effets du PDZR de Bourgogne sur l'environnement *73*

4 CONCLUSION : ENSEIGNEMENTS GENERAUX DE L'ÉVALUATION **79**
4.1 L'identité du PDZR dans le dispositif d'appui au développement régional **79**
4.2 La territorialisation du programme **80**
4.3 La prise en compte de l'environnement **81**
4.4 Le PDZR comme politique de développement économique **81**

ANNEXES **85**

SIGLES et ABREVIATIONS **203**

Rapports thématiques - Tome II

A. Développement des exploitations agricoles
B. Développement et adaptation de la filière forestière
C. Compétitivité et développement des entreprises, du commerce et de l'artisanat
D. Valorisation du potentiel touristique et patrimoine culturel
E. Equipements publics et amélioration des conditions de vie
F. Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine naturel
G. Mobilisation des ressources humaines

Evaluation finale programme de développement des zones rurales 1994–1999 (Objectif 5b) en Bourgogne

Résumé

Le programme objectif 5b de Bourgogne, nommé Programme de développement des zones rurales (PDZR), a, au cours de la période 1994-1999, concerné 62 % de la superficie régionale pour 28 % de sa population. Sa ***finalité annoncée*** est de « *lutter contre la dévitalisation des zones rurales les plus fragiles de Bourgogne par la mise en œuvre d'une politique différenciée en faveur de ces territoires* », avec deux orientations majeures : le maintien et le développement des activités ; l'optimisation des facteurs de développement. Sept domaines d'action ont été définis entre lesquels se sont répartis les 1 524 MF de crédits publics (dont la moitié de crédits européens) que le programme a permis d'injecter dans la zone (ils ont donné lieu à 12 300 décisions de financement et ont généré 3 514 MF de réalisations). Au vu des montants programmés, l'action publique s'est concentrée en priorité sur les équipements et services publics (27 % des crédits publics) et le développement touristique (23 %), alors que le développement agricole (12 %), le développement des entreprises commerciales, artisanales et industrielles (14 %) et le développement des ressources humaines (13 %) sont moins bien dotés par le programme et que la production, mobilisation et valorisation de la forêt (5 %) et la valorisation et protection de l'environnement (3 %) apparaissent comme nettement plus secondaires. La mise en œuvre du programme a articulé trois niveaux d'intervention : le niveau régional, le départemental et le local ; ce dernier qui constitue une spécificité du programme bourguignon, pour lequel la zone 5b a été découpée en sept territoires (les PRDC) dotés d'une enveloppe budgétaire correspondant au cinquième des montants programmés.

En combinant sources statistiques internes au programme (bases de la DRAF et de la DRTEFP), données statistiques externes (principalement collectées auprès de l'INSEE et du SRSA-SCEES), enquêtes de terrain, interviews d'opérateurs et de bénéficiaires et analyse de la bibliographie existante, l'évaluation réalisée cherche à répondre ***aux questions évaluatives en s'interrogant*** autant sur les logiques qui sous-tendent l'intervention publique que sur les effets du programme sur ses bénéficiaires et le développement territorial. Elle mobilise notamment les méthodes d'évaluation statistique des effets propres par correction des biais de sélection. Au-delà de l'analyse des objectifs, des réalisations et des effets du programme pour chacun des sept domaines d'action qui ont été repérés, on a cherché à évaluer ses impacts globaux autour de quatre questions transversales : l'effet sur l'activité économique, et notamment l'emploi ; l'effet sur la population et sa dynamique ; l'effet sur la structuration des territoires ; et l'effet sur l'environnement de l'ensemble des actions du programme. Les principaux enseignements de l'évaluation sont les suivants :

- Les effets relativement faibles à court terme du programme sur la ***dynamique économique de la zone***.

Ainsi, en dépit du programme 5b, la situation de la zone, initialement très décalée par rapport à celle observée dans le reste de la Bourgogne rurale, ne semble pas s'être globalement améliorée. Même si sa population et son nombre d'emplois non agricoles s'accroissent au cours de la période, cette croissance n'est pas suffisante pour réduire l'écart avec les autres cantons bourguignons. Cependant, c'est dans la réduction des écarts de croissance entre la période hors PDZR et la période sous PDZR que les résultats de l'action publique sont le plus probablement à rechercher. Il faut tout d'abord noter que la logique du programme a conforté les entreprises existantes des secteurs les plus traditionnels (l'agriculture, la forêt ou le tourisme), mais également celles du secteur industriel, dont les branches traditionnellement implantées dans la zone ont été les plus soutenues. Si les acteurs économiques bénéficiaires du programme tirent profit, à titre individuel, de l'intervention publique, le faible taux de

pénétration ne permet pas d'impulser une nouvelle dynamique économique d'ensemble. L'impact du programme a en outre été faible en matière de créations d'activités nouvelles comme en matière de diversification du tissu économique local, mouvement qui pourrait permettre de réduire la fragilité de zones rurales à l'économie faiblement diversifiée. De même, vu l'orientation prise par les actions de formation professionnelle, le programme n'a que faiblement amélioré les compétences et qualifications de la main-d'œuvre locale et n'a pas été en mesure d'en accroître la diversité, condition de son attractivité pour l'implantation de nouvelles entreprises ou de nouvelles activités. Mais, si les effets de court terme du programme sur la valeur ajoutée locale et sur l'emploi semblent faibles, c'est peut-être autour des effets de moyen ou de long terme induits par les résultats notables en matière d'organisation économique des acteurs qu'il faut rechercher ses effets les plus significatifs.

- Un effet plus sensible sur la ***dynamique de population*** et sur la ***cohésion sociale***

La situation est assez différente en matière de dynamique de population et de cohésion sociale. L'importance des investissements en équipements et services publics et des opérations de rénovation de l'appareil commercial et de services de la zone que le programme a financés, semble avoir eu un effet positif sur la dynamique locale de population, qui voit son rythme de décroissance se ralentir et un solde migratoire enfin positif apparaître. Parallèlement, les nombreuses réalisations à caractère innovant que le programme a favorisées dans le domaine social et qui se sont déroulées dans un cadre associatif, ont probablement joué un rôle positif pour la cohésion sociale locale. A l'issue du programme, le secteur associatif semble être devenu un interlocuteur de l'action publique, tant au travers du PDZR que des programmes LEADER. En revanche, par impossibilité réglementaire, le programme n'a pu intervenir directement sur les thématiques concernant la jeunesse, les loisirs, l'habitat ou les réseaux (d'information, notamment), qui constituent pourtant des facteurs importants de cohésion sociale et d'attractivité des territoires.

- Des effets notables sur ***l'organisation des acteurs*** et sur la ***structuration du territoire***

Les effets du programme sur l'organisation des acteurs publics et sur la structuration du territoire semblent notables. En effet, en mobilisant tous les échelons et les modes d'intervention des pouvoirs publics, le programme a probablement favorisé la mise en relation et l'accroissement des contacts entre acteurs publics locaux. Ainsi, même si le programme n'a pas été déterminant, son rôle n'a pas été négligeable dans le développement de l'intercommunalité : il s'agit là d'un effet positif mais non directement visé par le programme. De même, la territorialisation du programme en PRDC a, dans un certain nombre de cas, préfiguré le découpage des Pays et elle a permis le passage rapide dans une démarche de Pays des territoires où le découpage était le plus pertinent, lorsque les acteurs locaux avaient adopté une démarche de projet et des pratiques participatives. Un deuxième niveau d'effet du programme sur la structuration des territoires passe par l'action sur l'amélioration du tissu commercial et de services publics ou privés locaux. De ce point de vue, l'outil OPARCA, en dépit de son indéniable efficacité en matière de renforcement de l'appareil commercial des petits centres, ne semble pas avoir suffi à stabiliser l'évolution problématique d'un nombre non négligeable de pôles de services de la zone 5b, le soutien simultané à l'emploi local ou à la rénovation de l'équipement public ayant manqué. La dispersion des financements que l'on a pu constater en matière d'investissements en équipements publics n'a pu, contrairement à ce que prévoyait le DOCUP, concentrer les efforts sur des pôles à conforter ou à faire émerger. En revanche, certains équipements touristiques ou de valorisation du patrimoine ont contribué à conforter ou à faire émerger des pôles, comme l'illustre l'analyse détaillée réalisée sur Tournus.

- Des effets en demi-teinte du programme sur ***l'environnement***

En dépit des difficultés méthodologiques qu'elle soulève, des intenses controverses scientifiques et débats sociaux dont l'environnement est l'objet, une analyse des effets du programme sur l'environnement a été ébauchée, selon plusieurs grands compartiments : le paysage, l'eau, la biodiversité et les espaces sensibles, la gestion des déchets, la sensibilisation et l'éducation du public. Bien que bâti sur une logique dominante d'appui aux secteurs productifs et ne prenant de ce fait que

secondairement en compte la dimension environnementale (uniquement comme composante des conditions de vie des populations et d'attraction des territoires), ce programme a laissé une place plus importante que son prédécesseur à ce type de préoccupations et les a, dans certains cas, intégrées au secteur d'activité auquel elles se rapportaient. Il faut noter qu'en ce domaine, les secteurs concernés par cette intégration (agriculture, forêt, équipement) sont ceux pour lesquels l'impact sur le paysage, l'eau et la biodiversité est le plus fort. Cependant, malgré quelques avancées dans les autres secteurs, c'est surtout dans le domaine de l'équipement (assainissement, déchets ménagers) que l'impact du programme sur la préservation de l'environnement est le plus sensible.

La mise en évidence de ces effets globaux du programme s'appuie l'analyse des réalisations et des impacts de chacune des thématiques dans lesquelles il intervenait et dont les principales conclusions sont les suivantes.

Dans le domaine du ***développement agricole***, le programme se proposait d'aider, d'une part, au maintien et à la création d'activités économiquement viables et, d'autre part, à l'amélioration de l'implication de l'agriculture dans son environnement rural. Si une grande partie des actions s'appuyait sur l'arsenal « classique » des instruments de la politique agricole régionale et départementale, une originalité du programme bourguignon est d'avoir conçu une partie de leur mise en œuvre à un niveau local, dans le cadre de Contrats Locaux d'Adaptation et de Restructuration des Exploitations agricoles (ou CLARE). La multiplicité des objectifs exposait cependant à une inévitable dispersion des crédits : les 180 MF programmés ont alimenté 200 actions différentes pour 6 000 décisions de financement. Ce sont, comme on pouvait s'y attendre, les actions de modernisation des exploitations et d'amélioration de la productivité qui dominent, sachant qu'il s'agit ici d'aides individuelles à l'investissement matériel et à l'amélioration technique. Bien que la diversification et, plus largement, l'amélioration de la valeur ajoutée des exploitations agricoles apparaissent comme une priorité affichée, elles n'ont occupé qu'une place secondaire dans les réalisations et n'ont pas atteint les objectifs fixés. Il en est de même en ce qui concerne l'installation durable en agriculture pour laquelle les effets propres du programme apparaissent limités mais où on peut espérer des effets de moyen terme sous forme d'apprentissage institutionnel. Si la filière bovins allaitants sort consolidée au niveau de la production, le programme n'a eu qu'un impact limité en termes d'augmentation de la valeur ajoutée par le développement d'ateliers d'engraissement ou l'amélioration de la qualité. Dans le cas de la filière céréalière, le programme a accompagné son évolution vers une agriculture raisonnée, anticipant ainsi l'adaptation de ses exploitations aux exigences environnementales que les réglementations actuelles et à venir leur imposeront.

Le ***volet forestier*** du programme s'inscrivait dans la politique forestière régionale dont les grandes lignes sont définies par les Orientations régionales forestières (ORF). Deux types de leviers d'actions ont été mobilisés : l'amélioration de la compétitivité économique de la filière ; le développement des fonctions non productives de la forêt. Les actions relevant du premier d'entre eux ont globalement atteint, voire dépassé, leurs objectifs : même si l'impact sur la forêt bourguignonne reste limité (2 % de la surface boisée concernée), l'amélioration de la qualité de la forêt s'est traduite par 3 200 ha de reboisement ou d'enrichissement des peuplements (dont la moitié en feuillus), et par de nombreuses actions d'amélioration des pratiques sylvicoles et d'entretien concernant 7 600 ha de feuillus principalement ; l'amélioration de la mobilisation de la ressource s'est concentrée sur l'amélioration de la desserte forestière (400 km de voiries ou pistes créées ou améliorées permettant de desservir 27 000 ha). En revanche, les tentatives innovantes de développement d'usages autres que le bois d'œuvre ont été limitées et se sont confrontées à diverses difficultés : que ce soit dans le domaine de la promotion du bois dans la construction (4 réalisations) ou dans la mise en place de chaufferies au bois (16 réalisations) ou bien dans le domaine du développement des fonctions non productives de la forêt, les réalisations sont restées rares. De même, l'ambitieux programme d'installations de nouveaux entrepreneurs forestiers est loin d'avoir réalisé ses objectifs, probablement du fait de la fragilité de ce métier dans la filière forestière.

En matière d'***aide aux entreprises industrielles, artisanales et commerciales***, les objectifs du programme différaient peu des aides régionales pour les entreprises industrielles mais apparaissaient plus spécifiques pour les entreprises commerciales et artisanales. Les aides se sont concentrées sur le développement des facteurs internes de compétitivité des entreprises, par le biais principal de subventions d'investissement, de capacité ou de productivité et, plus secondairement, d'appui à l'amélioration des compétences (aides au conseil, au recrutement, etc.). Avec 873 entreprises touchées , le taux de pénétration du programme est faible mais ciblé pour les petites entreprises (7%), il est plus important auprès des entreprises industrielles (30%) . Si peu de moyens ont été consacrés aux actions collectives, il faut relever que de nombreuses initiatives ont vu le jour, notamment en direction des petites entreprises commerciales et artisanales, pour lesquelles des procédures spécifiques, souvent territorialement ou sectoriellement ciblées, ont été mises en place (Opérations programmées d'adaptation et de restructuration du commerce et de l'artisanat, OPARCA ; Actions transmission-reprise de l'artisanat et du commerce, ATRA ; opérations Filières). Si l'effet d'aubaine ne peut être exclu pour certaines entreprises industrielles, on peut penser que ces dernières actions ont eu un effet déclencheur pour les entreprises commerciales et artisanales.

Importantes en termes de volume financier, les actions de ***valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnemental*** ont cherché à valoriser la forte dotation du territoire 5b et son accessibilité en vue d'y développer la fréquentation touristique. Le programme a particulièrement insisté sur l'amélioration de l'offre de produits touristiques (créations d'activités de loisirs et nature, aménagements de bourgs de caractère ou de sites, restauration des canaux, etc.) et sur la sauvegarde et la mise en valeur des grands sites du patrimoine culturel. L'amélioration de l'offre d'hébergement s'est poursuivie, amenant à l'issue des deux programmes 5b successifs à une augmentation de 20 % de la capacité d'accueil marchande de la zone. Si la fréquentation de cet hébergement est croissante pour les hôtels et l'hébergement chez l'habitant, mais décroissante pour les campings, la fréquentation des activités et des monuments est plus difficile à apprécier. Elle semble néanmoins évoluer favorablement pour les activités ou pour les grands équipements comme le Mont-Beuvray ou les monuments religieux et civils, mais apparaît plutôt en baisse ou stable pour les musées, les rivières et canaux. Enfin, des actions d'animation, des études, des opérations d'amélioration des équipements d'accueil, des formations, visant à améliorer la capacité et la compétence des acteurs locaux, semblent avoir eu des effets positifs sur l'organisation et l'efficacité de la filière.

Le poids important accordé à l'***amélioration des équipements publics*** distinguait le programme objectif 5b bourguignon de ceux mis en place dans les autres régions françaises. Les actions en question ont prioritairement concerné l'amélioration des équipements classiques touchant l'adduction d'eau, l'électrification, l'éclairage public, la voirie ainsi que la maîtrise et la réduction des nuisances par un important programme d'assainissement et des opérations de gestion des déchets. Parallèlement à la rénovation et à l'aménagement de villages qui a concerné plus de 230 communes, le programme a cherché à améliorer les services aux populations en créant ou améliorant des points multiservices. Enfin, des opérations lourdes ont concerné l'amélioration de la capacité d'accueil et des moyens pédagogiques de centres de formation. Même si la politique menée en matière d'équipements publics s'est traduite par un saupoudrage peu contrôlé des moyens distribués, les effets de tels équipements sont probablement conséquents en termes d'amélioration des conditions de vie des habitants. En revanche, et à l'opposé de l'effet territorialement structurant des OPARCA, les rénovations et développements de villages se caractérisent par une forte dispersion et une faible contribution aux fonctions d'armature du territoire. Si le niveau d'équipement diffus, déjà convenable, a été amélioré, le programme est arrivé au moment opportun pour permettre aux communes d'assumer leurs obligations en matière d'assainissement et de gestion des déchets ménagers. Mais, il n'est pas certain qu'en procédant ainsi, il ait répondu aux besoins essentiels de la population rurale.

La présence d'une ***intervention sur le milieu naturel*** constituait une innovation de ce second programme bourguignon, dont les interventions environnementales ne se limitaient d'ailleurs pas à ce seul aspect. Même si l'environnement y était conçu comme un patrimoine à valoriser économiquement, les actions ont porté, outre la valorisation paysagère des milieux naturels, sur la connaissance de ces milieux en vue de les faire prendre en compte par les décideurs. Des actions

d'acquisition ou de réhabilitation ont concerné certains milieux, notamment aquatiques, remarquables pour leur biotope. Une part importante de l'action s'est concentrée sur le potentiel touristique en réalisant documents de promotion et équipements légers d'accès au milieu (639 km de sentiers de randonnée, par exemple). Les effets les plus notables ont pu être enregistrés en matière de comportement des acteurs dans la mesure où élus locaux, professionnels, décideurs publics et public de passage ont été touchés par les actions de sensibilisation. De la même façon, les effets sur l'économie de la zone apparaissent positifs, les interventions ayant cherché à valoriser par le développement touristique les aménagements réalisés.

Dans le domaine ***des ressources humaines***, le programme a atteint et parfois même dépassé ses objectifs initiaux. Classiquement, les actions de formation professionnelle, qui ont pesé lourd dans ce programme, se sont contentées de s'appuyer sur l'offre de formation existante et ont donc été peu innovantes, leurs effets économiques semblant en outre peu probants. Elle a cependant touché plus de 3 000 bénéficiaires, notamment dans les secteurs agricole et forestier, améliorant les compétences et la qualification d'individus de niveau initial faible à moyen (niveau V et IV). Deux nouveaux champs d'intervention concernant les ressources humaines ont été développés dans ce programme : insertion professionnelle et insertion sociale par l'économique. Ils ont permis de soutenir une grande diversité d'actions touchant près de 12 000 bénéficiaires, actions allant de l'accueil-orientation de chômeurs à des initiatives associatives originales du type plate-forme de services de proximité ou suivi de l'adaptation au premier emploi. Malgré les difficultés de suivi des bénéficiaires de ces programmes, l'analyse des quelques informations disponibles semble indiquer que l'effet sur le retour à l'emploi a été important, probablement aidé par l'amélioration de la conjoncture économique. Cet élargissement du champ d'intervention du PDZR, complété par la formation et le conseil aux acteurs du développement local (actions dont le poids est marginal), se traduit par le renforcement des démarches de développement local, qui s'appuient sur l'implication du secteur associatif et des collectivités locales et qui ont apparemment impulsé plus de 500 emplois équivalents plein temps.

Au terme de cette évaluation, plusieurs grandes questions restent en suspens. Celle de l'***identité du programme dans le dispositif d'appui au développement régional*** reste entière et difficilement soluble. Au-delà des aspects techniques liés au principe d'additionnalité, l'articulation, en soi intéressante, de ce programme avec les autres programmes développés régionalement par l'Etat ou les collectivités locales, notamment par le truchement des Contrats de plan Etat-Région (CPER) se traduit par un recours fréquent aux mesures génériques et par une faible création d'outils spécifiques. Le PDZR apparaît ainsi comme un programme qui renforce indiscutablement l'intervention publique en faveur des espaces ruraux, tout en restant sur une logique de discrimination positive souvent faible et limitée au strict domaine financier. On s'interroge également sur la nature même de ce programme en tant que ***politique de développement économique***. Le contenu des mesures mises en place et leur poids relatif amènent à penser que l'on a autant à faire à une politique de transfert vers les populations locales qu'à une politique d'impulsion d'une dynamique économique nouvelle. Les résultats de l'analyse des effets propres semblent corroborer cette hypothèse dans la mesure où les effets propres sur la dynamique démographique de la zone apparaissent comme indéniables, alors qu'ils sont plus incertains en matière de croissance économique locale, et ce en dépit des effets positifs que le programme a pu avoir sur ses bénéficiaires directs. Enfin, le souci d'introduire une dimension territoriale dans la mise en œuvre du programme constituait une spécificité bourguignonne, qui n'a sans doute pas produit tout ce qui pouvait en être espéré : ses résultats immédiats sont en effet très variables selon les territoires : dans certains, les acteurs locaux ont réussi à passer sans transition du PRDC à la démarche de pays, alors que d'autres ont plus de difficulté d'évoluer d'une pratique de guichet à l'élaboration d'un projet de territoire. Mais dans tous les cas un effet d'apprentissage collectif, apparu à des degrés divers entre les acteurs locaux, est à porter au crédit du programme.

RAPPORT PRINCIPAL

INTRODUCTION

Le rapport de synthèse de l'évaluation finale du programme objectif 5b de Bourgogne, ou Programme de développement des zones rurales (PDZR), s'organise en quatre grandes parties, se référant aux recommandations communautaires intégrées au cahier des charges de l'évaluation. Après avoir rappelé la nature et le contenu du programme, la première partie en explicite la cohérence avec les autres politiques publiques, notamment régionales, et les conditions d'affectation des moyens et de mise en œuvre des actions. Elle est l'occasion d'une présentation du programme dans son ensemble et de ses principales caractéristiques ainsi que d'un rappel des objectifs de l'évaluation. La seconde partie, bien que brève, est essentielle pour la validation de la démarche adoptée. Elle précise en effet les méthodes mobilisées et présente les sources d'informations mobilisées, tout en s'interrogeant sur leurs limites.

La troisième partie, qui correspond au cœur de l'évaluation, cherche à répondre aux questions évaluatives à partir des méthodes et informations présentées antérieurement. Après une analyse de la logique d'ensemble du programme (sa pertinence et sa cohérence), les sept grands domaines d'intervention du programme sont examinés successivement, de façon à en faire ressortir les objectifs et la pertinence, les grandes réalisations et les effets individuels et sectoriels des actions mises en œuvre. Sont ainsi concernés :

- le développement des exploitations agricoles ;
- le développement et l'adaptation de la filière forestière ;
- la compétitivité et le développement de l'industrie, du commerce et de l'artisanat ;
- la valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnementale ;
- les équipements publics et l'amélioration des conditions de vie ;
- la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine naturel ;
- la mobilisation des ressources humaines.

Ces analyses, dont seule une brève synthèse est présentée ici, s'appuient sur un matériau plus vaste accumulé au cours de l'évaluation. Ce matériau est rassemblé dans le tome II du rapport d'évaluation, où sept rapports dits « thématiques » présentent l'ensemble des investigations réalisées pour chacun des domaines d'intervention.

C'est une fois présentées ces analyses thématiques, que peut être envisagé l'examen des effets globaux du programme. Trois dimensions transversales au programme sont plus particulièrement étudiées. On s'intéresse tout d'abord aux effets économiques et sociaux du programme et à la façon dont il a infléchi l'évolution socio-économique du territoire concerné. Mais celui-ci visant d'autres objectifs, il y avait lieu de s'interroger sur ses effets en matière d'organisation des acteurs publics locaux et en matière de structuration des territoires. Enfin, une ébauche d'analyse des impacts environnementaux est proposée, en dépit des difficultés, notamment méthodologiques, qu'elle soulève. Toutes ces analyses s'appuient également sur des investigations plus approfondies, dont le contenu est reporté en annexe du présent document. L'analyse des impacts économiques et sociaux fait référence à un travail spécifique de recherche des effets propres (annexe 3) et à un repérage statistique des évolutions de la zone (annexe 4). Les impacts en matière d'organisation des acteurs et de structuration du territoire sont détaillés au travers de deux monographies territoriales comparées (annexe 5) et d'une analyse des effets des OPARCA sur la structuration du territoire par les pôles de services (annexe 6). Enfin, les effets de l'ensemble du programme sur l'environnement dans la zone 5b fait l'objet d'un approfondissement particulier qui associe analyse du programme, observations monographiques et analyse bibliographique (annexe 7).

La quatrième partie de ce rapport de synthèse, plus conclusive, tire les enseignements généraux de cette évaluation, tant du point de vue de la situation bourguignonne que du point de vue de la logique de ce type de programme de développement.

PROGRAMMES RÉGIONAUX DE DÉVELOPPEMENT COORDONNÉ

Périmètres des 7 zones concernées de l'objectif 5b (1994-1998)

1 LE PROGRAMME ET SA MISE EN ŒUVRE

1.1 Le programme et son contexte

1.1.1 La genèse du PDZR en Bourgogne

Le PDZR 1994-1999 a été élaboré au cours des années 1993 et 1994, dans la continuité du programme précédent (1990-1993), sous la responsabilité de la Préfecture de la Région Bourgogne par le SGAR, en associant le Conseil Régional, les Conseils Généraux et les compagnies consulaires. Le premier PDZR avait servi de laboratoire et de lieu d'apprentissage à l'administration régionale pour la conduite d'une intervention publique complexe et multi-sectorielle : le nouveau était l'expression d'une ambition et d'une assurance renforcées quant à sa capacité à concevoir et piloter un tel programme.

Le contexte de l'époque est important pour comprendre le contenu du programme : la Bourgogne, comme le reste de la France, émergeait à peine d'une crise industrielle sans précédent, affectant des pans entiers de l'emploi régional dont la diminution semblait inexorable et qu'il fallait à tout prix relancer : cet impératif, essentiel dans la zone objectif 2 de l'époque, existait aussi pour la zone 5b. Dans l'agriculture, la PAC poursuivait ses effets de concentration des exploitations et de substitution des productions végétales. Sur le plan démographique, le recensement de 1990 indiquait la poursuite de la dévitalisation démographique de la majeure partie de la Bourgogne intérieure. Au niveau national, le pouvoir politique affirmait, au CIAT de Mende, sa volonté de freiner cette dévitalisation, volonté qui rejoignait en Bourgogne celle du Conseil Régional engagé depuis sa mise en place dans une politique de rééquilibrage de l'espace régional : Etat et Région, dont les relations étaient à l'époque fortes, allaient poursuivre et affiner, dans le CPER comme dans le PDZR, avec l'outil des PRDC, leur politique en direction des zones rurales en difficulté, dans une région où les initiatives locales de développement étaient à l'époque rares et dispersées.

La zone d'application du programme avait été délimitée à partir des critères européens de handicaps dans les domaines de l'emploi, du revenu et de la diversité économique (cf. carte ci-contre). Elle reprenait celle du premier PDZR, en l'élargissant notamment à l'Auxois en Côte-d'Or, gagnant ainsi en cohérence puisque presque toute la zone d'élevage extensif charolaise et toute la périphérie du Morvan y étaient désormais incluses. Par contre, la juxtaposition avec la zone objectif 2 amenait des ruptures de continuité territoriale dans le Nivernais et l'Autunois qui poseront problème lors de la territorialisation. La zone ainsi définie était très vaste, elle couvrait 62 % de la superficie régionale mais ne rassemblait que 28 % de sa population : ce caractère massif allait permettre, à la différence d'autres régions dont la zone 5b avait une cohérence moindre de concevoir une territorialisation de l'intervention en y découpant des sous-ensembles territoriaux, ce qui constituera une spécificité bourguignonne

1.1.2 La nature du programme

Si le PDZR bourguignon comporte des spécificités, il se conforme aux principes communautaires et à l'organisation institutionnelle française qu'il convient de rappeler :

- le principe de partenariat implique une concertation étroite entre la Commission, l'Etat et les autorités locales, ainsi que les partenaires économiques et sociaux[1]. Elle se concrétisait pour le PDZR par un comité de suivi présidé par le Préfet de région, auquel participaient les services de la Commission, l'administration régionale et départementale de l'Etat, le Conseil Régional, les Conseils Généraux et les compagnies consulaire.

[1] Réglement-cadre 2081/93, article 4.

- le principe d'additionnalité édicte que les financements communautaires issus des 3 fonds européens viennent compléter dans la même proportion des financements publics nationaux (les contreparties) venant de l'Etat ou des collectivités locales : les financements inscrits au contrat de plan Etat-Région, contrat élaboré à la même époque par les mêmes partenaires, vont constituer la majorité de ces contreparties, complétés en tant que de besoin par d'autres financements publics non contractualisés. La mise en œuvre de ce principe exigera de la part du SGAR une ingénierie financière élaborée, pour mobiliser les fonds en respectant les équilibres.

- le principe de programmation implique qu'existe un programme définissant des actions et leurs modalités de financement (le document unique de programmation), et un système de programmation pour attribuer les financements à chaque opération : en Bourgogne, le DOCUP définit 19 mesures déclinées en une soixantaine d'actions, et un dispositif de programmation à plusieurs niveaux (décrit ci-dessous) fut mis en place, qui programma jusqu'à la clôture du programme le financement de plus de 12 000 opérations.

1.1.3 La territorialisation du programme

L'articulation du CPER avec le PDZR s'est faite en Bourgogne dans un cadre territorial commun. L'Etat et la région avaient un dispositif d'intervention réservé aux territoires ruraux en difficulté, les programmes régionaux de développement coordonné (PRDC), programmes de développement de territoire contractualisés entre une instance locale, l'Etat et la Région. Il fut décidé et inscrit dans le DOCUP que de tels dispositifs seraient réservés à la zone 5 b et que les 7 PRDC deviendraient le « noyau dur » de son PDZR. Cette territorialisation de l'objectif 5 b est une spécificité bourguignonne, l'analyse des DOCUP des autres régions françaises l'a confirmé[2] ; l'avenir montrera qu'elle aura été éphémère.

Pour ce faire, la zone 5 b fut découpée en 7 territoires, coïncidant exactement avec ses limites, ce que n'était pas parvenu à faire le précédent programme qui avait ajusté les zonages alors que les PRDC étaient déjà démarrés (cf. carte). Ce découpage fut mis en place de manière descendante, du fait de la faible organisation des acteurs locaux sur les territoires. On peut discuter de la pertinence de ces territoires pour une démarche de développement, notamment leur taille, leur composition et leurs limites : la taille de certains s'est révélée trop importante : la Bourgogne centrale largement découpée autour du Morvan, le Charolais-Brionnais élargi au Clunysois, le Nivernais étendu jusqu'entre-Loire-et-Allier et de plus en discontinuité du fait de la zone objectif 2 ; leur composition était parfois problématique, le zonage européen établi à partir des handicaps risquant d'exclure des villes ayant un effet d'entraînement sur leur territoire : le cas se limita à deux fois, pour Cluny et Autun exclus de la zone objectif 5 b mais dont une partie des bassins d'emploi et de services s'étendent sur la zone objectif 5b, les autres villes de la zone rentrant dans les critères ; leurs limites se sont révélées parfois arbitraires : outre les deux cas cités de bassins privés de leur pôle, les limites de la zone objectif 2 séparaient des espaces très semblables, par exemple en matière d'agriculture et de tourisme ; les limites départementales ne furent transgressées que pour un seul territoire (la Puisaye), les autres territoires interdépartementaux ayant donné lieu à une organisation spécifique pour la mise en œuvre : en Bourgogne centrale, aucune structure locale ne fut accréditée pour gérer le PRDC et la programmation locale fut ramenée au niveau régional, pour les Plateaux, chaque partie départementale (Tonnerrois et Châtillonnais) fit l'objet d'une gestion spécifique.

Pour chacun de ces territoires, devait être mise en place une structure locale de développement, capable de participer à l'élaboration du projet, de contractualiser sur ce projet avec l'Etat et la région, d'assurer un minimum d'animation et le rôle de « guichet unique » pour faire remonter les dossiers d'opérations. Pour certains territoires, cette structure préexistait, ayant géré le PRDC précédent : ce fut

[2] ENSA Rennes : La mise en œuvre par les régions de dispositifs de territorialisation des aides publiques en France : application aux programmes européens objectif 5b - juin 1999 - Etude effectuée pour le CNASEA et la DATAR.

le cas en Puisaye (CDPF), sur les Plateaux de l'Yonne (SIECAT) ou en Bourgogne centrale de l'Yonne (Comité de développement de l'Avallonnais). Ailleurs, elle dut être créée de toutes pièces par les acteurs locaux : certains lui donnèrent une mission éphémère pour la durée du programme (en Bresse, Charolais-Brionnais, Plateaux de Côte-d'Or, Nivernais), d'autres eurent l'ambition de structurer durablement le territoire (Association de Développement de l'Auxois). A l'exception du SIECAT qui a pris la forme d'un Syndicat de communes, et de la Bresse dont la structure n'eût jamais de réalité juridique, tous prirent un statut d'association.

Chacune de ces structures reçut au titre du PRDC des crédits pour l'animation, lui permettant de pérenniser un agent de développement quand il était en place ou de l'embaucher lorsqu'il n'existait pas, avec la fonction de « guichet unique » du programme. Ces agents eurent en général une mission large d'animation auprès des acteurs locaux, débordant éventuellement le PDZR. Mais, dans les deux PRDC de Saône-et-Loire, ils furent confinés par leurs élus à un rôle de secrétariat pour le montage de dossiers.

Enfin, fut mis en place au niveau de chaque PRDC, pour les actions qui en relevaient, un échelon local de programmation décrit ci-dessous, dont les travaux étaient préparés par la structure locale mais qui restait distinct d'elle. Il était le reflet de la commission mixte PRDC au niveau régional, constitué, comme elle, de représentants de l'Etat et de la Région. La Bourgogne centrale, où le Parc naturel régional du Morvan (PNR-M) avait été récusé par la Région pour assurer l'animation et la gestion du PRDC, fit l'objet d'un traitement particulier : sa programmation fut assurée au niveau régional par la Commission mixte des PRDC. Il en fut d'ailleurs de même en dernière année pour tous les territoires, dans le but d'utiliser le plus équitablement possible les derniers crédits du programme.

1.1.4 Le contenu du programme

Le DOCUP annonce que la finalité du programme est de « lutter contre la dévitalisation des zones rurales les plus fragiles de Bourgogne par la mise en œuvre d'une politique différenciée en faveur de ces territoires ». Pour y parvenir, il propose une intervention publique sur deux orientations majeures : le maintien et le développement des activités, l'optimisation des facteurs de développement.

- Le maintien et le développement des activités passent par la valorisation des potentialités locales (essentiellement des ressources fixes) : la démarche des pouvoirs publics n'entend pas se substituer à l'initiative privée, ni à la régulation par le marché. Il s'agit d'influer sur le comportement des acteurs privés par des incitations diverses et de créer un climat propice à leur initiative. L'intervention sera essentiellement sectorielle, corrigée par la dimension territoriale que lui donnent les PRDC.
- L'optimisation des facteurs de développement passe par l'amélioration des conditions de vie et par la formation. La première relève de la mission habituelle des pouvoirs publics, Etat et collectivités locales, de production de biens publics (équipements, services, cadre de vie). La mobilisation des ressources humaines se traduit par un effort de formation des acteurs locaux, qui a également une incidence sur le champ de l'économie.

La traduction de ces orientations en actions, pour arriver à un programme opérationnel, s'est révélée un exercice délicat, car il a fallu tenir compte à la fois de l'expérience des programmes précédents, des desiderata de chaque direction, des compétences de chaque organisme opérateur d'actions et des différents niveaux de mise en œuvre. L'évaluation intermédiaire a tenté d'apprécier la cohérence interne du programme en construisant un graphe d'objectifs complet (cf. graphe 1) reliant les finalités ci-dessus évoquées aux actions retenues. Il est apparu que cette cohérence n'était pas parfaite et qu'il existait une difficulté à relier objectifs et actions : des actions retenues ne peuvent en effet être finalisées à des objectifs et des objectifs affichés ne sont mis en œuvre par aucune action : cela pourra expliquer certaines incohérences relevées plus loin dans la mise en œuvre. La discussion de la cohérence interne et externe du programme sera reprise ci-dessous en 3.1., après présentation de la répartition et de la mise en œuvre des moyens.

Il importe de souligner les modifications de ce PDZR par rapport au précédent. Outre l'élargissement du champ géographique (cf. ci-dessus 1.1.1.), il faut noter un élargissement du champ d'intervention. Il concerne tout d'abord l'environnement qui est introduit d'entrée, et non a posteriori comme dans le programme précédent : des objectifs environnementaux sont affirmés dans certains secteurs (agriculture, forêt, équipement), et un objectif spécifique de protection et valorisation des milieux naturels est introduit et assorti de moyens d'intervention. Si le domaine socioculturel et celui de l'habitat, composantes essentielles de programmes de développement, ne peuvent toujours figurer dans le PDZR du fait des limites de compétences de l'Union Européenne, ils sont toutefois abordés « par la bande » : animation de programmes habitat et financement de bibliothèques dans les actions d'équipement, actions de réinsertion sociale et professionnelle et formation de responsables associatifs dans la formation. Certains programmes LEADER ont amplifié cette ouverture en direction du secteur associatif.

1.1.5 La cohérence du programme avec les autres politiques publiques

Le PDZR était présenté, en Bourgogne plus que dans les autres régions, comme un programme fédérateur. La question de sa cohérence avec les autres politiques publiques n'en a que plus d'importance. Elle doit être posée par rapport au zonage et au choix des actions.

La cohérence du zonage avait fait l'objet d'un soin particulier des auteurs du programme (Etat et Région) : mise en place des PRDC sur la seule zone objectif 5b, découpage unique des 7 territoires, contractualisation commune dans ce cadre. Elle s'était améliorée par rapport au programme précédent et était très supérieure à celle de la plupart des autres régions. Une politique ancienne comme celle des Pays d'accueil s'était harmonisée avec les PDZR, la plupart ayant un zonage coïncidant avec les territoires PRDC. Pourtant, certains zonages de la politique de l'Etat ont échappé à cette cohérence : les zones P.A.T., les zones défavorisées, les territoires ruraux de développement prioritaire sont loin de coïncider avec le zonage objectif 5b[3]. D'autre part, des Conseils Généraux (Nièvre et Yonne) ont mis en place des contrats avec des ensembles cantonaux, sans relation avec le PDZR. Au niveau européen, le découpage du territoire entre zones objectif 5b et 2 a posé des problèmes de continuité et généré des frustrations dans les parties rurales de la zone objectif 2 qui ne bénéficiaient pas du FEOGA. Quant au PIC LEADER 2, il était réservé aux zones objectif 5b, mais sa mise en œuvre ne s'est pas toujours faite dans le cadre des territoires PRDC.

Le choix des actions pouvait également poser des problèmes de cohérence, notamment du fait de l'existence des 3 niveaux de programmation. Le niveau local faisait appel à la connaissance globale du territoire et à la responsabilité de ses acteurs, pour organiser la synergie locale des interventions et la maximisation de leurs effets multiplicateurs. Or, des actions essentielles étaient programmées ailleurs : les aides aux entreprises et la formation traitées au niveau régional, les CLARE gérés de leur côté par les Chambres d'agriculture, les aménagements de villages traités au niveau départemental. Inversement, la programmation départementale allait s'effectuer dans la logique de répartition égalitaire d'équipements pratiquée par les conseils généraux ; rien d'étonnant à ce qu'elle ne soit pas parvenue à être sélective ni exigeante, comme le prévoyait pourtant le DOCUP pour la démarche d'aménagements de village. S'agissant des programmes LEADER, leur propre système de sélection d'actions pouvait être générateur d'incohérence : cela ne semble pas s'être produit. En effet, dans les zones où les deux réseaux s'ignoraient (Saône-et-Loire, Côte-d'Or), le choix des actions sera de fait complémentaire avec celles du PRDC, où certaines auraient d'ailleurs aussi bien pu être inscrites ; ailleurs, l'interaction se fera mieux et les efforts d'animation se renforceront, avec le cas exemplaire de l'Avallonnais, où la même équipe d'animation a piloté conjointement les deux procédures.

[3] L'analyse systématique en est faite dans l'évaluation intermédiaire p. 151.

GRAPHE D'OBJECTIFS ET INDICATEURS PREVISIONNELS DU PDZR DE BOURGOGNE 1994 - 1999

ORIENTATIONS MAJEURES (DOCUP)	FINALITES SECTORIELLES (DOCUP)	OBJECTIFS (Source : DOCUP) STRATEGIQUES	OBJECTIFS (Source : DOCUP) OPERATIONNELS	MES.	ACTIONS (Source : fiches saisie DRAF) Intitulé	Indicateurs de réalisation prévisionnels (Source : DOCUP)		Indicateurs de résultats prévisionnels (Source : DOCUP)	
Maintien et développement des activités	Adaptation de l'Agriculture	Maintenir et créer des activités agricoles économiquement viables	Améliorer la viabilité des E.A	A1	01 **Animation**		5 000 EA bénéficiaires		+10% C.A. (250 emplois) créés 5000 emplois maintenus
				A1	02 Diversification	= 500 Exploitations agricoles			
				A1	03 Qualité des produits	= 500 EA /6 filières			
				A1	04 Aides aux entreprises 1ère transformation				
				A1	05 Réduction coûts de production	= 3000 EA			
			Améliorer les conditions de travail	A1	06 Rationalisation des bâtiments	= 400 EA			
				A1	07 Aide emploi partagé en agriculture			= 40 emplois créés	
			Former et renouveler les agriculteurs	A1	08 Installation des jeunes	= 500 Jeunes agriculteurs			
		Mieux impliquer l'agriculture dans l'environnement rural	Améliorer les conditions de vie	A1	09 Amélioration de l'habitat	= 80 EA			
			Agir sur l'espace et la paysage	A1	10 Gestion espace et paysage	= 10 schémas			
			Réduire les pollutions d'origine agricole	A1	11 Réduction pollutions agricoles	= 1000 EA			
				A1	12 **Aménagements fonciers**	= 200 EA, 20 communes			
				A1	13 **Inv. dans les centres formation**	= 2 centres			
				A1	14 **CLARE**				
	Valorisation de la forêt	Soutien du niveau de la ressource forestière et amélioration de sa qualité	Qualité Production Promotion des produits	A2	01 Boisement, amélioration des peuplements	= 3000 ha 40 actions de promotion	21 000 ha bénéficiaires		1000 emplois maintenus
		Amélioration de la mobilisation de la ressource	Développement et modernisation des déssertes	A2	03 Organisation de la desserte forestière	= 50 schémas			
				A2	04 Réalisation de dessertes forestières	= 300 km			
			Structuration de l'offre de bois en forêts privées	A2	02 Développement forestier - Mobilisation des bois - Promotion bois régionaux	= 10 opérations			
			Amélioration des performances des entreprises forestières						
			Modernisation de l'outil de 1ere transformation	A2	05 Aides entreprises 1ère transformation	40 entreprises			
				A2	06 Utilisation du bois comme énergie				
		Contribution de la forêt au développement des espaces ruraux et valorisation de ses fonctions non productives	Installation de jeunes artisans forestiers	A2	07 Installation de jeunes artisans forestiers ruraux			125 emplois créés	
			Mise en valeur des terres abandonnées	A2	08 Diagnostics - restructuration foncière et études paysagères	50 actions collectives ou études			
			Mesures environnementales	A2	09 Investissements paysagers				
			Accueil du public en forêt	A2	10 Aménagements touristiques en forêt	= 10 aménagements touristiques			
	Développement de l'industrie, du commerce et de l'artisanat	Soutenir le développement des entreprises jouant un rôle moteur dans un bassin d'emploi rural	Favoriser le développement industriel des P.M.E au travers d'actions collectives	B1	01 Etudes - diagnostics	5% des entrepr. touchées (70) 50 actions collect. 10 regroupements			+30% C.A. 450 emplois créés 4000 emplois maintenus
				B1	02 Animation économique locale				
				B1	03 Zone d'activités				
				B1	04 Autres investissements infrastructurels				
				B1	05 Autres				
			Favoriser le développement de l'outil de production	B2	01 Aide au conseil	60 entreprises touchées			
				B2	02 Recrutement de cadre			= 40 emplois créés	
				B2	03 Aide à l'investissement matériel	50 entr. (immobiliers) 100 entr. (outil prod.)			
				B2	04 Fonds de garantie				
				B2	05 Autres				
		Favoriser l'adaptation de l'offre commerciale de services afin d'améliorer l'attractivité des sites	Améliorer l'organisation des commerçants et artis.	B3	01 Etude - animation OPARCA	20 actions collectives 600 entreprises bénéficiaires		+ 15 % de C.A.	+15% C.A. (250) emplois créés 2000 emplois maintenus
				B3	02 Investissements collectifs OPARCA				
			Moderniser l'outil commercial ou de production	B3	03 Investissements individuels OPARCA				
		Améliorer les conditions de transmission des entreprises commerciales et artisanales	Détecter les cédants potentiels	B3	04 Etudes/Animat./Conseil ATRA				
			Détecter les repreneurs et repositionner les entr.	B3	05 Investissements individuels ATRA				
		Favoriser le maintien et le développement de l'emploi dans des entreprises artisanales de production	Organiser les filières de production	B3	06 Etudes/Diagnostics filières Artisanales				
				B3	07 Investissements collectifs filières				
			Adapter l'outil de production	B3	08 Investissements individuels filières				
				B3	09 **Assistance technique**				
	Valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnemental	Améliorer la capacité d'action des acteurs locaux du tourisme	Améliorer la connaissance des potentialités et rationaliser les choix d'inv.	C1	01 Etudes diagnostics		1000 opérateurs bénéficiaires 250 prod. tour amélior. ou créés		+10% C.A. 300 emplois créés 2000 emplois maintenus
				C1	02 Animation - assistance technique				
				C1	03 Accueil, information, promotion				
			Améliorer le fonctionnement des entreprises						
			Structurer le développement à l'échelle des territoires						
		Améliorer et accroître l'offre d'hébergement	Augmenter et promouvoir les capacités d'héberg.	C1	04 Hébergement	= 6000 équivalents lits crés ou améliorés		= +150 000 nuitées 300 emplois	
			Améliorer et organiser l'offre d'hébergement						
		Améliorer l'offre de produits touristiques	Développer l'offre de loisir plein air	C1	05 Investissements activités loisirs et nature				
			Valoriser les pôles et les bourgs de caractère	C1	06 Aménagements de centres bourgs				
			Développer l'offre en matière de tourisme fluvial	C1	08 Equipements touristiques des canaux	30 km		+ 15 % de traffic	
				C1	09 Restauration des canaux	25 ouvrages			
				C1	07 **Aménagements d'autres sites**				
				C1	10 **Autres**				
		Sauvegarder et mettre en valeur les éléments remarquables du patrimoine culturel et naturel	Valoriser les grands sites culturels et le patrimoine qui s'y rattache	C2	01 Itinéraire de la civilisation celte	10 sites		= + 20 % de fréquent.	
				C2	02 Actions en faveur des musées				
				C2	03 Actions sur les sites majeurs				
				C2	04 Autres				
			Réhabiliter et valoriser les paysages et les milieux naturels	C3	01 Patrimoine piscicole	= 20 op., 30 ouvrages adapt.			
				C3	02 Accès aux milieux naturels	100 km de sentiers			
				C3	03 Gestion, mise en valeur milieux naturels	100 km berges entretenues			
				C3	04 P.N.R du Morvan	15 sites nat. gérés			
				C3	05 Autres	60 op. mise en valeur 5 site itin. interpret., 60 op. valor.			
Optimisation des facteurs de développement	Amélioration des conditions de vie et protection de l'environnement	Maintenir et améliorer les services à la population en milieu rural	Accompagner la réorganisation des services publics et marchands	D1	01 Etudes de faisabilité	= 50 commerces bénéficiaires 20 points multiservices 10 services créés ou améliorés	120 000 hab. bénéficiaires		
				D1	02 Création de points multiservices				
				D1	03 Autres				
		Améliorer le cadre de vie et les conditions d'accueil de nouveaux habitants	Améliorer les équipements ruraux	D2	01 Equipements ruraux	= 470 communes, 54000 habitants			
			Réhabiliter les villages	D2	02 Rénovation et devpement des villages	= 80 communes			
			Accueillir de nouvelles familles			= 150 familles			
		Maîtriser et réduire les nuisances	Réduire les sources de pollution des eaux	D3	01 Assainissement	= 10 expérim., 100 stations épurat. touchées, 250 lagunages touchés			
			Améliorer la gestion des déchets	D3	02 Gestion des déchets	= 50 déchet. créées, 50 op collecte 80 décharges élimin. ou amélio.			
	Mobilisation des ressources humaines dans une perspective de développement local	Favoriser l'expression et l'accompagnement des projets	Former les acteurs du développement local	E1	01 Sensibilisation au développement local	50 aides au conseil 40 projets collectifs pour 900 emplois créés ou maintenus 200 projets individuels de diversification soutenus par une formation			
				E1	03 Renforcement des compétences				
			Favoriser les initiatives collectives	E1	02 Accompagnement de projets				
			Permettre l'accès au conseil en développement des ressources humaines des entreprises	E1	04 Aide au conseil				
		Conforter et développer l'emploi dans des activités existantes ou nouvelles	Adapter et améliorer les qualifications par rapport au besoins	E2	01 Adaptation	2000 personnes ayant reçu une qualification 1200 jeunes formés en agri. 1500 pers. formées hors agri.			
				E2	02 Qualification				
			Accompagner les restructuration	E2	03 Reconversion				
		Développer les modalités adaptées de préparation et d'accompagnement de la formation	Accroître les prestations d'accueil d'évaluation des compétences et d'orientation	E3	01 Repérage, accueil, suivi de proximité	4000 personnes évaluées et orientées 30 structures d'accueil soutenues 40% des personnes concernées réinsérées			
				E3	02 Evaluation et bilans de compétences				
			Favoriser l'individualisation des formations	E3	03 Délocalisation formation individuelle				
				E3	04 Formation de formateurs intervenant dans la mesure E3 - enseignement à distance				
		Prévenir l'exclusion de certaines catégories de population fragilisées	Favoriser l'insertion professionnelle des personnes au chômage	E4	01 Projet d'insertion par l'économique	25 projets d'insertion/développement 600 journées de travail en structures d'insertion			
				E4	03 Développement du télétravail				
			Développer la formation professionnelle des femmes	E4	04 Amélioration des services de l'emploi				
				E4	02 Emploi de services de proximité et professionnalisation des femmes				
		Favoriser l'adaptation et le rapprochement de l'offre de formation	Aider l'investissement en formation lié à des projets de développement local			= 10 structures de formation touchées			

LEGENDE :

Actions soulignées : action non affectée à un objectif précis

Objectifs opérationnels sans action

Mais, il faut être conscient que l'analyse présentée ci-dessus est datée : elle décrit les dispositifs et les relations entre acteurs publics au début du PDZR, elle ne saurait être projetée dans l'avenir. Depuis, des événements multiples ont entraîné une « nouvelle donne » dans les affaires publiques, notamment dans l'aménagement du territoire : changement croisé de majorité à l'échelon national et régional, vote de la LOADDT et sortie de ses textes d'application sur les Pays, modification du dispositif européen fusionnant objectifs 2 et 5b dans un nouvel objectif 2 sans spécificité rurale, lancement de la politique des « trois cœurs » par le Conseil Régional, etc. La cohérence relative qui avait été construite n'existe plus, la procédure PRDC et son zonage sont abandonnés, l'Etat lance la procédure de Pays et la région ses "cœurs de territoire" avec une concertation limitée, les Départements cherchent à se positionner par rapport aux Pays. La cohérence qui avait présidé au démarrage du PDZR appartient désormais à l'histoire, elle est entièrement à reconstruire.

1.2 L'affectation des moyens et la mise en œuvre des actions

Cette section présente les moyens affectés pour atteindre les objectifs présentés ci-dessus et les conditions de mise en œuvre du PDZR de Bourgogne. Une première section précise les conditions de programmation des aides en soulignant l'originalité du dispositif découlant de la volonté de territorialisation de la politique. Une seconde revient sur la répartition des crédits de la maquette initiale en la comparant à celle de la première génération de PDZR. La dernière présente les réalisations financières du programme en abordant successivement leur conformité par rapport à la maquette initiale, le niveau de mandatement, les financeurs, les bénéficiaires et la répartition spatiale des financements.

1.2.1 La mise en œuvre institutionnelle

Le pilotage du programme est placé sous la responsabilité du Préfet de Région, qui s'entoure des services du SGAR, des représentants des administrations régionales et départementales ainsi que des services des collectivités territoriales, réunis dans le comité de suivi du PDZR. Ce dernier est chargé de suivre la mise en œuvre du programme et de procéder aux ajustements, notamment financiers, en cours de programme.

En Bourgogne, la volonté de territorialiser une partie de la conception et de la mise en œuvre du PDZR, a conduit les concepteurs à organiser la programmation des opérations de manière originale en trois niveaux, tout en veillant à simplifier les procédures et conserver la lisibilité du programme que le partenariat rendait complexe.

Le niveau régional assure la programmation pour l'essentiel des interventions sectorielles du contrat de plan Etat-Région. La validation des dossiers présentés dans le cadre du PDZR est faite par la commission mixte Etat-Région compétente dans le domaine concerné, à l'exception des opérations relatives aux ressources humaines validées par un comité de programmation *ad hoc* (comité technique Emploi Insertion Formation).

La grande diversité des mesures sectorielles relevant du CPER conduit à certains recoupements de ce niveau de programmation avec celui des PRDC, pouvant parfois conduire à certaines confusions. Ainsi, pour l'agriculture et la forêt, les opérations régionales se distinguent –en partie- par leur portée : ainsi sont prises en compte à ce niveau, les actions de soutien aux filières d'intérêt régional, de diversification des exploitations agricoles ainsi que les actions relatives à la production, la mobilisation et la valorisation des ressources forestières. Le développement des PME est clairement identifié comme un domaine d'intervention relevant du niveau régional. La programmation des projets touristiques se répartit entre le niveau régional pour les opérations structurantes pour la Bourgogne (canaux, Mont-Beuvray, etc.), laissant au niveau local la programmation d'opérations plus localisées. Enfin, l'essentiel des actions de formation sont programmées au niveau régional. Le dispositif prévoit cependant que les actions de conseil des acteurs du développement puissent être programmées dans le cadre des PRDC.

Le niveau départemental couvre les actions du PDZR relevant du domaine de compétences des Conseils Généraux. Ces actions concernent l'amélioration des structures foncières en agriculture, l'amélioration des équipements ruraux (eau, électrification, adduction d'eau, voirie rurale), la maîtrise des nuisances (assainissement, gestion des déchets) et le développement des villages. Leur prise en compte dans le PDZR a conduit à mettre en place une commission dans chaque département associant Conseil Général et Préfecture.

Le niveau local relève de la volonté des concepteurs du programme de poursuivre la démarche de responsabilisation des acteurs locaux engagés dans le premier PDZR. Pour ce faire, la zone objectif 5b a été subdivisée en sept petites régions sur lesquelles ont été élaborés des programmes régionaux de développement coordonné, inscrits et financés dans le cadre du CPER et du PDZR au titre du soutien aux espaces en voie de dévitalisation. Ces programmes font l'objet d'une contractualisation entre la structure locale de développement, l'Etat et la Région. Le *vade-mecum* des PRDC fixait les domaines d'intervention possibles des PRDC, et devait assurer la cohérence des programmes locaux avec les autres niveaux de programmation. Le contenu des PRDC devait se distinguer par le caractère collectif des actions mises en œuvre. C'est ainsi, à ce niveau, que plusieurs procédures sectorielles ont été introduites : les contrats locaux d'adaptation et de restructuration des exploitations agricoles (CLARE), les opérations programmées d'adaptation et de restructuration du commerce et de l'artisanat (OPARCA), ainsi que des opérations touristiques structurantes à l'échelle du territoire.

Chaque zone PRDC a été dotée d'une enveloppe budgétaire (300 MF de crédits publics pour les 7 PRDC sur un total de 1500 MF pour le PDZR), fixée d'après une combinaison de critères d'importance de population et de superficie de la zone, assortie de moyens d'animation. Des comités locaux de programmation ont été constitués dans chaque zone, co-présidés par le Préfet et le Conseil Régional, et associaient les services instructeurs, des élus locaux, le représentant de la structure de développement, les chambres consulaires. Ils devaient donner des avis sur les opérations relevant de leur domaine de compétences et n'excédant pas 400 KF, les décisions finales étant prises par la commission mixte « espaces ruraux ».

La mise en œuvre des procédures collectives sectorielles (CLARE, OPARCA, opérations Filières) se distingua des opérations plus individuelles, par la constitution de comités de pilotage pour chaque zone, site ou filière concernée, composés de représentants de l'administration sectorielle, des chambres consulaires, de représentants professionnels et, dans le cas des OPARCA, d'élus locaux. Pour les OPARCA et les opérations filières, ces instances eurent pour but d'animer et de suivre la mise en œuvre de la démarche, sans se substituer au comité de programmation. Les comités de pilotage des CLARE donnèrent les avis sur les opérations agricoles et assurèrent le suivi des enveloppes CLARE dont la gestion fut déléguée aux Chambres d'agriculture. Ce mode de gestion, souhaité par les professionnels agricoles, a limité le décloisonnement sectoriel visé par les PRDC.

Il faut préciser qu'en Bourgogne Centrale, bien qu'un contrat d'objectifs du PRDC ait été élaboré, l'instance de programmation locale n'a jamais été constituée en raison de la complexité de la configuration de cette zone interdépartementale (4 départements) et de l'absence de structure territoriale unique avec qui contractualiser. La programmation des opérations du PRDC a ainsi été faite directement en commission mixte.

Il y a enfin lieu de préciser que ce mode de programmation n'a fonctionné que jusqu'en 1998. Il a été remplacé, dans la dernière année du PDZR, par une commission régionale unique de programmation (CRUP), de manière à permettre les nombreux ajustements nécessaires à une mobilisation optimale des crédits disponibles en fin de période de programmation (fin 1999)[4].

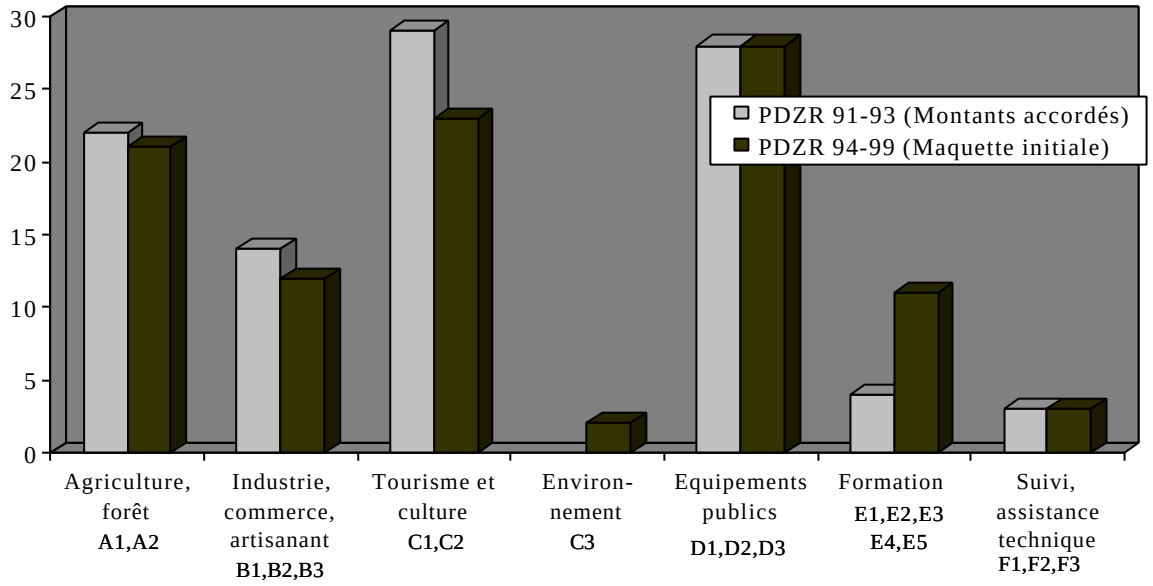
[4] Un audit de la Commission Interministérielle de Coordination des Contrôles en avril 1999 avait également insisté pour que la programmation soit réalisée au niveau régional.

1.2.2 Les moyens attribués pour la réalisation des objectifs

La maquette financière initiale du PDZR dotait la Bourgogne d'une enveloppe de 1 487 MF pour la période 1994-1999, qui, à la suite de l'extension de la zone 5b et de l'allongement de la période de programmation, dépasse sensiblement le montant de subvention du premier PDZR (1 162 KF). Le PDZR permet ainsi d'injecter 743 MF de crédits publics supplémentaires (fonds européens) dans la zone 5b sur la période.

Le poids accordé aux différentes mesures d'intervention du PDZR se situe dans la continuité du précédent programme[5]. Les mesures relatives aux équipements publics conservent une place prédominante dans la maquette initiale (cf. graphique 2), traduisant l'importance que les concepteurs accordent au rééquilibrage des conditions de vie des populations rurales.

Graphique 2
Domaines d'intervention du PDZR : comparaison 1er et 2nd PDZR(% des crédits publics)



source : DRAF et DRTEPF, septembre 2000

En matière de développement économique, le PDZR cible en priorité son intervention sur les secteurs traditionnels des zones rurales (agriculture et forêt), dont l'activité s'appuie sur les ressources naturelles existantes. L'effort envisagé en direction des entreprises secondaires et tertiaires est moins important, traduisant, compte tenu de la structure de l'emploi de la zone 5b, un moindre volontarisme du PDZR dans ces secteurs. Cet effort est de plus en recul par rapport au précédent PDZR. Parmi les activités tertiaires, le secteur touristique bénéficie, à travers le PDZR, d'un soutien particulièrement important tant pour le développement individuel des opérateurs touristiques que dans un objectif d'organisation des acteurs.

S'appuyant sur l'expérience acquise dans le premier PDZR, les ambitions en matière de formation, notamment par l'élargissement de l'intervention aux questions d'insertion, se traduisent par un renforcement sensible des moyens dans le second PDZR. Enfin, la montée en puissance des

[5] Les données financières sont ici présentées selon les mesures du programme, seul niveau disponible dans la maquette initiale. Cette représentation des domaines d'intervention du programme sera réajustée pour l'évaluation des impacts, comme indiqué au paragraphe 1.3. ci-dessous, afin de mieux correspondre aux thématiques de l'évaluation.

préoccupations environnementales se traduit par l'affichage d'objectifs en matière de protection et de valorisation des ressources naturelles, pour lesquels de modestes moyens sont affectés.

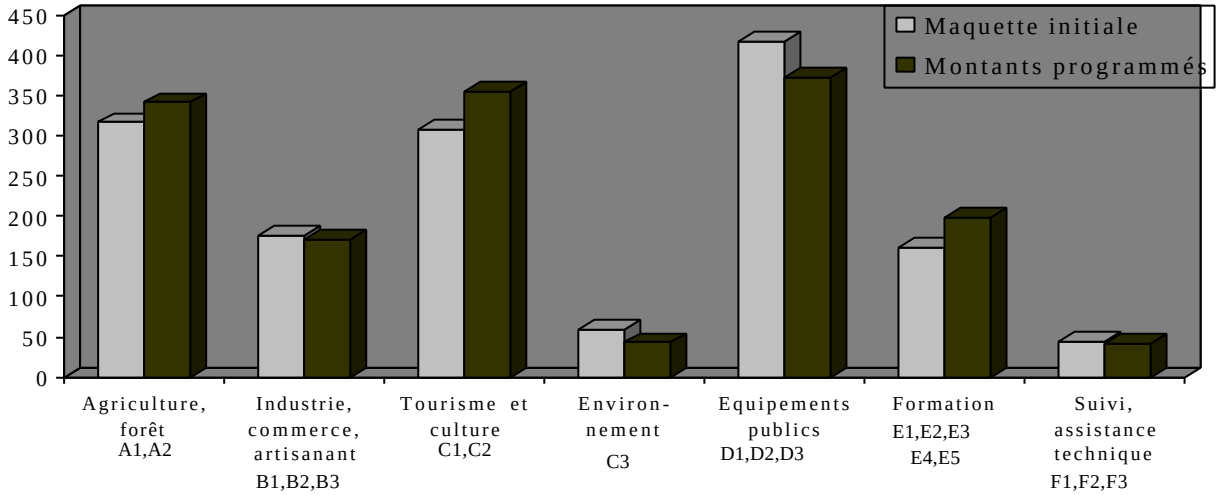
1.2.3 Bilan d'ensemble des réalisations financières

Le PDZR a donné lieu à près de 12 300 décisions de financement entre 1994 et 1999 aux différents niveaux de programmation. Ce résultat traduit à la fois une bonne capacité de réactions des populations-cibles aux incitations du programme et une bonne mobilisation des administrations, des collectivités territoriales, des chambres consulaires et des acteurs territoriaux dans sa mise en œuvre, mais il traduit aussi une grande dispersion de l'intervention. L'analyse des ajustements de la maquette initiale opérés au cours de la période renseigne sur les conditions de mise en œuvre des différentes mesures et sur les priorités qui ont présidé à ces réaffectations budgétaires.

a) Des programmations financières[6] assez proches des prévisions initiales

La programmation financière sur l'ensemble de la période est relativement proche de la maquette initiale (cf. graphique 3), ce qui tend à démontrer que les affectations financières ont été relativement conformes à ce que prévoyait le DOCUP. Les ajustements de la maquette financière représentent moins de 10 % des volumes financiers prévus (130 MF).

Graphique 3
Montants programmés et maquette initiale (en MF)



source : DRAF et DRTEPF, septembre 2000

Plusieurs mesures ont été abondées de crédits supplémentaires :

- 52 MF (crédits européens et contreparties nationales) pour les mesures d'équipements ruraux (D2 et D3), soit 12% d'augmentation, permettant de répondre aux nombreux besoins d'équipements des collectivités locales. Le taux de programmation de 80% des crédits publics est lié à une sous-programmation des contreparties nationales.
- La correspondance avec la maquette initiale de la programmation des actions en direction des entreprises des secteurs secondaires et tertiaires, masque des ajustements importants en positif pour les mesures collectives en direction des entreprises commerciales et artisanales et en négatif pour les mesures en direction des PME. En effet, la montée en puissance des dispositifs collectifs

[6] Pour plus de détail, voir l'annexe 1a.

en faveur du commerce et de l'artisanat (OPARCA, ATRA et opérations Filières) en fin de période a pu être accompagnée d'une augmentation importante de l'enveloppe (31 MF, soit 70% d'augmentation) permettant des résultats significatifs dans ce secteur. A l'inverse, les mesures d'accompagnement individuel du développement des entreprises (B2) et d'animation économique (B1) ont été réduites (respectivement, de 18% et 28%).

- Les mesures concernant la qualification de la main-d'œuvre (E2), initialement la mieux dotée des mesures relatives à la formation, et l'insertion par l'économique (E4) ont bénéficié d'abondements significatifs (respectivement 13% et 44%), permettant d'amplifier le nombre de projets soutenus, notamment en matière d'insertion, et de renforcer la place du développement des ressources humaines dans le programme (13% des crédits publics).
- Enfin, la mesure en faveur du tourisme a également été majorée principalement pour renforcer le programme d'intervention sur les canaux fluviaux.

L'effet des variations monétaires a permis d'augmenter le volume financier de fonds européens de 26 MF et autant de contreparties nationales, contribuant aux abondements évoqués précédemment. S'y ajoutent certaines réductions d'enveloppe, au-delà de ceux opérés dans les mesures relatives aux PME : la faible enveloppe initiale affectée aux actions environnementales a été diminuée de 20%, c'est aussi le cas de la mesure visant la formation des acteurs du développement dont les opérations réalisées, à un rythme accéléré dans la seconde moitié de la période, se sont avérées moins coûteuses que prévues.

D'une manière générale, certains ajustements ont permis d'accompagner la mise en œuvre d'actions volontaristes rencontrant un certain succès (mesures collectives pour le commerce et l'artisanat, actions d'insertion), d'autres abondements concernant des actions génériques (équipements ruraux, restauration de canaux, abondement du programme régional de formation professionnelle du Conseil Régional) relèvent d'arbitrages davantage opportunistes. 40% des abondements ont été affectés aux actions d'équipements infrastructurels qui bénéficiaient pourtant initialement de plus du quart des crédits. Certaines mesures ont vu leur enveloppe diminuée en raison des sous-consommations observées, au détriment, dans certains cas, d'une adaptation de la conduite des opérations prévues, par le renforcement de l'animation, par exemple (actions collectives en direction des entreprises, actions environnementales), qui aurait pu contribuer à atteindre les objectifs fixés.

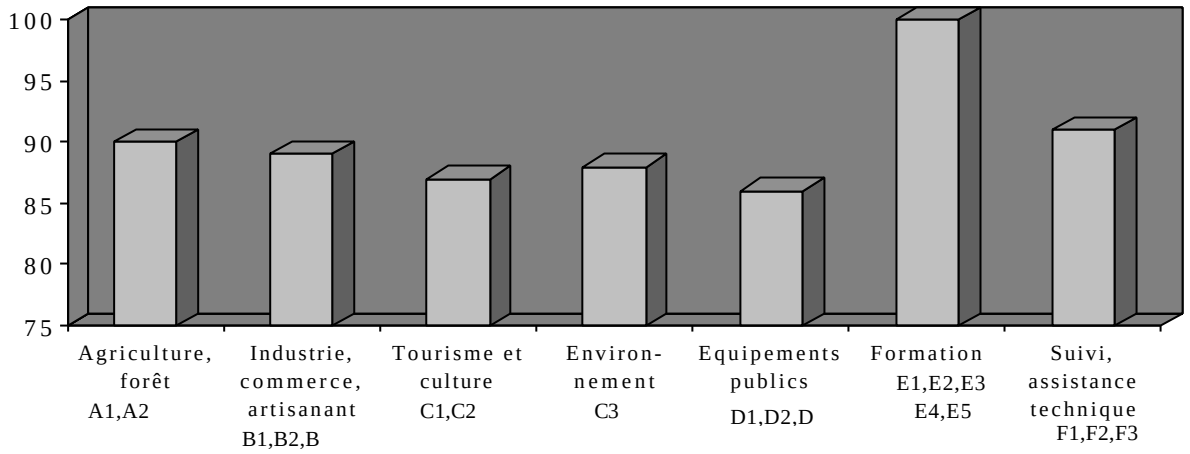
Sur un plan plus général, les ajustements des contreparties nationales, qui ont accompagné les ajustements des crédits européens, l'ont systématiquement été sur la base d'une parité avec les fonds européens, ce qui amène à s'interroger sur la signification de la délimitation du programme évalué. Il semble en effet (et cela avait été soulevé lors de l'évaluation intermédiaire) que, pour les actions relevant de politiques génériques telles que les équipements ruraux, les aides aux entreprises ou certaines aides agricoles et forestières, le volume de contreparties affichées dans le programme se soit limité à celles nécessaires pour justifier les crédits européens, et ne donne qu'un aperçu partiel des réalisations dans la zone 5b pour lesdites interventions. Ce constat pose clairement la question des contours de la politique à évaluer et ce, avec d'autant plus d'acuité que la politique 5b est faiblement différenciée par rapport aux politiques préexistantes qui s'appliquent à cette zone.

b) Le mandatement des opérations programmées

En septembre 2001, 88% des crédits programmés ont effectivement été mis en œuvre et sont susceptibles de produire les effets que l'on peut en attendre. Ce taux n'est que de 77 % pour les crédits européens alors qu'il est affiché à 100% pour les contreparties nationales, ce qui accrédite le constat d'un écrêtement des contreparties affichées dans le programme. Le mode spécifique de programmation des crédits FSE (par tranche annuelle) permet de dire que les actions programmées ont été totalement mises en œuvre en matière de formation (cf. graphique 4). Le niveau de réalisation oscille entre 85 et 90 % pour les autres domaines d'intervention du programme.

Ce constat renforce les difficultés d'appréciation des effets du programme, dont les réalisations susceptibles de les générer sont réalisées parfois des mois, voire des années après leur programmation, une partie d'entre eux n'étant pas réalisée.

Graphique 4
Taux de mandatement des opérations programmées (% des montants programmés)

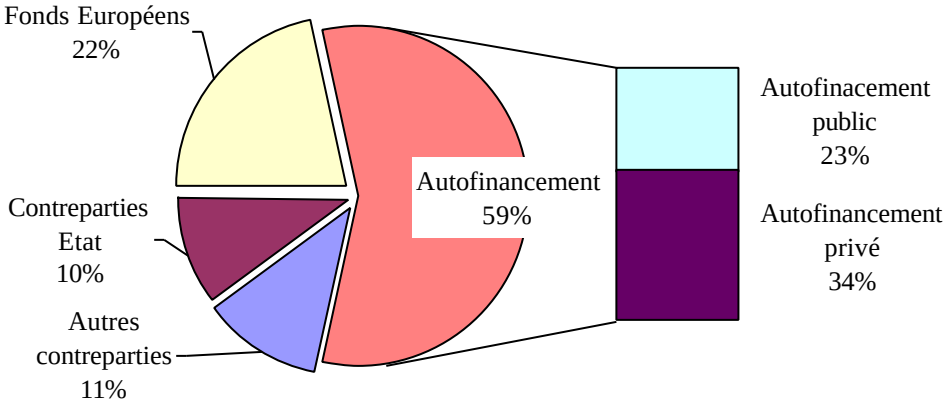


source : DRAF, DRTEFP, septembre 2001

c) Les financeurs du programme et les effets d'entraînement

Les crédits publics affectés au PDZR (1 524 MF) ont généré 3 514 MF de réalisations[7] profitant à l'économie de la zone 5b, notamment aux entreprises du bâtiment, des travaux publics, de travaux forestiers, de machinisme agricole. Les effets d'entraînement de certaines dépenses échappent à la zone, tels certains services d'expertises aux entreprises, équipements matériels spécialisés L'autofinancement (cf. graphique 5) apporté par les opérateurs bénéficiaires du programme est important (59% des réalisations), il est directement lié au taux de subvention permis par le programme.

Graphique 5
Financement des réalisations du PDZR



source : DRAF, DRTEFP, septembre 2000

[7] Les résultats détaillés sont présentés en annexe 1b

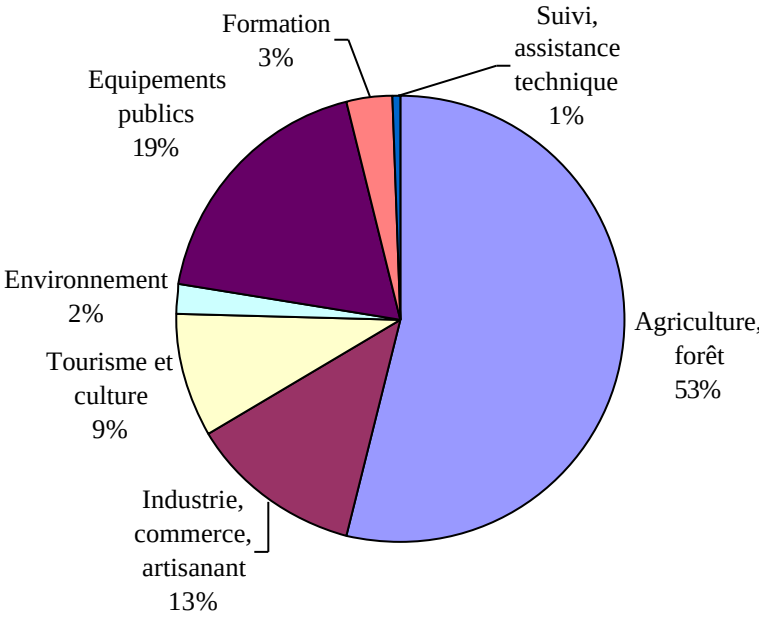
C'est auprès des opérateurs économiques, pour lesquels les taux de subventions dépassent rarement 40%, que les subventions du PDZR génèrent les plus importantes réalisations (1 F de subvention génère 3 F de réalisation). L'autofinancement public, par les collectivités locales qui bénéficient de taux de subvention nettement plus élevés (environ 70% en moyenne), est plus limité.

Conformément au principe d'additionnalité, les crédits européens représentent la moitié des crédits publics du programme (55% de FEOGA, 35% de FEDER et 10% de FSE). Les contreparties nationales proviennent pour moitié de l'Etat à travers des lignes budgétaires des différents ministères concernés (agriculture, culture, industrie, intérieur, etc.) et de divers fonds nationaux (FNADT, FFN, FACE, FNDAE). La forte liaison du PDZR avec le contrat de plan explique l'importante contribution financière du Conseil Régional dans le PDZR (264 MF) dans de nombreux domaines. Enfin, les Conseils Généraux ont aussi été financièrement impliqués (133 MF), notamment en Saône-et-Loire (65 MF), profitant du PDZR pour renforcer leurs politiques d'équipements en faveur des collectivités locales. Ils contribuent plus marginalement au financement d'actions économiques dans les secteurs de l'agriculture, la forêt (Côte-d'Or et Yonne) et le tourisme.

d) Les bénéficiaires du programme

Les très nombreuses décisions de financement prises dans le cadre du PDZR (plus de 12 000) ont permis de toucher un nombre important d'agents économiques, de collectivités locales, d'associations, d'organismes professionnels et de particuliers dans la zone 5b, à titre individuel ou collectif[8]. Concernant les acteurs économiques, le nombre d'opérations résulte d'effets structurels (nombre d'agents économiques présents dans la zone), mais aussi du mode d'intervention privilégié. C'est ainsi logiquement dans le secteur agricole que les opérations ont été les plus nombreuses (5700 opérations) et de faible importance (30 KF de crédit public en moyenne par opération et 11 KF pour les opérations réalisées dans le cadre des CLARE), ce secteur comptant l'effectif le plus important d'entreprises et optant pour l'aide individuelle aux exploitations agricoles sans cible spécifique en même temps que des actions plus structurantes au niveau des filières (cf. graphiques 6 et 7).

Graphique 6
Nombre d'opérations par mesures du programme



Source : DRAF, DRTEFP, septembre 2001

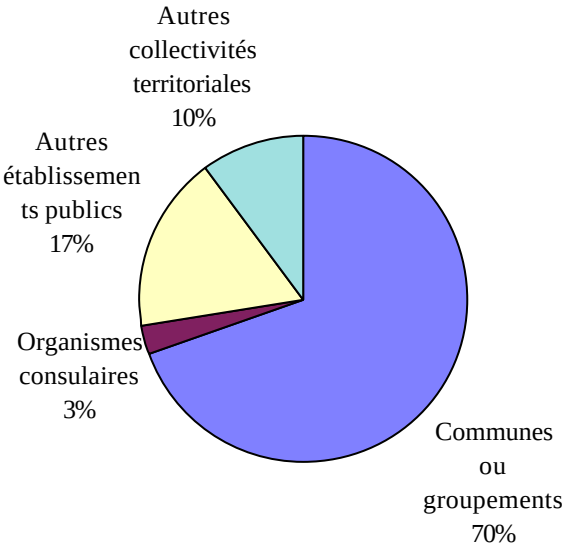
[8] Pour plus de détail, voir l'annexe 1c.

Dans les secteurs artisanal et commercial, les procédures collectives centrées sur certains pôles, certaines problématiques (transmission dans le cadre des ATRA) ou certaines filières ont permis de concentrer les moyens sur un nombre plus réduit d'opérateurs en recherchant des effets d'organisation. Le nombre d'opérations de développement des équipements publics est à rapprocher du nombre de communes ou groupements de communes de la zone 5b (les 2 046 opérations ont bénéficié à 650 communes, soit 57 % des communes de la zone 5b. Il s'agit par ailleurs d'opérations plus lourdes (187 KF de crédits publics par opération). Les opérations de formation, mises en œuvre par les centres de formation et les opérateurs publics ou associatifs d'insertion ou de développement, peu nombreux dans la zone, touchent indirectement un public important (17 000 bénéficiaires).

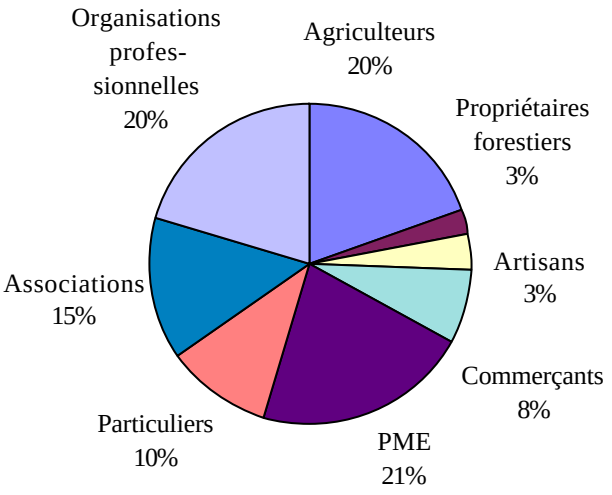
Les opérateurs publics sont les premiers bénéficiaires du PDZR ; 59% des crédits publics[9], européens et contreparties nationales (financements de l'Etat, de la Région et des Conseils Généraux) du PDZR sont affectés à des bénéficiaires publics. Ce sont en premier lieu les communes et leurs groupements qui mobilisent le programme (cf. graphique 7) à travers les investissements en équipements publics, les aménagements de villages, mais aussi dans de multiples autres domaines (aménagements fonciers, travaux forestiers pour les communes forestières nombreuses en zone 5b, aménagements touristiques, insertion sociale). Les autres établissements publics regroupent notamment le PNR du Morvan, les centres de formation professionnels publics, mais également des syndicats de communes rattachés à tort à cette catégorie.

Les bénéficiaires privés ne mobilisent qu'un peu plus de 40% des crédits publics du programme (cf. graphique 8), et seulement la moitié de ceux-ci vont à des opérateurs économiques, parmi lesquels les agriculteurs occupent une place importance directement à titre individuel, mais aussi indirectement à travers leurs organisations professionnelles. Les aides aux PME, faisant l'objet de peu d'opérations, soutiennent des investissements lourds (193 KF de crédits publics en moyenne). Les associations sont également très présentes et soutenues par le PDZR dans les différents domaines d'intervention du programme ; associations foncières dans le cadre des remembrements agricoles, associations forestières, unions commerciales, associations touristiques ou environnementales. Les particuliers sont concernés à travers l'hébergement chez l'habitant, les mesures d'amélioration forestières.

Graphique 7
Bénéficiaires publics
(montants programmés)



Graphique 8
Bénéficiaires privés
(montants programmés)



Source : DRAF, DRTEFP, septembre 2001

[9] Hors FSE, pour lesquelles cet indicateur n'est pas disponible.

En définitive, la répartition de l'affectation des crédits, selon les catégories d'acteurs, renforce la perception d'un programme qui n'est pas prioritairement centré sur l'appui aux acteurs économiques de la zone 5b (moins du quart des crédits totaux), mais privilégie la production de biens publics majoritairement tournée vers la satisfaction des besoins de la population.

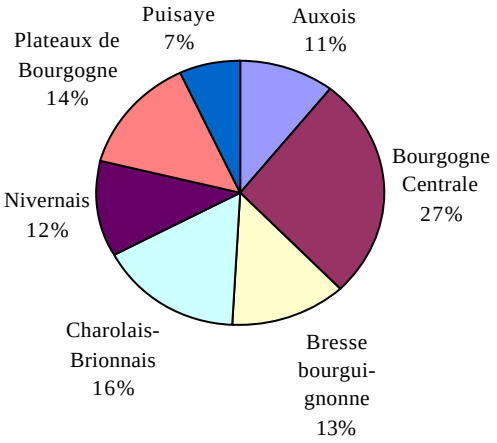
e) Répartition des crédits par zone PRDC

L'évaluation conduit également à s'intéresser à la répartition spatiale de l'affectation des crédits du PDZR. L'affection d'enveloppes par zones PRDC définies selon des critères de population et de surface, conduit à favoriser une certaine équité de traitement des zones. Cette territorialisation concerne toutefois moins du quart des crédits programmés (351 MF). La programmation régionale, concernant près de 60% des crédits, peut conduire à une grande disparité spatiale de l'intervention dans le cas d'investissements localisés structurants à l'échelle régionale, celle-ci pouvant enfin résulter d'une disparité de la capacité d'action et d'initiative des territoires, que l'évaluation tente d'apprécier.

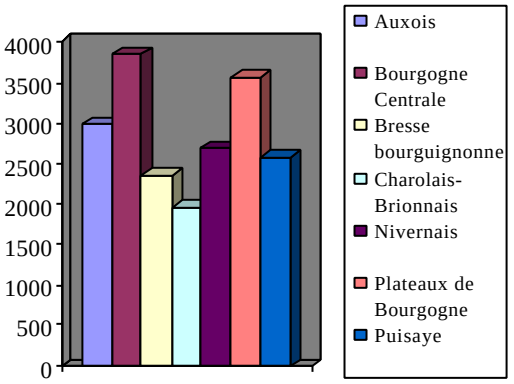
Tant en valeur absolue qu'en valeur relative par habitant, la Bourgogne Centrale est la première zone bénéficiaire du PDZR (cf. graphiques 9 et 10). La présence du PNR largement bénéficiaire du programme ainsi que la poursuite des investissements lourds sur le Mont-Beuvray explique en partie cette situation. Par ailleurs, la dynamique d'acteurs, particulièrement[10] dans le domaine touristique (agrotourisme) et de la valorisation des ressources naturelles, conduit le PDZR à soutenir de nombreuses initiatives individuelles et collectives dans cette zone.

Les zones de Saône-et-Loire viennent en suite en valeur absolue, mais l'intervention est nettement inférieure lorsqu'on la rapporte au nombre d'habitants dans ces zones plus densément peuplées. Outre l'agriculture, ce sont les entreprises industrielles qui mobilisent fortement le PDZR dans le Charolais-Brionnais alors qu'il s'agit de la valorisation du patrimoine et de l'environnement en Bresse bourguignonne. Dans les Plateaux de Bourgogne et l'Auxois, la mobilisation du tiers des crédits pour le développement des équipements publics place l'intervention à plus de 3000 F par habitant. La plus faible taille de la zone de la Puisaye la conduit à moins mobiliser les crédits du PDZR en valeur absolue.

Graphique 9 :
Montant programmé par zone[11]



Graphique 10
Montant programmé par habitant (F par hab.)



Source : DRAF, DRTEFP, septembre 2000

[10] Voir l'annexe 1d pour plus de détail.

[11] Concernant 80% des montants programmés dont la localisation sur une zone PRDC est connue. Les 20% restant, concernant des opérations conduites à l'échelle régionale ou inter-PRDC, qu'il n'est pas possible d'affecter à une zone particulière.

1.3 Rappel des objectifs de l'évaluation

1.3.1 Finalité de l'évaluation

L'évaluation menée ici ne répond pas seulement aux obligations de l'Union Européenne et de l'Etat français, qui ont adopté l'un et l'autre cette démarche pour améliorer les politiques qu'ils conduisent. Elle a pour ambition de fournir aux acteurs régionaux, notamment ceux de l'Etat et du Conseil Régional, un outil permettant d'améliorer leurs interventions sur la Bourgogne rurale. Son utilisation pourra être particulièrement utile lors de la révision du nouveau programme de l'objectif 2 prévue en 2003, mais aussi pour la mise en place des Pays et de la démarche des « Cœurs de territoire » de la Région.

L'évaluation intermédiaire, réalisée il y a 4 ans par la même équipe, avait permis d'analyser la politique menée, la mise en œuvre du programme et ses premiers résultats. On peut espérer qu'elle aura eu une influence positive sur la seconde partie du programme. L'évaluation finale a une ambition autre : elle doit permettre de confronter les résultats finaux du programme avec les évolutions socio-économiques de la zone, et tenter d'établir quelle part de ces évolutions est imputable à l'intervention du programme. Cet exercice implique à la fois la compréhension des mécanismes de transformation de l'espace rural, et celle des logiques d'intervention du programme[12]. Pour ce faire, nous replacerons chaque fois que cela est possible l'exercice dans la durée : il se trouve que la même équipe avait réalisé l'évaluation du premier PDZR, ce qui lui permettra dans certains cas d'avoir un recul de 10 ans d'intervention publique sur la zone, permettant de prendre en compte des effets qui ne se manifestent que dans la durée.

L'analyse de la politique menée avait été abordée lors de l'évaluation intermédiaire : il apparaît que le PDZR a poursuivi simultanément deux objectifs, la stimulation du potentiel économique de la zone, d'une part, le rétablissement des conditions d'égalité de cette zone par rapport au reste de la Bourgogne, de l'autre ; cette logique duale sera analysée. On évoquera à cette occasion la nomenclature européenne distinguant les éléments sur lesquels le programme a choisi d'agir : l'amélioration de l'infrastructure, l'amélioration des ressources humaines, la performance des structures productives, l'environnement, mais on proposera aussi d'autres ventilations également éclairantes.

S'agissant des résultats, l'évaluation s'attachera à apprécier les effets, en dépassant les indicateurs physiques. Au-delà des effets mesurables, on essaiera en effet d'apprécier ses effets en termes d'évolution de comportement, d'apprentissage collectif ou d'organisation. On introduira dans la réflexion la durée pour prendre en compte des effets de plus long terme. Cette évaluation essentiellement qualitative sera complétée par une approche quantitative des effets propres du programme sur la démographie, l'emploi et la croissance économique locale en mobilisant des méthodes stratégiques autorisant la correction de biais de sélection.

1.3.2 Les questions évaluatives par thématique

Les secteurs pris en compte sont ceux du DOCUP, avec toutefois quelques ajustements destinés à en accroître la cohérence :

- les opérations du secteur artisanat-commerce du DOCUP ont été réparties entre le secteur des entreprises (pour la majorité d'entre elles) et celui des équipements publics pour les opérations d'urbanisme commercial des OPARCA : toutefois, l'annexe 5 analyse l'incidence de la procédure OPARCA sur la structuration du territoire.
- les investissements dans les centres de formation ont été retirés des ressources humaines, de même que ceux des zones d'activités du secteur des entreprises, pour être regroupées dans les équipements publics.
- le secteur du patrimoine culturel a été regroupé avec le tourisme.

[12] Un lexique de la terminologie d'évaluation est présentée en annexe 2a.

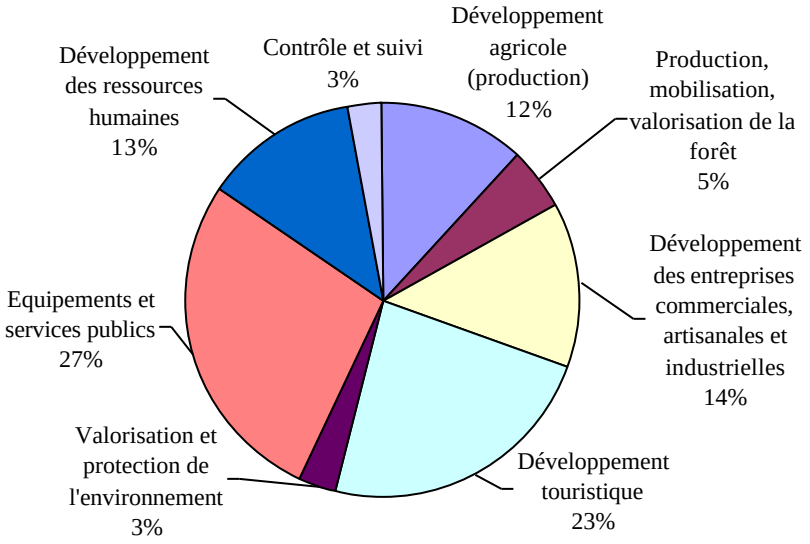
La répartition des actions du programme dans les 7 thématiques ainsi redéfinies s'établit comme suit (cf. tableau 1).

Tableau 1
Répartition des actions du programme dans les thématiques d'évaluation

Thématiques	Mesures et actions du programme
Développement des exploitations agricoles	Mesure A1 à l'exception des actions A104 et A113
Développement et adaptation de la filière forestière	Mesure A2 à l'exception de l'action A205
Développement des entreprises	Mesures B1, B2, B3 à l'exception des opérations de l'action B302 réalisées par les communes, actions A104 et A205
Valorisation du potentiel touristique et du patrimoine culturel	Mesures C1 et C2
Equipements publics et conditions de vie	Mesures D1, D2, D3, E5 et actions A113, A211 et B302 réalisées par les communes
Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine naturel	Mesure C3
Mobilisation des ressources humaines	Mesures E1, E2, E3, E4

Les crédits affectés par le programme présentés selon ces thématiques se répartissent alors comme suit (cf. graphique 11) :

Graphique 11
Répartition des crédits par thématique d'intervention
(montants programmés)



source : DRAF, DRTEFP, septembre 2000

Les questions évaluatives abordées dans chacune des 7 thématiques sont les suivantes :

a) Pour l'activité agricole, face aux tendances lourdes d'évolution de ce secteur, caractérisées par une concentration rapide, la réduction unitaire de la valeur ajoutée, une diminution de la diversité et des atteintes à l'environnement, le PDZR a tenté de diversifier les productions, d'installer de nouveaux agriculteurs, de favoriser l'organisation collective au niveau des filières et des territoires et de rendre l'agriculture moins agressive pour l'environnement. Il conviendra de vérifier quelle proportion d'exploitations a été touchée par les actions du programme, s'il y a eu effet sur la décision ou simple effet d'aubaine, quelle a été l'incidence sur le revenu, quel niveau d'organisation a été mis en place et quelle est sa pérennité.

b) Pour la forêt, il conviendra d'apprécier l'impact économique des plantations effectuées, sur les propriétaires et leur incidence environnementale, l'évolution de la collecte des bois à la suite des investissements sur la desserte, les résultats de l'installation d'entrepreneurs de travaux forestiers. D'autre part, il faut voir si les autres fonctions de la forêt que le programme voulait développer (bois-énergie, tourisme) sont devenues une réalité.

c) Pour les entreprises, des actions collectives au niveau des territoires, des sites ou des filières ont été menées, il faudra apprécier leur incidence sur l'organisation économique et leur durabilité. Des aides individuelles ont été attribuées, leur impact sur l'entreprise bénéficiaire, son activité et son emploi, sera à isoler, en faisant apparaître s'il existe un effet d'aubaine.

d- Pour le tourisme et le patrimoine culturel, le programme met en œuvre un ambitieux programme de développement de l'offre, qu'il s'agisse d'hébergements, d'activités ou de centres d'intérêt : Il importera de voir si la fréquentation touristique a suivi et rentabilisé les moyens financiers engagés, et si l'organisation des acteurs de ce secteur, très dispersés et hétérogènes, progresse et garantit à terme la bonne valorisation du potentiel ainsi mis en place. Enfin, une monographie s'imposera, pour une réalisation particulièrement audacieuse dans son projet et lourde financièrement pour les 2 PDZR, le centre archéologique du Mont-Beuvray.

e- Pour les équipements publics (selon la définition donnée ci-dessus), il faudra apprécier si les biens publics produits correspondent aux besoins les plus essentiels, si leur mode de production garantit leur adaptation à la situation, quelles répercussions ils ont sur les conditions de vie et quelle est leur contribution à l'armature des territoires.

f) Pour la préservation des espaces naturels, il sera souhaitable d'apprécier, outre l'impact sur les milieux eux-mêmes quand cela est possible, l'incidence sur la fréquentation des sites et sur le comportement du public et des acteurs locaux par rapport à cette préoccupation, et de comprendre dans quel contexte ces actions peuvent être mises en place.

g) Pour la formation, traitée sur un mode sectoriel alors qu'elle a une fonction transversale, il importera d'apprécier son impact dans chaque secteur et de comprendre l'itinéraire, individuel et éventuellement collectif, des bénéficiaires après leur formation.

1.3.3 Les questions évaluatives portant sur les effets globaux

Outre ses effets sectoriels, le PDZR a eu des effets globaux, dont l'appréciation constitue la spécificité d'une évaluation finale et qui nécessiteront le traitement d'un volume important d'informations externes (cf. ci-dessous 2.2.) et la recherche des « effets propres » du programme :

- L'effet sur l'activité économique, et notamment sur l'emploi, doit être apprécié, en débordant le cas des entreprises bénéficiaires pour prendre en compte les éventuels effets multiplicateurs sur le tissu économique local. Les effets du programme sur le maintien des activités en place (par la succession), sur la création d'activités nouvelles (endogènes ou exogènes), sur l'organisation des entreprises au sein des filières ou sur les sites, seront particulièrement examinés.

- L'effet sur la population, son effectif, sa localisation, ses revenus, ses conditions de vie, et même son degré de solidarité sera pris en considération, en croisant les informations issues de chaque secteur et l'information globale disponible.

- L'effet sur la structuration du territoire sera apprécié à partir des données sur les pôles de services et leur évolution, mais aussi sur les formes d'organisation territoriale auquel le programme a pu contribuer (intercommunalité, Pays).

- L'effet sur l'environnement de l'ensemble des actions du programme est à prendre en compte, que ces effets aient été voulus ou non, en déroulant les compartiments de l'environnement : paysage, ressource en eau, biodiversité, etc., pour finir par l'évolution de l'attitude du public et des acteurs locaux sur ces thèmes.

La connaissance de ce faisceau d'effets globaux doit permettre de porter un jugement d'ensemble étayé sur le programme conduit sur la zone 5b de Bourgogne.

2 LA METHODE ET LES SOURCES D'INFORMATION

L'option retenue, lors de cette évaluation, a été de croiser deux types d'approches traditionnellement distingués dans les travaux français sur l'évaluation : ceux relevant de l'évaluation dite « démocratique » et ceux se rapportant à l'évaluation jugée « managériale » (Monnier, 1995[13]). Dans le premier cas, le but de l'évaluation est de porter un jugement de valeur. L'accent est mis sur la compréhension des logiques qui sous-tendent l'intervention publique avec une mobilisation de données essentiellement qualitatives. Dans le second cas, l'objectif est d'optimiser les moyens budgétaires et de miser sur une gestion efficace des fonds. Il s'agit alors d'identifier et de mesurer les effets propres de la politique considérée. Les méthodes d'analyse utilisées reposent, dans ce cas, sur des données quantitatives et mobilisent des outils statistiques et économétriques. Notre optique est donc de développer une méthodologie d'évaluation que l'on pourrait appeler «pluraliste » mettant l'accent à la fois sur une connaissance fine des programmes d'intervention publique étudiés (Daucé, 1998[14]), la construction d'indicateurs de résultats pertinents et la mobilisation de méthodes statistiques et économétriques adéquates. L'intérêt d'une telle démarche est de proposer une vision intégrée et globale de la politique qui croise analyse qualitative minutieuse, sélection d'indicateurs quantitatifs et mesure des effets propres.

La mise en œuvre de cette approche pour l'évaluation du PDZR de Bourgogne s'est appuyée sur la mobilisation de diverses sources d'informations internes (2.1.) et externes (2.2.). Par ailleurs, des méthodes statistiques appropriées ont été mobilisées afin de contribuer à l'évaluation quantitative des effets propres du programme en matière d'évolution de population, d'emploi ou de développement de l'activité économique. Elles font l'objet du dernier point de cette section.

2.1 Les sources internes

Le dispositif de collecte d'informations financières et physiques concernant les opérations financées dans le cadre du PDZR s'est considérablement amélioré par rapport au premier PDZR. L'évaluation s'est appuyée sur l'exploitation de deux bases de données principales, centralisant la plupart des opérations soutenues : la première a été mise au point et tenue à jour par la DRAF, elle concerne les

[13] Monnier E., 1995. L'évaluation au sein des régions françaises et de la Commission Européenne : son rôle dans le cadre du partage des responsabilités. Revue canadienne de l'Evaluation, mai.

[14] Daucé P., 1998. L'évaluation des politiques communautaires de développement régional. Enjeux, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne. Revue d'Economie Régionale et Urbaine; 1998 (3), pp. 379-394.

opérations relevant des cofinancements FEDER et FEOGA, l'autre concerne les opérations relevant des cofinancements FSE, elle a été tenue à jour par la cellule Europe FSE à la DRTEFP. La délégation aux chambres d'agriculture de la gestion des enveloppes affectées aux procédures territorialisées agricoles (CLARE) a nécessité de collecter les données auprès des chambres consulaires des 4 départements.

2.1.1 Base de données de la DRAF

L'évaluation financière et l'évaluation des réalisations physiques du programme ont été conduites à partir de la mise à jour de la base de données DRAF du **5 septembre 2000**. L'ensemble des éléments chiffrés relatifs aux cofinancements FEOGA et FEDER présentés dans ce document sont issus de cette version de la base de données, qui porte sur l'ensemble des programmations. Le niveau de mandatement des opérations a été actualisé en septembre 2001.

Un logiciel spécifique a été conçu par les services de la DRAF pour assurer la saisie des données financières et des indicateurs physiques pour la gestion du PDZR. Sa conception, adaptée aux particularités de la gestion de ce programme, en fait un outil fiable et efficace.

Les opérations régionales et les opérations PRDC sont saisies à la DRAF, à partir des relevés de décisions des commissions mixtes Etat-Région, les opérations départementales sont saisies par les DDAF et transmises périodiquement et automatiquement par modem. Ce système permet d'éviter toutes erreurs de manipulation. Ce premier enregistrement est ensuite mis à jour tout au long de l'instruction des dossiers.

L'enregistrement de chaque opération comprend un certain nombre d'informations financières :
- montant programmé avec la date de programmation,
- montant total des travaux,
- montant engagé et date de l'engagement,
- montant et date du mandatement,
- montant cumulé des factures justifiées,
- plan de financement de l'opération.

Toutes ces informations sont en général bien remplies pour chaque opération enregistrée.

Les indicateurs physiques ont pour objectif de fournir des informations descriptives des opérations pour évaluer l'état d'avancement du programme (réalisation et résultats). Ils doivent aussi être en mesure d'aider à la constitution d'échantillons de bénéficiaires par type d'opération pour évaluer les effets et résultats lors de l'évaluation *ex post*.

Des fiches indicateurs ont été conçues à partir de propositions faites à l'issue de l'évaluation du premier PDZR et devaient être remplies par le bénéficiaire au moment de l'instruction des dossiers. Les informations fournies sont de différents ordres : caractéristiques du (ou des) bénéficiaires, nature de l'opération réalisée, données prévisionnelles sur les résultats et l'impact.

Bien que d'importants progrès aient été réalisés en matière de suivi des indicateurs (notamment en agriculture, forêt, tourisme), l'exploitation des indicateurs physiques s'est confrontée à plusieurs difficultés :
- Bien qu'il ait été bien amélioré, le remplissage des indicateurs physiques est rarement complet (cf. annexe 2b), notamment pour les opérations conduites dans le cadre des OPARCA, ATRA et des opérations filières, les opérations environnementales.
- L'exploitation de certains indicateurs est rendue difficile lorsqu'il n'est pas possible de discerner si le non-remplissage doit être interpréter comme valeur 0, comme indicateur sans objet pour l'opération concernée ou comme indicateur non renseigné.

- Le problème des doubles-comptes : le cumul de certains indicateurs (population concernée, superficie concernée, communes concernées, etc.) introduisent de nombreux doubles-comptes lorsque plusieurs opérations concernent une même population ou superficie,
- Les indicateurs de résultats sont définis de façon prévisionnelle au moment de l'instruction du dossier et ne fait l'objet d'aucune actualisation a posteriori.

L'exploitation des indicateurs physiques pour cette évaluation a nécessité un traitement important de mise en forme des données et les résultats présentés sont généralement limités aux indicateurs présentant une bonne fiabilité. C'est pour cette raison que peu d'éléments de résultats ont pu être tirés de ces indicateurs.

Enfin, les indicateurs n'ont pas permis de fournir les informations nécessaires à la constitution raisonnée d'échantillons de bénéficiaires. En effet, à l'exception des indicateurs relatifs aux entreprises et aux structures d'hébergements touristiques, les indicateurs de description des bénéficiaires étaient soit inexistants (pas d'indicateurs de taille et d'OTEX pour les agriculteurs, pas d'indicateurs de la taille des propriétés forestières), soit non renseignés (commerçants et artisans). Les échantillons d'enquêtes ont donc été constitués soit de façon aléatoire (commerçants, artisans, propriétaires forestiers), soit à dires d'experts.

2.1.2 La base DRTEFP

L'évaluation financière et l'évaluation des réalisations physiques du programme ont été conduites à partir de la mise à jour de la base de données de la DRTEFP du 24 novembre **2000**. L'ensemble des éléments chiffrés relatifs aux cofinancements FSE présentés dans ce document sont issus de cette version de la base de données, qui porte sur l'ensemble des programmations du PDZR.

Les opérations relevant du financement FSE devaient être enregistrées sur une base de données conçue pour la saisie des données financières et des indicateurs physiques (logiciel « gestion des programmes européens »).

Le formulaire de demande de concours, qui sert à instruire le dossier informatique, comporte dix fiches. Ce formulaire est commun aux objectifs 2, 3, 4 et 5b. La première fiche communique des renseignements sur l'identité du maître d'ouvrage et sur celle de l'opérateur de l'action de formation dans le cas où celui-ci est différent. Les deux fiches suivantes apportent des indications sur le déroulement de l'action de formation (fiche 2) et sur celui de l'action "autre que formation" (fiche 3). La fiche 4 permet de donner une description du projet et de son contexte. Elle ne concerne que l'objectif 4. La cinquième fiche permet d'obtenir des informations sur les caractéristiques des publics bénéficiaires de l'action. La fiche 5 bis ne concerne que les entreprises qui demandent un financement FSE dans le cadre des objectifs 2, 4 et 5b. Celle-ci va servir de fiche de liaison pour le suivi financier de l'action. Dans la fiche 6, on trouve les charges et le plan de financement. La fiche 6 bis s'adresse aux entreprises, elle présente le programme des actions éligibles prévues dans le plan de formation de l'entreprise pour une année. La fiche 7 notifie les subventions et les recettes du plan de financement. La fiche 8 détaille les cofinancements selon leur origine (Conseil Régional, Conseil Général, Etat, ...).

Le fichier informatique était censé reproduire l'ensemble du contenu de ces fiches, soit sous forme de questions fermées où la réponse à donner est un chiffre (ex : Nombre total de stagiaires), soit sous forme de questions ouvertes où la réponse est un texte (ex : Description du contexte justifiant le projet). Dans la réalité, cet outil n'a pu être utilisé, en raison de son installation tardive et de la lourdeur de son utilisation. Les informations financières et certains indicateurs physiques (nombre et caractéristiques bénéficiaires, nombre d'heures stagiaires) ont été saisis annuellement sur des feuilles « Excel » selon une structure évolutive.

Il faut reconnaître qu'une très nette amélioration a été apportée dans le suivi des opérations de formation par rapport au programme précédent. L'information concernant les effectifs de bénéficiaires et leurs caractéristiques est exhaustive et fiable : la gestion annuelle des conventions présente l'intérêt de permettre l'ajustement des indicateurs de réalisation à l'issue de la formation à partir du rapport de formation transmis à la DRTEFP. Son exploitation pour l'évaluation s'est toutefois confrontée à plusieurs difficultés :

- en matière de formation, la base de données ne précise pas la nature qualifiante ou non des formations dispensées, ni leur niveau, nécessitant un retour aux dossiers,
- pour les actions d'insertion et de formation des acteurs du développement, aucun indicateur autre que le titre ne permettait de connaître la nature des actions. Ceci a amené à consulter de nombreux dossiers.
- La gestion annuelle des crédits FSE conduit à renouveler annuellement les conventions. Cette modalité rend très difficile le suivi des flux de personnes concernées par les formations et, par conséquent, rend possible les doubles comptes parmi le nombre de bénéficiaires.
- On relève l'absence d'indicateurs de résultats ou de dispositifs standardisés sur le devenir des personnes formées. Les opérateurs de formation disposent, dans certains cas, de leur propre dispositif de suivi ne permettant d'une manière générale que l'obtention des résultats très partiels.
- La globalisation dans une convention unique annuelle des formations relevant du programme régional de formation professionnelle pour adulte empêche la caractérisation des formations selon les secteurs d'activité ainsi que leur localisation et nécessite de remonter à la convention.

Ces difficultés ont été partiellement contournées en complétant l'information de la base de données par la consultation des dossiers d'instruction et par la conduite d'une enquête auprès des organismes de formations bénéficiaires du PDZR.

2.1.3 Les bases de données CLARE

Les quelques 5 000 opérations conduites dans les CLARE sont regroupées dans la base de données de la DRAF en un enregistrement unique. Les Chambres d'Agriculture, qui ont la charge de la gestion de ces enveloppes, ont constitué des bases de données sans harmonisation du masque d'enregistrement. L'exploitation des ces bases de données[15] a donc nécessité un important travail d'harmonisation.

Par ailleurs, aucun indicateur physique n'a été prévu, ni enregistré pour ces opérations. Ceci explique que de nombreuses réalisations agricoles du programme ne soient appréciées qu'à travers le nombre d'opérations ou d'agriculteurs concernés, alors l'existence d'indicateurs plus fins devait permettre d'apprécier plus précisément la nature des réalisations, leur impact sur le processus de décision et les effets possibles sur l'exploitation ou sur la zone.

2.2 Les sources externes

Plusieurs types d'informations externes ont été mobilisés pour l'évaluation : d'une part, les sources primaires, c'est-à-dire celles directement produites par l'évaluateur (entretiens et enquêtes), d'autre part, les sources secondaires regroupant l'ensemble des informations, notamment statistiques, indépendantes du PDZR, mais mobilisées pour son évaluation.

2.2.1 Les sources primaires

Il s'agit principalement d'entretiens avec plus de 200 personnes impliquées dans le programme à différents niveaux (pilotage, mise en œuvre, bénéficiaires) et de personnes ressources susceptibles d'éclairer le travail d'évaluation. Ils se répartissent comme suit[16] :

[15] Les versions exploitées s'étalent de février à avril 2001.

[16] Cf. annexe 1f donnant la liste des structures rencontrées pour chaque thématique. Pour des raisons déontologique, les noms des personnes ne sont pas indiqués.

Catégorie d'acteurs	Nombre de personnes rencontrées
Administrations et services	55
Elus et services de la Région et des Départements	9
Elus et services des communes et leurs groupements	26
Agents consulaires et organisations professionnelles	28
Autres acteurs	10
Bénéficiaires individuels du programme	86
Total	214

Par ailleurs, une enquête postale a été réalisée auprès des 85 opérateurs de formation ou d'insertion mettant en œuvre des actions du programme, afin de réunir des informations sur leurs activités et le suivi de leurs stagiaires. Le taux de réponse, généralement faible pour ce type d'enquête, a été particulièrement bon (37 enquêtes exploitables, soit 43%).

2.2.2 Les sources secondaires

a) Les sources statistiques

Diverses sources statistiques ont été mobilisées pour caractériser les évolutions socio-économiques de la zone 5b et pour apprécier quantitativement certains effets propres du programme. Elles sont présentées ci-dessous par domaine :

- Démographie et population — - INSEE RP 82, 90, 99
- Emplois — - INSEE RP 82, 90
- DADS 95, 98
- SCEES RGA 88, 2000
- ANPE 90, 99
- Activités économiques — - INSEE SIRENE 90, 00
- SCEES, RGA 88, 2000
- DADS 95, 98
- Revenu et niveau de vie — - Direction Générale des Impôts 94, 97
- Bénéficiaires du RMI, INSEE
- Valeur ajoutée locale — - BBTP 83, 90, 97 (Centres départementaux d'assiette)
- MBS 88, 2000 (SCEES RGA)
- Salaires bruts totaux 95, 98 (DADS)
- Equipements et services — - Inventaire communaux 80, 88, 98
- Fréquentation touristique — - Base de données sur l'offre d'hébergement touristique rural, Chambre Régionale d'Agriculture, 88 à 2000
- Base de données CRT (hôtels, camping, gîtes), 1995 à 2000
- Données de la DRAC (musées), 1998 à 2000

Ces sources présentent toutes des limites qui sont précisées à chaque utilisation. Les plus importantes sont précisées ici.

Concernant l'évolution de l'emploi, les résultats du RP au lieu de travail par secteurs d'activité indisponibles au moment de la réalisation de l'évaluation, n'ont pu être mobilisés, seule la mesure de l'emploi total et de son évolution ayant pu être réalisée. La mobilisation des données issues des DADS (95 et 98), plus récentes, ne reflète qu'une partie des emplois, ceux occupés par des salariés d'établissements ayant au moins 1 salarié de l'industrie et des services auxquels ont été retirés les secteurs suivants : eau, gaz, électricité, construction, postes et télécommunications, intermédiations financières, sélection et fournitures de personnel. L'agriculture et les services administrés ne sont pas concernés. L'évaluation n'est, par conséquent, pas en mesure d'apprécier avec précision l'évolution de la situation de l'emploi dans les secteurs de l'artisanat, du commerce et des services publics, secteurs pourtant fortement concernés par les actions du PDZR.

La tentative d'apprécier l'impact global du programme, à travers l'évolution de la croissance économique locale dans la zone 5b, est confrontée à l'absence d'informations statistiques. Il est proposé de contourner cette difficulté en combinant plusieurs sources disponibles localement, mais n'informant que de façon partielle de la valeur ajoutée locale. La base brute de la taxe professionnelle est un impôt local payé par les seules entreprises industrielles, commerciales et de service, les collectivités publiques, les activités agricoles et artisanales étant exonérées de façon permanente de cet impôt. La matière taxable est constituée des actifs physiques de l'établissement (foncier bâti et non bâti, matériel et outillage), des salaires versés et des recettes que l'activité engendre dans le cas des entrepreneurs individuels non-artisans et des professions libérales. Cette base présente un intérêt du point de vue de l'analyse dans la mesure où sa composition en fait un agrégat qui approche une estimation de la rémunération des facteurs de production, mais elle ne couvre pas l'ensemble des activités. Pour pallier ces limites, d'autres informations statistiques ont été mobilisées. La première vise à mesurer les effets du programme sur le seul secteur agricole. Pour ce faire, on a tout d'abord calculé la Marge Brute Standard (MBS) cantonale telle qu'elle ressort des résultats des Recensements agricoles 1988 et 2000. Cette mesure approche une valeur ajoutée agricole locale, mais elle en diffère par divers aspects : son calcul s'appuie sur les caractéristiques physiques des exploitations dont le siège est situé dans les communes du canton et ces caractéristiques physiques (répartition de la surface selon les différentes productions végétales, cheptel et sa répartition par catégorie d'animaux) sont ensuite affectées d'un coefficient standard (établi régionalement) de marge brute. Parallèlement, on a, une nouvelle fois, mobilisé les DADS 1995 et 1998 pour évaluer l'ensemble des salaires bruts versés localement et leur évolution 1995-1998 ainsi que leur répartition entre industrie et services marchands. Aux limites de cette source, déjà signalées plus haut, il faut ajouter que cet indicateur ne saisit qu'une partie de la valeur ajoutée locale, celle qui correspond à la rémunération du facteur travail, laissant ainsi de côté les autres composantes de la valeur ajoutée (rémunération du capital, mieux saisie par la base brute de la taxe professionnelle, et profit).

Il faut enfin noter l'absence d'informations statistiques en matière d'environnement et de structuration des territoires, limitant l'évaluation dans ces domaines à des observations ponctuelles ou à des appréciations à dire d'experts et rendant plus difficile l'analyse d'effets propres du programme.

b) Etudes, rapports, bibliographie

Un ensemble de documents a été consulté pour l'évaluation des différentes thématiques du programme. Les principaux sont listés en annexe 2d.

2.3 Les effets propres, le biais de sélection et son traitement

Une des ambitions des évaluations de programmes de développement économique tels que le PDZR de Bourgogne est de mesurer les effets propres de la politique mise en œuvre sur le développement économique des territoires concernés. Dans notre cas, évaluer l'effet propre du PDZR sur le développement économique des cantons aidés, c'est mesurer l'écart entre l'évolution des valeurs prises par des indicateurs externes de développement, dans les cantons aidés en présence de la dite politique (*policy on*) et ce qu'aurait été leurs évolutions si le programme 5b ne s'était pas mis en place

(*policy off*). Il est bien sûr impossible de mesurer directement cet écart dans la mesure où l'évolution qu'aurait suivi la zone 5b s'il n'y avait pas eu de programme 5b nous est inconnue.

Pour pallier cette difficulté, on peut être tenté d'effectuer une comparaison des évolutions observées dans les cantons aidés avec les évolutions subies au cours de la même période par des cantons non aidés appartenant à une zone de référence, le reste de la Bourgogne, par exemple. Une telle comparaison «naïve » ne permet pas une mesure directe de l'écart que l'on cherchait à évaluer. L'écart entre ce que l'on souhaite mesurer et ce que l'on mesure au travers de cette démarche comparative, constitue ce que l'on appelle « le biais de sélection endogène ». Il correspond à la différence entre les moyennes de la variable analysée dans les cantons aidés et non aidés si aucun n'avait bénéficié de la politique mise en œuvre. Cette quantité biaise la mesure de l'effet causal de la politique. Les différences de performances entre les cantons bénéficiaires et les cantons non bénéficiaires ont en effet deux sources : l'effet réel de la politique menée et la différence initiale entre les deux groupes de cantons.

Comme l'annexe 3 de ce rapport l'expose en détail, certaines méthodes statistiques, appliquées plus habituellement aux politiques de l'emploi, permettent de corriger ce biais.
Ces méthodes ont été principalement développées à partir de problématiques biomédicales. En économie appliquée, on en distingue deux grands types. Les premières s'appuient sur les méthodes statistiques de l'appariement (*matching*). L'idée de base consiste à partitionner l'échantillon en sous-populations au sein desquelles les individus sont « proches » sur un nombre important de caractéristiques initiales x, censées différencier les populations aidées et non aidées. Dans chaque sous-population, l'effet causal pourra alors être approximé par la différence entre les moyennes des performances des individus aidés et non aidés les plus proches du fait de leurs caractéristiques initiales. Il reste à prendre la moyenne de ces estimations, pondérée par la taille des sous-échantillons, pour aboutir à l'effet global sur l'ensemble de la population. Néanmoins, le nombre de sous-populations à définir s'accroît rapidement à mesure qu'augmente le nombre de caractéristiques x retenues. On peut avoir recours à des évaluations par régression dans lesquelles on mobilise les résultats d'une estimation sur variables qualitatives, expliquant l'appartenance à la catégorie des bénéficiaires par l'ensemble des caractéristiques initiales des cantons. La seconde série de méthodes fait appel aux méthodes à variables instrumentales. Il s'agit d'utiliser des variables z, qui affectent la sélection dans le dispositif sans, pour autant, affecter ni la variable de développement, ni l'impact du dispositif que l'on cherche à évaluer. La variable instrumentale sert d'indicateur imparfait de la sélection dans les groupes de bénéficiaires et de non bénéficiaires. Dans la mesure où la variation de la différence des moyennes entre les deux groupes en fonction des z n'est due qu'au biais de sélection, on arrive à éliminer celui-ci en contrastant les sous-groupes (sous-groupes des groupes bénéficiaires et non bénéficiaires) en fonction des caractéristiques z.

Nous avons retenu et mis en œuvre trois méthodes de correction du biais de sélection dont les principes sont exposés en annexe 3 et à partir desquelles on a calculé cinq estimateurs de l'effet causal de l'impact des politiques 5b : un estimateur pondéré ; trois estimateurs par régression ; un estimateur par double différence.

Cependant, la fiabilité des résultats de ces méthodes dépend largement de la qualité de l'appariement qu'il est possible de réaliser en première étape. En clair, si les individus aidés diffèrent trop fortement des individus de la population de référence, la qualité de la correction du biais de sélection et donc la qualité de l'estimation de l'effet causal se détériore. Or, dans notre cas, la césure entre cantons aidés et cantons ruraux non aidés est tellement nette qu'elle n'autorise qu'un mauvais appariement de ces deux types de cantons en fonction de leurs caractéristiques initiales (cf. annexe 3). L'efficacité des méthodes utilisées ici pour la correction du biais de sélection est donc limitée et les résultats sont à analyser avec prudence.
Au-delà de ce défaut de méthode, difficilement soluble ici, il faut garder à l'esprit que les effets enregistrés par nos indicateurs ne sont dans la plupart des cas que des effets de court terme, certains indicateurs ne pouvant être enregistrés qu'avant la fin du programme lui-même. Or, certains effets du type d'actions menées au sein de ce programme ne peuvent se faire ressentir que dans le moyen terme.

3 PRESENTATION ET INTERPRETATION DES INFORMATIONS RECUEILLIES

3.1 Analyse de la logique d'ensemble du programme

Cette section présente une vision d'ensemble du programme, en l'organisant de sorte à en apprécier la logique au regard des mécanismes de développement des zones 5b. L'objectif est de fournir un cadre général utile aux analyses sectorielles, en particulier pour interpréter les résultats d'impact, au prix d'une certaine schématisation des axes d'intervention du PDZR et de leur signification vis-à-vis du développement rural. Pour cela, est prise en compte l'adéquation du programme aux caractéristiques socio-économiques des territoires concernés ainsi que la compatibilité des objectifs entre eux.

Une première partie reprend la répartition des moyens financiers en les présentant de manière explicite en termes de stratégie de développement. Lors de l'élaboration du programme, les crédits ont déjà été structurés selon des domaines d'intervention qui expriment les finalités sectorielles retenues. La répartition des crédits peut également être ordonnée en référence aux stratégies de développement qu'il semble possible de mobiliser en faveur du rural. C'est dans cet esprit que nous proposons un mode de présentation des crédits qui tient compte des leviers d'action, c'est-à-dire des mécanismes économiques mis en jeu, délibérément ou non, par l'intervention publique. Cette mise en forme selon les leviers d'action permet, dans un second temps, de poser l'analyse en termes de pertinence (adéquation des objectifs aux problèmes socio-économiques des espaces concernés) et de cohérence du programme (rapports entre les différents objectifs)[17].

3.1.1 De la répartition des moyens financiers du programme à la logique d'intervention

Rappelons d'abord les grands traits de la répartition des moyens du PDZR selon la classification en domaines d'intervention présentés dans le 3.1.3.. L'agriculture y occupe une place respectable, comme dans tout programme rural, avec 12 % des crédits, mais on peut aussitôt constater que l'effort est très supérieur pour le secteur du tourisme et du patrimoine culturel (23 %). L'intervention consacrée aux autres secteurs de l'activité productive, exprimée en termes d'amélioration de la compétitivité et du développement de l'industrie, du commerce et de l'artisanat, mobilise moins de moyens (14 % des crédits programmés). La forêt bénéficie de 5 % des crédits. A côté de ces domaines directement calés sur les secteurs de production, une part importante des crédits a été consacrée à la rubrique « cadre de vie ». Avec 27 % des crédits, ce domaine est le plus important du programme, sachant que les aides à la mise en place d'infrastructures qui y sont inscrites pèsent toujours lourdement dans les programmes ruraux. Le développement du capital humain correspond à 13 % des crédits programmés, révélant une place assez importante accordée à la formation professionnelle mais aussi à des opérations de conseil aux acteurs du développement, à l'insertion professionnelle et à l'insertion sociale. 3 % de l'ensemble des crédits ont été programmés en faveur du patrimoine naturel[18]. Enfin, 3 % ont été consacrés au contrôle, au suivi et à l'évaluation.

Ce classement met en relief la place conférée par le programme au soutien des activités économiques traditionnelles au rural, d'abord à l'agriculture et à la forêt puis au cadre de vie ; il met aussi en lumière la part importante accordée aux actions en faveur du tourisme et de la formation.

Pour aller au-delà de cette présentation sectorielle en visant une plus grande explicitation des axes de développement privilégiés par le programme, nous utilisons un mode de classement qui tient compte

[17] Cf. annexe 2a pour des précisions sur le vocabulaire de l'évaluation.

[18] Ce montant correspond essentiellement aux fonds accordés aux opérations de gestion et de mise en valeur des milieux naturels et du paysage et aux crédits alloués au Parc Naturel Régional du Morvan. A ce sujet, il convient de mentionner que la majorité des moyens accordés à l'insertion par l'économique bénéficie à l'aménagement de l'environnement « naturel ».

des mécanismes de développement qui commandent l'évolution des espaces ruraux et des leviers d'action qui peuvent être supposés pertinents pour en contrôler ou infléchir les effets. L'Union européenne suggère une grille de classement qui répond assez largement à cet objectif, nous la présentons avant de proposer une version liée plus directement à l'analyse économique.

a) La répartition des crédits selon la classification de la commission européenne

La commission européenne distingue quatre catégories différentes : l'amélioration des infrastructures, l'adaptation des ressources humaines, les performances des structures productives et l'environnement.

Cette répartition est assez similaire à celle retenue dans le DOCUP pour l'organisation des axes d'intervention (cf. tableau 2). Par rapport au classement selon les domaines d'intervention, l'affectation de certaines mesures a été modifiée. Ainsi, les investissements dans les centres de formation agricoles répertoriés au secteur agricole dans le classement par domaines d'intervention, ont été rattachés à la rubrique « adaptation du capital humain » dans la classification de la Commission.

Tableau 2
Correspondance entre la grille de classement de la commission européenne et les mesures du programme

Intitulé du classement communautaire	*Définition par rapport aux catégories du classement selon les domaines d'intervention*	*Part des financements*
Adaptation des ressources humaines	Mobilisation des ressources humaines (E1,E2,E3,E4) + investissement dans les centres de formation agricole	13 %
Performance des structures productives	Développement des exploitations agricoles + développement et adaptation de la filière forestière + compétitivité et développement de l'industrie, du commerce, de l'artisanat (OPARCA comprise) + valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnemental + (A1, A2,B1, B2, B3, C1, C2)	54 %
Amélioration des infrastructures	Amélioration des conditions de vie – services publics et privés et OPARCA (B 203) (D1, D2, D3) Investissements dans les Centres de formation (E5)	30 %
Environnement	Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine naturel (C3)	3 %

Source : DRAF, DRTEFP, septembre 2000

Dans la taxinomie proposée par la commission, comme dans le classement précédent selon les secteurs institutionnels, l'environnement et les ressources humaines constituent des subdivisions autonomes. L'ensemble des crédits alloués directement aux secteurs économiques est regroupé sous une même rubrique.

L'intérêt principal de ce classement est de permettre de distinguer les crédits orientés directement vers les structures de production de ceux programmés pour d'autres usages. Ainsi, l'appui aux performances des structures productives (agriculture, forêt, tourisme) n'apparaît qu'au tiers du total des dépenses. Il convient cependant de souligner que les crédits voués aux structures productives n'englobent pas la totalité des dépenses programmées en faveur du développement économique, celles-ci incluant les mesures de formation et d'insertion professionnelle. Cette place, assez modeste consacrée aux performances productives, apparaît encore plus nettement lorsque les dépenses relatives aux CLARE sont ventilées, car une partie d'entre elles bénéficie directement à l'environnement.

Les infrastructures de transport, mais aussi les biens publics voués aux populations, ajoutées aux dépenses relatives à l'entretien de l'environnement, représentent près de la moitié des crédits programmés. Les infrastructures sont regroupées dans un poste unique mettant ainsi en exergue l'importance des crédits programmés pour ce poste destiné à financer des actions pour l'essentiel assez traditionnelles aux politiques rurales de rattrapage de retard d'équipement. En revanche, ce classement

ne permet pas d'opérer une distinction, certes difficile à réaliser sur le plan pratique, entre les infrastructures qui s'adressent surtout aux entreprises et celles essentiellement utilisées par les ménages.

b) La répartition des crédits selon les leviers d'action du développement rural

La grille que nous proposons ici est organisée à partir des leviers d'action sur les mécanismes économiques supposés être favorables au développement rural[19]. Ils s'appuient essentiellement sur les divers facteurs favorisant la localisation des activités et des populations dans les espaces ruraux.

Une distinction peut être établie entre les instruments d'intervention visant en priorité l'action sur les entreprises et leurs activités économiques, et les dispositifs qui s'adressent directement aux individus en tant que producteurs ou acteurs du développement local (dont il s'agit d'améliorer les capacités d'intervention) ou en tant qu'habitants et consommateurs. Dans ce dernier cas, les dispositifs visent à influencer les choix de résidence en faveur de l'espace rural. Parmi les actions en direction des entreprises, peuvent être distinguées celles qui portent de manière privilégiée sur les ressources fixes et leur valorisation et celles concernant d'autres facteurs.

Ce classement permet de discerner quatre orientations principales pour caractériser l'intervention publique en faveur des espaces ruraux : la valorisation des ressources fixes, l'action sur l'implantation ou le développement des entreprises (du secteur secondaire et tertiaire), l'action sur la dynamique résidentielle, les initiatives en faveur du capital humain. Le tableau 3 présente la ventilation du programme selon ces rubriques.

Tableau 3
Correspondance entre les leviers d'action et les mesures du programme

Mécanismes économiques	*Définition par rapport aux catégories du classement selon les domaines d'intervention*	*Part des financements*
Développement du capital humain	Mobilisation des ressources humaines (E1,E2,E3,E4) + investissement dans les centres de formation agricole	16 %
Valorisation des ressources fixes	Développement des exploitations agricoles + développement et adaptation de la filière forestière + valorisation du potentiel touristique + sauvegarde du patrimoine naturel (A1, A2, C1, C2, C3)	46 %
Développement de l'activité du secteur secondaire	Compétitivité et développement de l'industrie, du commerce et de l'artisanat + investissement individuel dans les OPARCA et animation (B1, B2, B3)	12 %
Maintien et accueil de population	Amélioration des conditions de vie + Investissement collectif OPARCA (D1, D2, D3)	26 %

Source : DRAF, DRTEFP, septembre 2000

Ces catégories sont présentées par ordre d'importance, en détaillant les types de facteurs de localisation en jeu.

- *Les actions de valorisation (et de préservation) des ressources fixes*

Les activités concernées par l'action publique peuvent être distinguées selon leur relative indifférence au lieu ou, *a contrario,* selon leur lien impératif à un facteur de localisation dans le rural (comme c'est le cas pour l'agriculture, la forêt et le tourisme rural). Ces activités sont, en effet, fortement liées à l'existence et au maintien dans des conditions d'exploitation satisfaisantes de ressources fixes

[19] Guérin M., Aubert F., Perrier-Cornet P., Sylvestre J.P., 1998. Dynamique des régions rurales, une approche localisée, in Sciences de la Société, n° 45, pp. 65-84.

spécifiques aux espaces ruraux comme le foncier agricole et certains types d'agréments du lieu (désignés par le terme d'aménités) : paysages faiblement artificialisés et patrimoine bâti favorables au tourisme. Pour ces activités liées à l'utilisation de ressources intransportables, qui se développent en partie grâce à l'action publique, la concurrence va s'exercer avec d'autres territoires ruraux aux atouts comparables. Par ailleurs, l'importance de l'emprise spatiale de ces activités conduit à rendre nécessaires, sans doute plus fréquemment par rapport au cas d'activités d'autres natures, des mesures intégrées permettant de concilier les activités agricoles et les finalités environnementales.

D'une manière générale, les politiques de développement rural peuvent favoriser les activités valorisant ces ressources fixes par des actions d'aménagement des structures foncières, de gestion de l'espace et du paysage ou d'organisation économique en faveur de la promotion d'une conception de la qualité fortement associée à l'origine géographique du produit. Dans le cas particulier du PDZR de Bourgogne, 46 % des crédits programmés entrent dans cette catégorie. Ce classement permet de souligner l'importance accordée aux activités dont la localisation privilégiée est le rural. Ces activités sont loin de se confondre avec le seul secteur agricole (12 % des dépenses) car elles concernent aussi la forêt, le tourisme, le patrimoine et l'environnement.

- *Les actions en faveur de l'implantation ou du développement des entreprises des secteurs secondaire et tertiaire*

Les autres activités comme l'industrie, le commerce et l'artisanat sont moins directement liées à des ressources fixes, les matières premières jouant dans la localisation de l'industrie un rôle beaucoup plus faible que par le passé. Les entreprises exerçant ces activités sont généralement plus mobiles et soumises à la concurrence d'autres territoires.

Les politiques conduites dans ce domaine visent parfois à attirer des entreprises nouvelles et plus souvent à assurer la pérennité ou le développement, *in situ*, des établissements préexistants. L'action publique en faveur de ces entreprises joue non pas sur les ressources mais sur d'autres facteurs qui permettent l'adaptation à la localisation. Cette adaptation est facilitée notamment par une baisse du coût des investissements (en bâtiment et en équipement), une meilleure accessibilité aux marchés de consommation et de biens intermédiaires, une amélioration de l'information technique et du conseil, une meilleure coopération des entreprises dans différents domaines tant techniques que commerciaux. Ces actions concernent à la fois des infrastructures de production et l'amélioration de l'environnement économique des entreprises.

Dans le cas du PDZR de Bourgogne, l'ensemble des crédits programmés à ce sujet représente 12 % de l'ensemble des concours publics programmés, affectés essentiellement au développement de l'outil de production des entreprises préexistantes dans la zone 5b.

- *Les actions en faveur du développement du capital humain*

Cette catégorie est identique à celle du classement communautaire. Dans la plupart des programmes de développement rural, des actions sont en effet prévues pour améliorer la productivité de la main-d'œuvre en activité, par un perfectionnement des qualifications, pour stimuler l'émergence de projets locaux, et pour pallier les effets négatifs de la sélectivité accrue du marché du travail, grâce à des actions d'insertion. Dans le PDZR, l'activation de ce levier est prévue à hauteur de 16 % du total des crédits.

- *Les actions en faveur de la dynamique résidentielle*

Ces actions visent à améliorer les conditions de vie de manière à limiter les départs et à favoriser les arrivées. Elles portent sur les infrastructures à usage essentiellement domestique comme les réseaux d'assainissement ou de collecte de déchets, sur l'amélioration des services publics mais aussi sur la pérennité et l'adaptation des services marchands aux personnes. Ces opérations visent à la fois la mise à niveau des infrastructures et l'adaptation de l'offre de certains services publics ou marchands

destinés aux ménages à l'évolution de la demande et à la faible densité des territoires. Ce levier d'action est privilégié dans le programme, en mobilisant plus du quart des crédits.

Selon cette présentation, il apparaît que le PDZR ressemble aux politiques rurales traditionnelles :. l'importance relative des montants accordés aux infrastructures tournées vers les besoins domestiques, aux activités agricoles et forestières, ainsi que la place finalement modeste laissée aux activités industrielles, commerciales et artisanales, semblent attester de cette similitude : les 12 % des crédits destinés à ce dernier type d'activités (moins liées au territoire) ne reflètent pas la place qu'elles occupent dans les territoires ruraux concernés. Cependant, d'autres caractéristiques du programme le distinguent des interventions traditionnelles. Ainsi, les activités de valorisation des ressources fixes encouragées par le programme sont loin d'être uniquement cantonnées aux seuls domaines agricoles et forestiers. Les actions en faveur du tourisme représentent une part importante des crédits programmés. Elles peuvent permettre de valoriser certaines ressources du patrimoine « naturel » et bâti, pour l'entretien et l'aménagement duquel des fonds publics conséquents sont réservés.

3.1.2 Un programme aux objectifs faiblement hiérarchisés et articulés

Le PDZR vise à la fois l'amélioration de la compétitivité des entreprises et de l'attractivité des territoires, mais il établit peu de hiérarchie et construit peu d'articulation entre les deux objectifs.

a) Quelle priorité entre la satisfaction des besoins de la population et le développement économique ?

Parmi les actions du programme, certaines tendent à générer un développement économique par une action directe sur les structures de production, d'autres visent à satisfaire les besoins de la population sans souci de développement économique (étant entendu qu'à l'évidence les besoins de la population sont pour partie satisfaits par le développement économique notamment en ce qui concerne l'emploi local et la variété des produits). Nous avons cherché à distinguer les parts de financement consacrées à ces logiques respectives.

Le classement dans la catégorie « développement économique » concerne les mesures considérées comme jouant un rôle direct sur l'économie. Aussi, les éléments du patrimoine culturel et environnemental, qui peuvent intervenir indirectement en raison de l'attractivité qu'ils suscitent, ne sont pas classés dans cette catégorie. De plus, la classification comporte évidemment une part d'arbitraire particulièrement en ce qui concerne le domaine de la formation pour lequel l'ambivalence entre logique sociale et logique économique des mesures est particulièrement fréquente[20].

[20] A titre d'exemple, la mesure de formation des acteurs du développement a été classée dans la catégorie « satisfaction des besoins locaux » - elle ne représente que 0,7% des crédits programmés.

Tableau 4
Classement des mesures selon la logique de développement privilégiée (codes mesures et part dans le total du montant programmé)

	Satisfaction des besoins de la population	Développement économique
Valorisation ressources fixes	Patrimoine culturel – C2 Patrimoine environnemental – C3 **12 %**	Agriculture (production) – A1 hors A104 (IAA); Forêt (production, mobilisation, promotion) – A2; Tourisme – C1 **34 %**
Développement des entreprises	-	Actions collectives en faveur des entreprises – B1 Développement de l'outil de production – B2, A104 OPARCA (animation et investissement individuel); ATRA – B3 - Filières – B3 **11,5 %**
Développement du capital humain	Formation des acteurs du développement – E1 ; Insertion sociale – E4 **4,5 %**	Formation professionnelle (qualification) – E2 ; Insertion professionnelle – E3 **12 %**
Dynamique de population	Investissements collectifs dans les OPARCA (collectivités) – B302 Réorganisation des services publics – D1 Equipements publics – D2, D3 **26 %**	-
Total	**42,5 %**	**57,5 %**

Ce classement souligne l'importance des actions tournées vers les besoins des populations sans logique directe de développement économique. Cette forte proportion s'explique par l'importance des montants programmés en faveur des infrastructures mais aussi par les actions en faveur de la valorisation du patrimoine et par celles d'insertion sociale.

Selon cette présentation, le PDZR, qui constitue un vaste programme touchant à l'ensemble des domaines importants de la vie économique et sociale des espaces ruraux[21], ambitionne de poursuivre à la fois des objectifs d'amélioration de l'efficacité économique des activités en place et de renforcement de l'attractivité des territoires. Le devenir des zones 5b met effectivement en jeu ces deux dimensions fondamentales du développement rural. Sur le premier axe, on sait que les orientations productives des économies rurales sur des activités traditionnelles, en déclin le plus souvent, et selon un mode d'organisation très atomisé, posent des questions essentielles de maintien et de reproduction du tissu économique. Le programme semble s'attacher prioritairement à un objectif de préservation de l'existant et les aides visent à compenser une partie des difficultés liées à l'implantation rurale ; la recherche de voies nouvelles de développement d'activités et d'organisation d'avantages collectifs semble en revanche plus ténue. Sur l'axe de l'attractivité, les besoins des populations sont expressément pris en compte avec un souci de mise à niveau des équipements et services de proximité. En centrant les moyens sur les infrastructures, le programme choisit de renforcer la logique de transfert à destination des collectivités locales.

Cette première analyse, qui montre une forme d'équilibre entre les deux axes de développement, peut être résumée de deux manières : soit en termes d'ambition, le programme couvre les points importants et prévoit d'activer un nombre significatif de leviers de développement à la fois du point de vue des activités et des populations, soit en termes d'hésitation, le programme présente un équilibre qui reflète

[21] A l'exception notable de ce qui concerne les loisirs, l'habitat et la santé, exclus réglementairement du champ du PDZR.

les difficultés de choix et de hiérarchie pour l'élaboration d'une stratégie explicite de développement. Il s'agit bien sûr d'une hypothèse et le travail d'évaluation des réalisations et effets du programme permettra d'apporter des éclairages à ces questions générales qui relèvent finalement des grandes options politiques de l'action publique, oscillant entre l'impératif d'efficacité et le souci d'équité.

b) Quelle prise en compte des interdépendances entre les leviers de développement ?

Dans la mesure où le PDZR constitue un instrument global d'action publique en faveur de la zone 5b, il s'agit forcément d'un programme complexe qui regroupe des mesures de toutes natures, sur des domaines et avec des objectifs divers, au risque de l'incompatibilité voire parfois d'une certaine incohérence. Pour tenter d'en apprécier la cohérence interne, nous croisons les deux principales orientations de développement du programme avec les quatre grands leviers d'action qui viennent d'être identifiés.

Tableau 5

Interactions entre les leviers de développement selon les logiques de développement poursuivies

	Valorisation des ressources fixes	Action sur le capital humain	Action sur les entreprises industrielles	Attraction de population
Compétitivité des entreprises	Synergies ou antagonismes entre environnement, tourisme, autres secteurs (externalités paysagères)	Impact des actions de formation sur la compétitivité des entreprises	Interactions intersectorielles (économies de variété) Nature des créneaux privilégiés (niches)	Différences de déterminants de l'attraction de population active ou retraitée
Satisfaction des besoins des populations	Interactions globales et compatibilité entre des actions à logique redistributive (formation public en difficulté, équipement rural) et la compétitivité des entreprises locales			

La compatibilité des objectifs du programme entre eux peut avoir comme résultat pratique de limiter les interactions négatives et de favoriser les synergies entre secteurs. Ces synergies peuvent passer par le biais d'externalités, d'économies de variété ou d'économies d'échelle.

Les actions menées dans chaque secteur et ayant un impact paysager (voiries forestières, boisement, aménagement du foncier agricole, aménagement de zones artisanales ou industrielles) peuvent avoir des répercussions sur le développement local dans son ensemble. C'est particulièrement vrai pour le secteur du tourisme dont le développement est très sensible à l'environnement naturel et au cadre de vie. Par exemple, l'aménagement de voiries forestières ou agricoles peut ne pas être conçu pour faire favoriser leur utilisation à des fins récréatives. En ce qui concerne le soutien aux activités commerciales et artisanales, l'efficacité économique voudrait que la recherche d'économies de variété soit systématique. Ainsi, il serait certainement plus cohérent de concentrer les aides sur un nombre limité de pôles ruraux structurants afin de favoriser l'émergence d'un tissu d'activités artisanales et commerciales complémentaires. Les aides au dernier commerce présent relèvent davantage d'une logique d'équité territoriale visant à favoriser un accès équivalent des individus aux services privés que d'une recherche d'efficacité économique. Ce type d'aides met en lumière toutes les difficultés à développer une offre commerciale compétitive et complémentaire (entre les villages et les pôles ruraux proches) sur un territoire dans le cadre d'un programme territorial poursuivant un double objectif d'allocation optimale des ressources et de redistribution.

Quant aux actions de formation de la main-d'œuvre locale, une recherche de cohérence implique qu'elles soient couplées avec une intervention sur les autres facteurs de compétitivité économique des entreprises concernées. Rien n'indique que ce soit forcément le cas. De plus, bien que la mobilité de la main-d'œuvre rurale soit relativement faible, il conviendrait de s'assurer que le capital humain ainsi renforcé bénéficie aux territoires concernés. En effet, il est possible que la main-d'œuvre qualifiée soit peu incitée à rester travailler localement. Il s'agit là de l'un des paradoxes bien connus du développement conçu sur une base territoriale selon lequel l'amélioration des capacités productives locales passe par une augmentation de la mobilité – des personnes et des facteurs de production en général. Pour dépasser ce type de difficulté, il est important de s'assurer de la cohérence entre la politique de formation, celle du logement (en raison des faibles disponibilités en logements, notamment locatifs) et les politiques artisanales ou industrielles.

Les actions sur les entreprises artisanales ou industrielles mériteraient d'être orientées sur un nombre limité de créneaux représentant des niches relativement moins exposées à la concurrence internationale et requérant des compétences spécifiques plus difficilement transférables. En effet, un certain nombre d'entreprises industrielles installées en milieu rural misent davantage sur une compétitivité-prix (en recherchant de faibles coûts de main-d'œuvre souvent peu qualifiée) plutôt que sur la différenciation des produits (qui requiert aussi souvent une meilleure qualification de la main-d'œuvre).

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'attraction de population active nouvelle implique une cohérence entre les politiques de formation, du logement et les politiques d'installation d'entreprises industrielles et artisanales. L'attraction de populations retraitées exige, de surcroît, une cohérence avec les politiques à destination des activités de commerce ou de service (notamment de santé). Il n'est pas certain que ce type de population recherche une dispersion des services sur l'ensemble du territoire. A cette échelle territoriale, les besoins de proximité sont compatibles avec le regroupement de services compétents dans les pôles ruraux proches.

Cet examen global du programme au regard des mécanismes de développement économique fait apparaître un certain nombre de questions qui relèvent soit de la pertinence des choix effectués relativement aux mécanismes économiques en cause, soit de la cohérence entre les objectifs visés ou les outils mobilisés. La représentation qui est donnée ici du PDZR est doublement incomplète. D'une part, elle est fondée sur les intentions des concepteurs à partir d'éléments d'entretiens et de documents et ne prend pas en compte les réalisations effectives ni les investigations approfondies qui ont été menées sur chacun des domaines ou des axes de développement, c'est l'objet de la partie suivante, et, d'autre part, elle est limitée au seul PDZR dont on connaît la position dans le dispositif régional d'appui au développement. Le statut de cette première analyse est circonscrit à l'éclairage d'enjeux généraux, à prendre en compte tout au long de l'évaluation pour aider à situer chaque compartiment du programme dans une perspective globale.

3.2 Réponse aux questions évaluatives par domaine d'intervention

Cette section présente les principaux résultats acquis dans chaque domaine d'intervention du programme en s'appuyant sur les rapports thématiques faisant l'objet du second tome du rapport. Ils sont présentés selon un plan standard commençant par les objectifs de l'intervention, poursuivant par les réalisations et terminant par les effets. Les réponses aux questions évaluatives sont apportées à ce niveau, pour chaque thématique, mais aussi en tentant de dégager sa contribution aux effets plus globaux.

3.2.1 Développement des exploitations agricoles

Cette thématique regroupe l'ensemble des actions de la mesure A1 du programme à l'exception, de l'action relative au développement des entreprises agroalimentaires traitées dans la thématique « compétitivité et développement de l'industrie », et des investissements dans les centres de formation traités avec les équipements publics.

a) Objectif et pertinence de l'intervention

Les objectifs poursuivis par le PDZR dans le secteur agricole sont de deux ordres : le maintien et la création d'activités économiquement viables, l'amélioration de l'implication de l'agriculture dans l'environnement rural. Ces objectifs se déclinent par une large panoplie d'actions régionales ou territorialisées, allant d'un ensemble d'actions « classiques » d'amélioration des structures, d'améliorations techniques, de soutien de filières, à des actions visant une meilleure intégration de l'agriculture dans l'environnement rural ou l'installation des jeunes renvoyant à des préoccupations plus récentes. Pour la mise en œuvre, une partie significative des actions agricoles fait l'objet d'une contractualisation spécifique (les Contrats Locaux d'Adaptation et de Restructuration des Exploitations agricoles) avec les acteurs agricoles départementaux et locaux dans le cadre des PRDC. Les CLARE sont destinés à favoriser la mise en œuvre d'actions adaptées aux spécificités des territoires en matière de diversification, d'installation, de protection de l'environnement.

En définitive, on peut dire que les objectifs du PDZR répondent aux problèmes cruciaux de l'agriculture française plus qu'à une problématique spécifique à la Bourgogne. La multiplicité des objectifs non hiérarchisés expose à une inévitable dispersion des crédits et conduit à d'inévitables contradictions internes. Le PDZR entretient par exemple la même contradiction latente qui caractérise les politiques agricoles nationales et européennes, consistant à encourager à la fois le développement des exploitations par agrandissement et l'installation des jeunes. Par ailleurs, une partie importante des actions du PDZR abonde des actions du CPER (bâtiments d'élevage, réduction des coûts de production, installation des jeunes, diversification agricole, aide aux CUMA) ou celles des Conseils Généraux (aménagements fonciers), sans renforcer la discrimination positive de l'intervention publique pour les exploitations agricoles de la zone 5b. Quelques interventions plus spécifiques au PDZR sont introduites dans les CLARE : l'amélioration des conditions de travail dans les exploitations d'élevage, l'installation de jeunes et des incitations à l'entretien de l'espace et du paysage et à la protection de l'environnement. Enfin, le contenu collectif de la seconde génération des CLARE est resté flou et les recommandations faites à l'issue du 1er PDZR sur ce dispositif ont été peu prises en compte. L'autonomisation des actions agricoles des autres domaines d'intervention des PRDC et le maintien de nombreuses actions de nature individuelle ne sont pas toujours compatibles avec une conception territoriale et collective du développement.

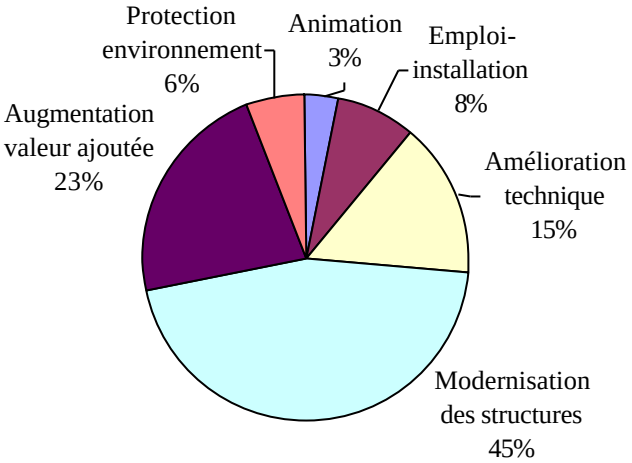
b) Les principales réalisations dans le secteur agricole

180 MF, soit 12% des crédits du PDZR, ont été programmés entre 1994 et 1999 pour plus de 200 actions différentes mises en œuvre par 6 000 décisions de financement (30 KF d'aide publique en moyenne par opération). Ces chiffres donnent une première indication de l'importante dispersion de l'intervention du PDZR. Elle est particulièrement forte dans les CLARE, représentant moins du tiers des crédits du PDZR au secteur agricole, mobilisé dans une multitude de petites opérations (5 100 opérations de 11 KF en moyenne).

Pour l'évaluation, les actions agricoles du PDZR ont été réorganisées autour de six leviers d'actions cohérents du point de vue des objectifs qu'ils sous-tendent et des effets qui peuvent en être attendus (cf. graphique 12).

Graphique 12

Les leviers d'action du PDZR dans le domaine agricole (montant programmé)



Source : DRAF septembre 2000

Le PDZR intervient massivement sur la modernisation des exploitations et l'amélioration de la productivité par l'intermédiaire d'aides individuelles à l'investissement matériel et à l'amélioration technique. Bien qu'en diminution par rapport au premier PDZR, le remembrement est largement soutenu par le programme (700 exploitations bénéficiaires sur 21 communes, 21 100 ha remembrés). Près de 4 000 exploitations d'élevage ont amélioré leurs bâtiments et se sont équipées en matériel d'élevage, plus de 250 CUMA regroupant près de 3 000 agriculteurs se sont équipées en matériel plus performant, permettant, dans la plupart des cas, une meilleure maîtrise des pollutions agricoles (épandeurs à fumier, broyeur, pulvérisateurs, etc.). Enfin le PDZR a soutenu le développement génétique dans les principales filières d'élevage de la région (bovin allaitant, ovine, caprine, avicole, bovin laitier, porcine) concernant plus de 1000 éleveurs.

Bien que le DOCUP en fasse une priorité, la diversification, et plus largement l'intervention du PDZR en matière d'amélioration de la valeur ajoutée dans les exploitations agricoles, n'a occupé qu'une place secondaire. Outre l'abondement des crédits régionaux de diversification agricole (200 projets financés), les actions les plus significatives ont été : le financement d'un programme pluriannuel d'engraissement (viande bovine de qualité) qui a touché 410 éleveurs et qui a permis de créer 5 300 nouvelles places ; l'équipement des céréaliers en silo pour l'allotement des céréales, les incitant à s'inscrire dans des filières de céréales de qualité. Près de la moitié des crédits consacrés à ce type d'action concerne des actions collectives (étude de faisabilité, expérimentation, action de promotion).

Enfin, les préoccupations d'emploi et de protection de l'environnement sont restées très minoritaires. L'appui à la création et au développement des groupements d'employeurs a permis d'améliorer l'organisation du travail dans les exploitations en créant plus de 50 emplois. En matière d'installation, diverses actions souvent innovantes ont été mises en œuvre dans le cadre des CLARE, à coté de l'abondement de la politique du Conseil Régional en matière d'installation (aide à la mobilité, stage 6 mois).

c) Effets du programme (réponses aux questions évaluatives)

- Impact sur l'installation durable en agriculture : un effet propre limité sur l'installation, mais des effets d'apprentissage institutionnel

En matière d'installation, le PDZR a tout d'abord abondé la politique d'accompagnement à l'installation du Conseil Régional et contribué au financement, aux conditions normales, de bourses de stage 6 mois. Il en est de même pour l'aide à la mobilité qui vise à attirer en Bourgogne des candidats

originaires d'autres régions. Le PDZR a facilité l'aide au taux maximum pour 95 jeunes entre 1994 et 1999 : cette aide, particulièrement attractive, répond avec pertinence au constat du nécessaire renouvellement hors cadre familial de la population des exploitants.
C'est cependant au niveau des CLARE que les actions les plus originales ont été expérimentées, sous l'impulsion des Chambres d'agriculture ou des ADASEA. Des moyens d'animation ont été renforcés pour mener des opérations de repérage des exploitations sans successeur, pour les inscrire dans les répertoires départementaux et pour les mettre en relation avec des candidats potentiels. En Côte-d'Or, dans la Nièvre et dans l'Yonne, cette démarche a permis d'expérimenter des méthodes d'animation innovantes à l'échelle des territoires. Les CLARE de la Nièvre ont mis l'accent sur l'incitation au départ des cédants, d'autres ont aidé à l'acquisition et à la transmission du capital d'exploitation, ainsi qu'à la constitution de société de portage, d'autres ont favorisé l'amélioration de l'habitat des jeunes agriculteurs, d'autres enfin ont favorisé l'installation progressive.
Cet ensemble d'actions n'a eu qu'un impact limité sur l'installation (100 dossiers au total sur l'ensemble de la période), très en deçà des objectifs affichés par le DOCUP (500 jeunes touchés), mais la diversité et le caractère innovant de ces dispositifs traduisent une évolution dans la politique d'installation en agriculture. Le PDZR semble avoir permis d'anticiper la mise en place des programmes d'installation et de développement des initiatives locales en 1997, et pour certaines zones, la mise en place future de CTE.

- Impact de la diversification

Le PDZR a abondé le fonds régional de diversification contractualisé dans le CPER, permettant d'améliorer les taux pour les projets réalisés dans la zone 5b. La diversification occupe une place réduite en termes financiers, et avec 200 opérations soutenues, l'objectif de 500 exploitations touchées n'est pas atteint. Une partie de l'explication réside dans la multiplication des combinaisons de financements (objectif 5a, notamment) conduisant à n'avoir qu'une vision partielle des réalisations en matière de diversification dans la zone 5b.

Les réalisations sont très diversifiées. Les plus nombreuses concernent le développement de créneaux étroits (46 projets), l'hébergement chez l'habitant (275 équivalent-lits créés), pour lesquels les objectifs prévus ont été atteints, et la transformation ou la vente directe, pour lesquels les réalisations sont en deçà des objectifs fixés, mais les projets en la matière touchent toutes les filières fermières de Bourgogne (fromage, volailles, vin, miel, etc.). Le PDZR est, par contre, très peu intervenu en agriculture biologique, qui bénéficiait par ailleurs de dispositifs de reconversion, tout comme dans le développement de la restauration à la ferme qui reste une formule peu développée en Bourgogne.
La plus forte concentration des projets en Bourgogne Centrale est cohérente avec la géographie de la fréquentation touristique. La diversification agricole semble par ailleurs profiter de la proximité et de l'expérience du centre d'étude et de recherche sur la diversification (CERD), ainsi que des efforts de structuration de l'offre touristique (tourisme vert) entrepris depuis plusieurs années par le PNR du Morvan.

Bien que limité à l'échelle de la zone, l'impact de la diversification sur les exploitations n'est pas négligeable ; i) d'après les indicateurs prévisionnels disponibles, ces actions devaient générer près de 30 MF de chiffre d'affaires supplémentaire par an sur la zone, soit 130 KF par exploitation bénéficiaire, ii) ces activités sont par ailleurs créatrices d'emplois (60 emplois, dont 40 emplois salariés).

- Impact du programme sur l'amélioration de la compétitivité des exploitations et leur adaptation aux inflexions de la demande

La filière allaitante sort consolidée au niveau de la production, mais le PDZR n'a eu qu'un impact limité sur l'augmentation de la valeur ajoutée par l'engraissement ou l'amélioration de la qualité. Près de la moitié des élevages allaitants de la zone 5b ont réalisé en moyenne 40 KF d'investissements en bâtiments ou matériel d'élevage subventionnés par le PDZR. En améliorant les conditions de travail, tout en accélérant la mise en conformité environnementale des élevages, le PDZR a contribué à

améliorer la viabilité économique des exploitations et leur transmissibilité. Cependant, le problème de la filière reste son atomicité qui rend difficile la définition et la mise en œuvre d'une politique de filière cohérente. Le résultat très limité du programme « Viande bovine de qualité » (moins de 3% d'augmentation d'animaux engraissés), et les faibles résultats obtenus en matière de reconnaissance de la qualité de la viande, témoignent de cette organisation insuffisante de la filière. Il faut cependant noter les initiatives intersectorielles prises dans la Nièvre en matière d'organisation de la filière : développement des marchés au cadran, action commerciale à l'abattoir de Luzy, dynamisation de la boucherie artisanale dans le cadre d'une opération filière.

Concernant la filière céréalière, le PDZR a accompagné son évolution vers l'agriculture raisonnée, notamment en favorisant les investissements dans du matériel adapté. Pour ces exploitations de dimension économique nettement plus importante que les précédentes, le PDZR a permis d'anticiper sur l'adaptation des exploitations aux exigences environnementales que les réglementations actuelles et futures rendront incontournables. Le PDZR a par ailleurs favorisé la différenciation des produits impulsée par les organismes stockeurs, qui cherchent à se positionner sur des marchés de céréales de brasserie et de blés panifiables (10% des agriculteurs des plateaux de Bourgogne ont adapté leur équipement de stockage et les collecteurs se sont équipés de matériel de contrôle de la qualité du blé).

- La territorialisation du volet agricole du PDZR : un résultat en demi-teinte

La prédominance de l'échelon départemental d'encadrement de l'agriculture a fortement conditionné la mise en œuvre des CLARE, conduisant davantage à l'homogénéisation des programmes d'actions qu'à l'accompagnement de véritables démarches territoriales. La mise en œuvre du volet agricole du PDZR est ainsi plus le reflet des orientations des politiques agricoles départementales que de stratégies plus localisées.
L'absence d'encadrement strict de la démarche collective et de limitation des actions éligibles dans le cadre des CLARE a conduit à la généralisation du saupoudrage d'actions individuelles dans les zones de Saône-et-Loire et de Côte-d'Or notamment. Cette politique s'est par contre avérée profitable pour d'autres zones (Nièvre, Puisaye), où elle a permis soit de renforcer des démarches territoriales existantes (Puisaye), soit induit des démarches collectives nouvelles (actions paysagères dans la Nièvre).

D'une manière générale, le PDZR a atteint son objectif de 5000 exploitations touchées (directement ou indirectement par l'intermédiaire de groupements de producteurs par exemple), soit la moitié des exploitations présentes en 2000. Dans ce secteur, dont l'évolution est largement surdéterminée par la politique agricole commune, le programme a renforcé les filières dominantes de la zone 5b en accompagnant leur adaptation aux exigences environnementales et de qualité des produits. L'intervention relativement faible sur l'amélioration de la valeur ajoutée des produits n'a pas permis de réduire significativement la poursuite du déclin rapide du nombre d'exploitations agricoles (30% des exploitations à titre principal ont disparu dans la zone 5b entre 1988 et 2000).

3.2.2 Développement et adaptation de la filière forestière

Cette thématique couvre l'ensemble de la mesure A2 du PDZR, à l'exception des aides aux industries de première transformation traitées dans la thématique « compétitivité des entreprises ».

a) Objectifs de l'intervention et leur pertinence

Le volet forestier du PDZR s'inscrit dans la politique forestière régionale de l'Etat dont les grandes lignes sont définies par les ORF (orientations régionales forestières) et dont de nombreuses mesures sont contractualisées dans le cadre du CPER. Les dix actions forestières renvoient à deux types de leviers d'actions : l'amélioration de la compétitivité économique de la filière et le développement des fonctions non productives de la forêt.

Le premier se décline en trois types d'intervention : i) soutien du niveau et de la qualité de la ressource : le PDZR abonde les aides du CPER incitant, aux conditions ordinaires, les propriétaires à adopter des modes de gestion sylvicole plus adaptés (conversion de taillis sous futaie en futaie, régénération naturelle, balivage) ; ii) amélioration de la mobilisation des bois, priorité du programme, le PDZR abonde la politique régionale mise en œuvre par un dispositif en trois étapes : établissement de schémas directeurs de desserte au niveau du massif, animation auprès des propriétaires concernés, réalisation des travaux, généralement sous maîtrise d'ouvrage communale. Le caractère prioritaire de cette action qui résulte d'un effort important dans les décennies précédentes en matière de plantation, notamment dans le Morvan, se traduit dans le PDZR par une aide additionnelle de 20% sur les travaux (portant à 70% le taux de subvention) ; iii) diverses actions de développement de la filière : le PDZR finance certaines interventions du CRPF et de l'ONF (vulgarisation, expertise technique, animation de démarches collectives), soutient des actions de promotion des bois régionaux (intervention d'APROVALBOIS), abonde le programme d'utilisation du bois dans la construction, et le programme bois-énergie ; il avait également pour ambition de favoriser l'installation d'entrepreneurs forestiers mécanisés et qualifiés afin d'améliorer les conditions d'exploitation de la forêt bourguignonne.

Si la question des fonctions non productives de la forêt fait l'objet d'une attention ancienne, leur prise en compte dans les politiques de développement est plus récente et le PDZR prévoit des apports intéressants en matière d'intégration paysagère de la forêt (études paysagères et investissements paysagers) et de développement des fonctions touristiques (financement d'équipements touristiques).

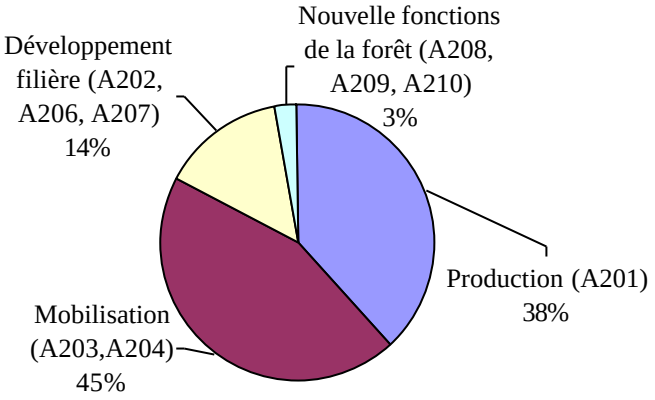
En définitive, le PDZR vise à soutenir une politique cohérente inscrite dans le long terme et centrée sur l'incitation des propriétaires à adopter des modes de gestion plus économiques dans le respect des grands équilibres environnementaux. Le PDZR aborde la question de la diversification des usages de la forêt (bois-énergie, tourisme), choix qui semble pertinent d'une part pour une valorisation de la forêt dans les zones à stations peu favorables à la production de bois de qualité, d'autre part pour mieux intégrer la forêt dans les projets de développement local.
Encadrée par un nombre restreint d'opérateurs publics et privés régionaux et départementaux, la mise en œuvre du volet forestier s'appuie peu sur des interlocuteurs territoriaux (les propriétaires sont peu organisés et peu mobilisables). Le contenu forestier des PRDC est plus le fruit de propositions régionales que locales : quelques initiatives territoriales peuvent toutefois être relevées : incitation à la plantation de hêtres dans les PRDC des plateaux de Bourgogne et de Bourgogne Centrale, aide supplémentaire à la construction en bois et à la prise en compte des contraintes environnementales dans le PRDC de Bourgogne Centrale.

b) Les principales réalisations dans le secteur forestier

80 MF de crédits publics ont été affectés au secteur forestier dans la zone 5b entre 1994 et 1999 soit 5% de l'enveloppe du PDZR. Un peu plus de 1 200 opérations ont généré 162 MF de travaux. Les réalisations se répartissent comme suit (cf. graphique 13).

Graphique 13

Répartition des volumes financiers par modalités d'intervention (montant programmé)



L'intervention du programme s'est très largement centrée sur l'amélioration de la ressource et le développement de la desserte forestière alors que les réalisations relatives au développement des fonctions non productives de la forêt sont marginales tant du point de vue financier (3%) que du nombre d'opérations (une douzaine).

- Concernant l'amélioration de la qualité de la forêt (30 MF), trois types d'interventions ont été soutenus :

  * le reboisement et l'enrichissement des peuplements a concerné près de 300 propriétaires, en grande partie privés, et 3 200 hectares, dont plus de la moitié en feuillus, et quelques 1200 hectares de résineux, principalement dans le Morvan. Le PDZR n'a pas financé de nouveaux boisements, ceux-ci ne constituant pas une priorité en Bourgogne.
  * Plus de 400 opérations concernent l'adoption de pratiques sylvicoles plus productives et favorables à la qualité des bois (conversion et balivage), elles ont concerné près de 5 300 hectares de feuillus, principalement en forêt communale.
  * Enfin 120 propriétaires privés ont bénéficié d'aide du PDZR pour l'entretien (élagage) de parcelles de résineux principalement.

L'objectif de 3 000 hectares affiché dans le DOCUP est par conséquent largement dépassé (11 000 hectares), mais l'impact du programme reste toutefois limité relativement à la surface forestière de la zone 5b (environ 2%), et a profité essentiellement aux communes forestières et aux propriétaires privés soumis à des plans simples de gestion (propriété de plus de 25 hectares).

- En matière de dessertes forestières, le programme a également atteint les objectifs fixés puisque près de 400 km de voiries ou pistes forestières ont été créés ou améliorés en s'appuyant sur des schémas collectifs à l'échelle des massifs concernés ; ils ont permis de desservir 27 000 hectares. Ce sont principalement les forêts communales et domaniales qui ont profité de ces travaux, une centaine de propriétaires privés (groupements forestiers et quelques investisseurs institutionnels) se sont toutefois impliqués dans des démarches collectives de créations de dessertes. Le massif du Morvan a largement profité de ces interventions : 20 schémas de dessertes et 10 000 hectares ont été desservis, soit 6% du massif. Ces travaux de dessertes se sont accompagnés d'une extension des aires de dépôt de bois (28 hectares) facilitant la sortie des bois et de leur reprise par les transporteurs. La majoration du taux d'intervention pour les travaux de 20% en zone 5b a incité des propriétaires forestiers à s'engager à moindre coût dans des opérations collectives, avec une perspective de retour sur investissements à court ou moyen terme.

- Concernant le développement de la filière, le CRPF a réalisé plusieurs études sur les pratiques sylvicoles destinées aux propriétaires privés. APROVALBOIS a poursuivi sa mission de promotion des bois régionaux par sa présence dans les salons nationaux et internationaux. Par contre le programme « bois dans la construction » n'a rencontré qu'un écho limité (4 réalisations). Le programme ambitieux d'installation de 25 nouveaux entrepreneurs forestiers (soit 100 installations pendant la durée du programme) est loin d'être atteint (12 installations aidées). Cette action semble être restée très largement méconnue des bénéficiaires potentiels et les critères d'éligibilité trop exigeants (niveau de formation, non-accessibilité de la dotation aux salariés). D'autres raisons d'ordre plus général renvoient à l'absence d'organisation de cette profession et à sa dépendance vis à vis des donneurs d'ordre de l'aval de la filière. Enfin, le PDZR a contribué au financement de 16 chaufferies au bois dans des entreprises et dans des collectivités locales permettant de consommer 33 000 tonnes de bois par an. L'approvisionnement en bois-plaquette reste la difficulté principale pour les collectivités qui ne se sont pas organisés localement. Le cas de la commune de Millay est de ce point de vue remarquable : un GIE a été constitué, impliquant une CUMA agricole équipée pour déchiqueter le bois nécessaire à l'approvisionnement des 4 chaufferies de la commune.

- Enfin les réalisations en matière de développement des fonctions non productives de la forêt dans le cadre du PDZR sont restées limitées. Concernant la prise en compte paysagère, l'opération la plus intéressante a été conduite dans le Morvan avec l'implication d'acteurs locaux : la réflexion des acteurs forestiers, institutionnels et de l'environnement a débouché sur la rédaction d'un cahier de recommandations pour une meilleure prise en compte du paysage dans les pratiques sylvicoles des propriétaires forestiers dans le Morvan. Concernant le développement touristique, les réalisations se sont limitées à quelques investissements en forêts domaniales et communales, dont les plus importants ont permis de réhabiliter des parcs de vision dans le Morvan accueillant 25 000 visiteurs par an. Il semble qu'un certain nombre de micro-projets, n'ayant pas de dimension véritablement structurante, n'aient pas été éligibles à cette action.

c) Les effets du programme

Concernant la production forestière et la mobilisation des bois, les effets propres du programme sont difficiles à quantifier dans la mesure où le PDZR ne se différencie pas de la politique régionale. Il a permis de compenser la réduction de crédits du fonds forestier national, intervenue à la suite de la réforme de son mode de fonctionnement en 1992.

- en matière de production, le PDZR a soutenu des propriétaires communaux et privés soumis respectivement à aménagement et à un plan simple de gestion (propriétés de plus de 25 hectares) et suivi à ce titre par l'ONF et le CRPF. Il s'agit de propriétaires habitués à mobiliser régulièrement les aides régionales pour réaliser des travaux forestiers. Celles-ci permettent davantage le maintien de pratiques sylvicoles encouragées par le programme que l'incitation à l'adoption de pratiques sylvicoles jusqu'alors non mises en œuvre, comme c'est le cas pour de nombreux petits propriétaires. L'aide très incitative pour la plantation en hêtres a permis d'orienter certains reboisements vers cette essence et améliorer à terme le potentiel forestier sur les Plateaux de Bourgogne.

- En matière de mobilisation des bois, le programme a contribué à accélérer le rythme des réalisations grâce aux moyens financiers supplémentaires, mais aussi en rendant plus incitative l'aide. L'accent mis sur le Morvan selon une démarche coordonnée allant d'une intervention sur les pistes et routes forestières bénéficiant du soutien du PDZR jusqu'à l'aménagement de la voirie communale pour faciliter l'évacuation des bois, devrait permettre d'améliorer sensiblement dans les années à venir les conditions d'exploitation de l'importante production de bois sur pied. Il en est de même en Bresse pour l'exploitation de son chêne de qualité. L'aide apportée par le PDZR pour l'équipement d'une soixantaine d'entreprises en matériel d'abattage, de débardage et de transport assure le développement cohérent de la filière, mais dans laquelle subsiste un point de fragilité que sont les bûcherons.

- Les tentatives innovantes de développement d'autres usages que la production de bois d'œuvre en forêt sont confrontées à diverses difficultés. La valorisation de bois pour alimenter des chaufferies au bois semble constituer une ressource sous-exploitée en Bourgogne. Certaines opérations soutenues par le PDZR ont montré que ce type de projet pouvait être vecteur de développement local à travers l'organisation de micro-filières. Ce type d'initiative doit être encourager.

- Dans le domaine touristique, en centrant son intervention sur le financement d'équipements touristiques, le PDZR n'a pas abordé les facteurs déterminants du développement des fonctions touristiques de la forêt, à savoir un problème de communication (mieux faire connaître le milieu forestier aux usagers) et la question de l'éventuelle rémunération des propriétaires pour cette fonction. La révision des ORF en 2000 et les nouvelles politiques régionales (CPER, PDRN) proposent des avancées sur le premier de ces facteurs, le second ne fait pas l'unanimité et reste plus problématique à mettre en œuvre.

3.2.3 Compétitivité et développement de l'industrie, du commerce et de l'artisanat

Cette thématique traite l'ensemble des actions relatives au développement des entreprises y compris agroalimentaires et forestières (mesures B2, B3, actions A105 et A205), ainsi que l'animation et les équipements publics destinés aux entreprises (mesures B1).

a) Des objectifs du PDZR peu différents des aides régionales aux entreprises pour les entreprises industrielles, mais plus spécifiques pour les entreprises commerciales et artisanales

La plupart des aides économiques du PDZR sont calées sur les dispositifs d'aides aux entreprises existants au niveau régional et encadrées réglementairement de façon stricte, ce qui explique le faible degré de spécification du programme sur cet axe. En intervenant de la sorte, les fragilités qui sont combattues ne sont pas spécialement rurales, mais communes à toutes les entreprises et à toutes les zones de Bourgogne ; ce sont donc des fragilités structurelles, qui concernent aussi les espaces ruraux, et sont corrigées ou tout au moins compensées.

Le PDZR propose ainsi un ensemble de mesures destinées aux entreprises des secteurs secondaire et tertiaire, pour leur permettre de conforter leur position concurrentielle et se développer. Il s'agit surtout d'aides à l'investissement individuel (dans lesquelles le renforcement de l'intervention du Fonds de Développement des PMI est central), et d'aides à l'amélioration des compétences. Face à ces efforts sur les facteurs internes et individuels de compétitivité, l'action sur les facteurs externes et collectifs (animation, actions inter- entreprises) apparaît peu volontariste, de même que la production de biens publics qui concerne directement l'activité économique (zones d'activité, infrastructures d'accueil).

Sur le plan de l'action concertée et de l'investissement collectif, il convient de distinguer les opérations destinées au commerce et à l'artisanat : OPARCA, ATRA, et Filières. Ces procédures particulières, rôdées dans le programme précédent, sont adaptées au cas des espaces à faible densité et de leurs bourgs d'appui, et constituent au minimum un cadre d'action cohérent à l'échelle des bassins locaux de chalandise ou des filières par produit. Elles ouvrent de nouvelles possibilités d'aide aux entreprises artisanales et commerciales en matière d'investissement.

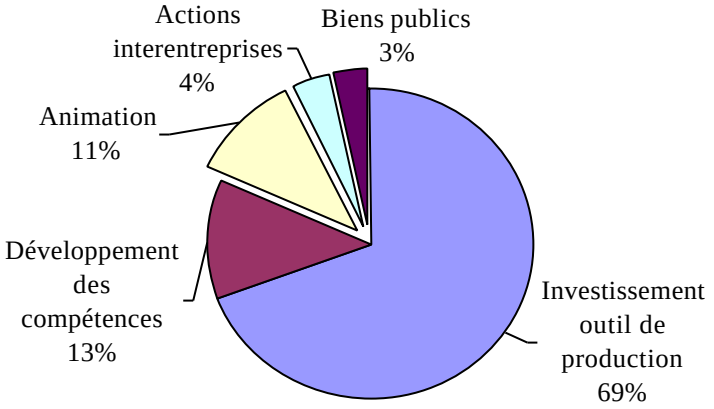
b) Les réalisations : une intervention centrée sur les facteurs internes de compétitivité des entreprises

Avec 15% des crédits totaux, la place réservée au développement économique dans le PDZR est relativement limitée, surtout si on la compare à celle des équipements (près de 30 %), même en tenant compte d'une partie des aides sectorielles à l'agriculture et à la forêt touchant assez directement le développement des entreprises.

Au sein de ce volume financier, la très grande majorité des aides (cf. graphique 14) touche au développement des facteurs internes de compétitivité des entreprises (80 % des aides économiques). Elles correspondent surtout à des subventions d'investissement, de capacité ou de productivité, et, plus marginalement en volume financier, à un appui à l'amélioration des compétences qui peuvent être mobilisées dans les établissements (aides au conseil, au recrutement de cadres ou formation du personnel en poste).

Graphique 14

Domaines d'intervention du programme pour le développement des entreprises (montants programmés)



source : DRAF, septembre 2000

Peu de moyens sont consacrés aux actions collectives inter-entreprises, mais de nombreuses initiatives sont relevées dans ce domaine, principalement en direction des petites entreprises commerciales et artisanales.

Au total, ce sont 873 entreprises qui ont bénéficié directement d'aides du PDZR. Avec près de 250 entreprises de plus de 10 salariés, ce sont près de 30% des entreprises industrielles de la zone 5b qui ont été touchés, le taux de pénétration du programme auprès des petites entreprises est logiquement plus limité du fait du resserrement de l'intervention sur certains pôles ruraux.

c) Les résultats et effets

L'impact propre du programme semble limité, en particulier pour les entreprises industrielles qui auraient été aidées de manière assez semblable en l'absence du programme, avec toutefois un assouplissement des conditions d'éligibilité qui a permis de faciliter l'accès aux aides. D'une manière générale, l'impact des aides individuelles est positif sur l'emploi et le chiffre d'affaires des entreprises, en notant que celles qui sont concernées étaient engagées dans une logique de croissance et que les financements publics accompagnent leur dynamique, parfois en l'amplifiant.

Si un effet d'aubaine ne peut être exclu dans certains cas d'extension des capacités de production ou d'amélioration de la productivité des établissements industriels de moyenne et grande dimension, il faut aussi relever un effet déclencheur sensible des aides du PDZR pour les entreprises commerciales et artisanales.

Ces interventions sont dirigées vers les activités et les entreprises en place, pour lesquelles le programme agit en minimisant les coûts de production ou plus exactement en cherchant à compenser les surcoûts dus à des facteurs d'éloignement. Dans certains cas, des effets sont perceptibles sur la diversification des entreprises, mais sans que cela ne se répercute sensiblement sur les tissus économiques, en particulier parce que la création d'activités nouvelles n'est pas spécialement aidée par le programme et parce le PDZR n'intervient pas sur la structuration collective des filières industrielles concernées. Cette appréciation doit être pratiquement inversée dans le cas du commerce et de l'artisanat pour lesquels l'approche globale dans l'espace (par site) ou dans le temps (en prenant en compte la reproduction des entreprises) a produit une réelle valeur ajoutée du PDZR.

Conforter l'existant, accompagner la croissance individuelle des établissements les plus dynamiques, compenser les handicaps les plus flagrants des implantations d'unités de production ou de commerces dans les zones les plus périphériques constituent les axes principaux de l'intervention du PDZR en faveur du développement des entreprises. Les actions du PDZR touchent une fraction significative des populations-cibles, et leur impact est effectif sur la situation individuelle des bénéficiaires. On a noté en parallèle la faiblesse des opérations collectives et la quasi-absence de mesures destinées à spécifier les ressources de ces espaces de faible densité, par la promotion des caractéristiques propres de leurs facteurs de production –la main-d'œuvre, les ressources naturelles, le foncier- et des aménités des sites. En d'autres termes, l'intervention publique s'attache à l'amélioration de la compétitivité au niveau des coûts, pour des entreprises qui ne tirent pas d'avantages particuliers de leur localisation rurale mais s'en arrangent, sans rechercher la création d'avantages concurrentiels au niveau de la différenciation des facteurs ou des produits en lien avec leur territoire d'implantation.

3.2.4 Valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnemental

Cette thématique couvre l'ensemble des mesures C1 et C2 du PDZR, rassemblées en raison de leurs objectifs communs d'attraction de populations touristiques.

a) Rappel des objectifs du programme et des questions d'évaluation

Dans la continuité du programme précédent, le DOCUP cherchait à valoriser la forte dotation du territoire en patrimoine culturel et naturel et sa bonne accessibilité pour développer une fréquentation touristique en développement mais jugée encore insuffisante. Pour cela il proposait d'intervenir à la fois sur l'organisation des acteurs de la filière, sur l'offre d'hébergement et sur l'offre d'activités et de centres d'intérêt. Des effets en étaient attendus en termes de revenu et d'emploi, mais aussi de conditions de vie pour les habitants de la zone, bénéficiaires des efforts faits pour développer son attractivité. Des moyens importants (321 millions, soit 20 % de la maquette) étaient initialement prévus sur ce thème, pour lequel une mobilisation des acteurs locaux était attendue. En revanche, la spécificité du PDZR était faible, dans la mesure où la majorité des interventions était prévue au contrat de plan.

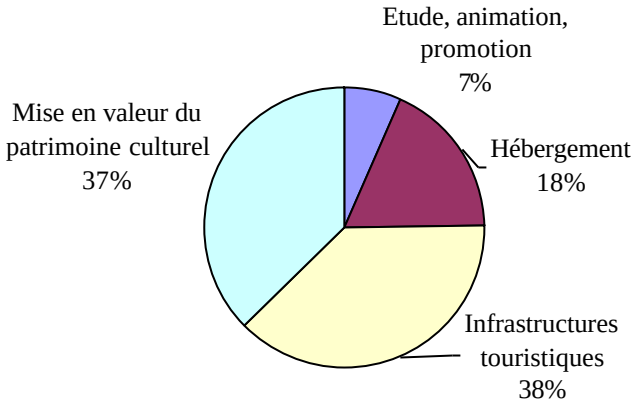
L'évaluation finale amène à vérifier si la fréquentation par les touristes a suivi les réalisations, et si l'organisation des acteurs de la filière garantit à terme la pérennité des résultats.

b) Les réalisations du programme

En termes de volume (cf. graphique 15), les moyens mis en place ont été utilisés et ont dû être réabondés : 356,4 millions ont été attribués, générant 729,4 millions de réalisations. Ils ont été répartis entre les domaines d'intervention de la manière suivante :

Graphique 15

Modes d'intervention du PDZR dans le secteur touristique (montants programmés)



Source : DRAF, septembre 2000

Parmi les zones PRDC, c'est la Bourgogne centrale (27 %) et la Bresse (15 %) qui ont le plus bénéficié de ces moyens.

Les réalisations peuvent être regroupées en fonction de l'objectif poursuivi :

- l'amélioration de la capacité des acteurs locaux a été poursuivie par des actions d'animation (8 millions), par des études mises à la disposition des acteurs locaux (4 millions), par des réalisations pour l'accueil (27 millions) comportant des documents de promotion, l'équipement des offices du tourisme et l'organisation d'événements, ainsi que par des formations dont ont bénéficié 840 personnes de la filière,

- l'amélioration de l'offre d'hébergement marchand a été mise en œuvre au même rythme que dans le programme précédent : on évalue à 4 000 lits ou équivalents les créations (surtout dans les campings et chez l'habitant), et à 2 600 les améliorations réalisées (surtout dans l'hôtellerie et les villages de vacances). Ces hébergements sont inégalement répartis, un nombre important est situé autour des grands sites touristiques, un nombre très réduit sur les plateaux Côte-d'Oriens et au sud de la Bourgogne centrale,

- l'amélioration de l'offre de produits touristiques s'est traduite par la création d'activités de loisirs et nature (38 millions) par les communes et les associations, dont beaucoup d'activités nautiques et de randonnée, des aménagements de bourgs de caractère (6 millions) ou de sites (18 millions), la restauration de canaux (44 km de berges réhabilitées pour 67 millions) et des équipements touristiques sur les canaux (6 millions),

- la sauvegarde et la mise en valeur des grands sites du patrimoine culturel ont permis de poursuivre l'aménagement du Centre archéologique du Mont-Beuvray (38 millions), de créer ou rénover une vingtaine de musées (10 millions), d'assurer la restauration de monuments majeurs (21 millions).

  On pourrait y ajouter les actions de sauvegarde et de valorisation du patrimoine naturel (42 millions) traitées ci-dessous (3.2.6.) qui participent au même objectif de développement de la fréquentation.

c) les effets du programme

- La capacité d'accueil et sa fréquentation : les 2 PDZR successifs ont accru de 20 % la capacité d'accueil marchand de la zone, constituée pour plus de moitié de campings, avec cependant une répartition très inégale entre les zones PRDC : capacité élevée et croissante en Bourgogne centrale et Charolais-Brionnais, faible mais en développement en Auxois et Bresse, faible mais en baisse malgré

les réalisations du programme en Puisaye, Nivernais et sur les Plateaux. La fréquentation de cet hébergement est croissante pour les hôtels et l'hébergement chez l'habitant, mais décroissante pour les campings, sauf pour la clientèle étrangère.

- La fréquentation des activités et monuments est plus difficile à apprécier : elle évolue favorablement pour le Centre du Mont-Beuvray, de la part du public comme des scientifiques, elle est irrégulière mais plutôt en baisse pour les musées (mais la plupart des travaux sont trop récents pour avoir généré un accroissement), elle a cessé de croître sur les rivières et canaux, elle est toujours considérable pour les monuments religieux ou civils, et elle semble se développer pour les activités au rythme de la diversification de l'offre. Une action très volontariste (Bourgogne-verte) avait été lancée par le programme pour créer des produits et promouvoir la fréquentation, elle a obtenu des résultats intéressants mais n'a pas été pérennisée.

- L'organisation et la compétence des acteurs de la filière, par nature très divers et dispersés, apparaît avoir progressé, à l'occasion des formations dispensées, des équipements et de l'organisation mise en place dans les offices du tourisme, de l'animation poursuivie dans les 7 pays d'accueil.

- Une des réalisations majeures du programme, le centre du Mont-Beuvray, est sortie de la phase de crise pour s'insérer à la fois dans la communauté scientifique et dans le développement de la Bourgogne centrale dont il représente désormais un facteur majeur d'attraction. Par contre, sa mise en réseau au sein de l'itinéraire de la civilisation celte demeure à l'état d'ambition.

- Des effets économiques positifs du programme sont notés sur l'activité des entreprises locales du bâtiment ayant réalisé les équipements, sur l'emploi dans les hébergements ou les centres d'intérêt mis en place (musées, centre du Mont-Beuvray, guides de pays), sur le revenu d'habitants ou d'entreprises locales. Des effets sur le cadre de vie des habitants permanents sont perceptibles, par la qualité architecturale des aménagements effectués, et par les activités et centres d'intérêt qui leur sont désormais accessibles.

3.2.5 Equipements publics et amélioration des conditions de vie

Cette thématique regroupe l'ensemble des actions du programme visant le développement des équipements et services publics en faveur de la population (mesures D1, D2, D3), ceux plus particulièrement destinés aux équipements de formation (action A13, mesures E5). Les équipements publics à caractère productif (action B103), intégrés dans la thématique relative au développement des entreprises, sont repris pour mémoire.

a) Rappel des objectifs du programme et questions d'évaluation

La Bourgogne se distingue des autres régions françaises bénéficiaires de l'objectif 5 b par l'importance de la part des financements qu'elle affecte aux équipements publics. En effet, si l'on regroupe les équipements publics cités ci-dessus, on obtient 434 millions de financements publics, soit 28,5 % des moyens du programme.

L'évaluation amène à s'interroger sur la pertinence du choix des biens publics ainsi produits, eu égard aux problèmes de la zone, sur la manière dont ils ont été produits (en cohérence les uns avec les autres et avec les actions économiques ou d'une manière isolée), sur les bénéficiaires finaux de ces équipements, sur leur contribution à l'armature du territoire.

b) Les réalisations du programme

979 millions de Fr. d'équipements ont été réalisés grâce à ce financement public de 434 millions. C'est en Puisaye que le financement par habitant est le plus élevé, en Charolais-Brionnais et en Bresse qu'il est le plus faible.

- Les services à la population, dont la réalisation a été trop rarement éclairée par des études de faisabilité (seuls 3 territoires disposent d'un schéma d'organisation des services) ont été promus grâce à la création ou l'amélioration de points multiservices (12 millions de Fr. de financement) accueillant les loisirs, les services sociaux ou la Poste, à l'extension ou la modernisation de bibliothèques, à l'animation de programmes sur l'habitat.

- Le cadre de vie a été amélioré par des équipements ruraux classiques (130 millions) touchant l'eau, l'électricité, l'éclairage public et la voirie, des rénovations et aménagements de villages (72 millions), action conçue au départ dans le cadre d'une procédure structurée qui a dérivé vers un saupoudrage d'équipements divers sur 230 communes, des opérations d'urbanisme commercial sur les sites OPARCA (6 millions).

- La maîtrise et la réduction des nuisances ont été poursuivies à travers un important programme d'assainissement (112 millions) comportant réseaux de collecte, stations de traitement et, plus rarement, de lagunage, et des opérations de gestion des déchets (39 millions), qui, bien que n'ayant pas atteint tous leurs objectifs, permettent néanmoins à 260 000 habitants de passer à la collecte sélective et entraînent la suppression de décharges sur un nombre important de sites.

- Les investissements réalisés dans les centres de formation (51 millions de financement), permettent d'accroître la capacité d'accueil et les moyens pédagogiques de centres déjà existant en agriculture principalement, avec la création de 2 nouvelles filières non agricoles sur la zone.

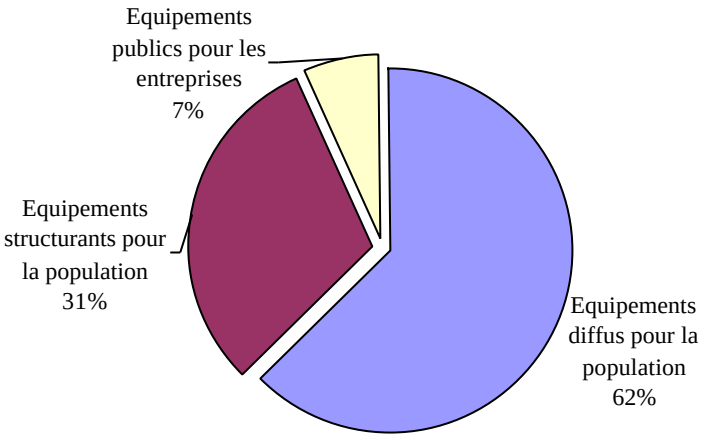
- La création de 9 zones d'activité (4 millions de financement) a permis d'accueillir ou de réinstaller 50 entreprises, une seule d'entre elle restant inoccupée.

c) Les effets du programme

- Les effets sur les conditions de vie des habitants :
A l'évidence, le PDZR a augmenté la fiabilité de la fourniture d'eau et d'électricité, parfois la situation de la voirie, fait progresser la collecte et le traitement des eaux usées (mais 57 % des logements restent à desservir). Les aménagements de villages ont permis de multiples réalisations dans des domaines divers et les équipements touristiques ont pu également contribuer à l'amélioration des conditions de vie et de l'esthétique des villages. Mais parallèlement, d'autres services ont pu disparaître ou s'éloigner : des commerces (les OPARCA n'intervenant que sur certains bourgs), des services publics ne relevant pas du programme comme l'hôpital rural, la Poste, la trésorerie-perception, l'école primaire ou la ligne de bus.

- Les effets sur l'armature du territoire :
Hormis certains équipements diffus par nature (tous ceux de la mesure D1 et des actions D201 et 301), d'autres étaient considérés comme structurants, c'est-à-dire susceptibles de participer à la fonction polarisatrice de certains bourgs ou petites villes. Si les OPARCA ont été clairement mises en place sur des sites de ce type, il n'en a pas été de même d'autres actions, notamment les rénovations et développement de villages. Au total, l'analyse fait apparaître une forte dispersion des réalisations et une faible contribution aux fonctions d'armature du territoire (cf. graphique 16).

Graphique 16
Répartition des équipements publics réalisés (coût total)



source : DRAF septembre 2000

- Le programme a sans doute eu des effets indirects sur les communes : effet bénéfique sur l'intercommunalité de service, certaines de ses réalisations impliquant une organisation intercommunale ; effet pervers probable (il n'a pu être vérifié) sur les finances de certaines communes, pour assurer, au prix peut-être d'un endettement important, leur part de financement des équipements dont le programme ne finançait qu'une partie (part évaluée à 512 millions).

Au total, le PDZR a accéléré le niveau d'équipement diffus qui était déjà très convenable, il est arrivé au moment opportun pour permettre aux communes de réaliser leurs obligations en matière d'assainissement et de déchets ménagers. Si son champ d'action s'est heureusement un peu élargi par rapport au programme précédent, il n'est pas certain qu'il ait, ce faisant, répondu aux besoins les plus essentiels de la population rurale.

3.2.6 Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine naturel

Cette thématique concerne l'ensemble des actions de la mesure C3.

a) Rappel des objectifs du programme et des questions d'évaluation

La présence d'une intervention sur le milieu naturel est une innovation du 2° PDZR, dont les interventions sur l'environnement ne se limitent d'ailleurs pas à ce seul aspect, des objectifs environnementaux ont été intégrés dans les thèmes de l'agriculture, de la forêt et des équipements. Le milieu naturel est présenté dans le DOCUP comme un patrimoine à valoriser, élément essentiel, avec le patrimoine culturel, de l'attractivité des territoires, capable, à ce titre, de capter des flux économiques. Cette instrumentalisation du patrimoine naturel se traduit par exemple par la liaison établie dans le DOCUP entre la sauvegarde du patrimoine piscicole et la promotion souhaitée d'un tourisme de pêche « haut de gamme ».

Les actions proposées sont pour partie générales (études régionales, publications), pour partie liées à des sites. Aucune répartition n'est faite entre les territoires PRDC, mais il est recommandé dans le DOCUP de donner la priorité aux zones à forte valeur patrimoniale, et aussi à celles à fréquentation touristique potentielle. Un financement public de 60 millions est prévu dans la maquette financière, qui sera ramené à 47,5 millions lors des révisions. Les opérateurs pressentis, outre la DIREN pour l'information et le suivi, étaient le PNR du Morvan sur son territoire, ainsi que les collectivités locales et les associations.

L'évaluation finale amène à se demander si les actions menées ont fait évoluer les comportements dans le sens d'une meilleure prise en compte des espaces naturels, notamment dans la conduite des affaires publiques, si elles ont été coordonnées avec les autres mesures nationales et européennes en direction de ces espaces, enfin si elles ont eu une incidence, positive ou négative sur les activités économiques de la zone 5b.

b) Les réalisations du programme

- Une part des actions menées concerne les milieux naturels en dehors de leur contenu paysager (29 % des moyens) : il s'est agi d'abord d'en améliorer la connaissance par des inventaires et expertises, et d'amener les décideurs à les prendre en compte. Il est ensuite apparu nécessaire d'intervenir (128 interventions) sur certains milieux remarquables par le biotope qu'ils constituent, en pratiquant des acquisitions (164 ha) ou des réhabilitations : le conservatoire régional des sites a été confirmé comme un opérateur adapté à la réalisation de ce genre d'actions. Beaucoup de ces interventions concernaient les cours d'eau, par des expertises et des restaurations de lit qui ont été pratiquées notamment par des syndicats de rivière. 4 opérations à objectif piscicoles ont été réalisées (contre 20 prévues). Des documents d'information, une exposition et un centre de documentation ont été constitués sur ces thèmes à destination du public.

-Une autre part des moyens (19 %) a concerné le paysage : elle a produit elle-aussi études, expertises et atlas paysager sur le patrimoine arboré et même bâti de certains sites, sur des entités paysagères comme le bocage du Charolais ou de Puisaye, plus modestement sur l'insertion paysagère d'équipement de communes rurales ; elles ont permis aussi au Conseil Général de la Nièvre d'acquérir les sites emblématiques des sources de l'Yonne ou des « échelles » du canal du nivernais.

- Une troisième part des moyens (39 %) était clairement tournée vers le potentiel touristique : il s'agissait de réaliser des documents de promotion, et surtout des équipements légers d'accès aux milieux naturels : 639 km de sentiers de randonnée ont été réalisés, des sentiers d'interprétation constitués, de nombreuses signalisations et équipements d'accueil et d'interprétation (18) mis en place sur les sites naturels.

- Enfin, 17 % des financements étaient attribués au PNR, qui dispose d'une quasi-rente de situation qu'il n'a pas à justifier par des actions, dans un domaine qui correspond effectivement à la mission que lui confère sa charte, mais pour lequel aucune évaluation n'est possible faute d'indicateurs.

c) Les effets du programme

- Les effets sur le comportement des acteurs : les élus locaux, certains professionnels, les décideurs publics, le public de passage ont été touchés par les multiples documents ou supports pédagogiques réalisés. Leur connaissance dans le domaine de l'environnement a pu progresser grâce aux études réalisées. Par ailleurs, des occasions de concertation, parfois de contractualisation, ont été données à certains d'entre eux à l'occasion de diverses réalisations de la mesure : tous ces aspects amènent à penser que les acteurs locaux sortent du programme mieux armés pour aborder l'inévitable prise en compte de la dimension environnementale dans leurs décisions et dans leurs relations.

- Les effets sur l'économie de la zone apparaissent positifs : si la prise en compte de l'environnement amène fréquemment à limiter ou freiner certaines activités économiques, avec des conséquences sur l'emploi, aucun phénomène de ce type ne nous est revenu à l'occasion des opérations de cette mesure. Par contre, les aménagements réalisés complètent heureusement l'offre touristique des territoires, en conformité avec les attentes d'une partie de la clientèle : la fréquentation croissante de la maison du Parc à Saint-Brisson, de la réserve de la-Truchère ou du centre EDEN de Cuisery en attestent.

- Les effets sur le paysage : outre l'effet direct de l'intervention sur les quelques hectares acquis et réhabilités qui reste ponctuel, le programme laisse espérer des comportements plus éclairés des acteurs, pour remédier à la lente dégradation des paysages ruraux due aux mutations de l'activité agricole et forestière.

- Les effets sur le milieu vivant : ils seront là aussi positifs sur les sites réhabilités ou protégés, prévenant les risques de dégradation, bien que, pour les milieux aquatiques, les effets se limitent à l'aspect piscicole, ce qui ne constitue qu'une partie du biotope, et que, pour les cours d'eau, la préoccupation écologique apparaisse seconde : l'intégration de la préoccupation du milieu vivant dans les interventions diverses sur les rivières reste encore à réaliser.

- L'articulation de ces interventions avec les autres mesures européennes, notamment Natura 2000, et leur traduction dans le dispositif français, s'est réalisée de fait, les sites réhabilités étant généralement des sites Natura 2000 et des ZNIEFF de l'une ou l'autre catégorie.

Pour conclure, l'expérience de la mise en œuvre de la mesure C3 dans le PDZR est riche d'enseignements, notamment pour les futurs programmes. Dans l'optique de développement durable qui préside à leur élaboration, il est nécessaire de prévoir que le maximum d'objectifs environnementaux soient rattachés à chaque thème spécifique, et que la préoccupation environnementale soit prise en compte en amont des interventions publiques, plutôt qu'a posteriori pour traiter les éventuels effets pervers des actions mises en œuvre.

3.2.7 Mobilisation des ressources humaines

Cette thématique porte sur l'ensemble des mesures E du PDZR à l'exception de la mesure E5 relative aux investissements dans les centres de formation traitée avec les équipements publics.

a) Les objectifs du programme et pertinence de l'intervention

Les actions sur les ressources humaines s'organisent autour de 4 axes d'intervention dans lesquels sont réorganisés les sous-mesures du programme ;

- La formation et le conseil des acteurs du développement local : amorcée dans le premier PDZR, cette intervention complète, dans la zone 5b, la politique régionale de formation, à travers des actions d'accompagnement de projets, de sensibilisation et de formation des acteurs locaux aux démarches de développement local dans une perspective d'organisation et de développement de la capacité d'initiative des acteurs locaux,
- La formation professionnelle de la population active ayant un emploi ou au chômage : il s'agit de renforcer dans la zone 5b, le programme régional de formation professionnelle, particulièrement centré sur les chômeurs, mais aussi d'accompagner la modernisation des entreprises par la mise en place de plans de formation dans les entreprises. Ces deux optiques renvoient respectivement à une intervention centrée l'augmentation du volume de personnes qualifiées sur le marché du travail, la seconde porte davantage sur l'adaptation des compétences dans l'entreprise qui peuvent avoir un degré de spécificité plus fort. Le DOCUP reste cependant flou sur les objectifs à atteindre dans ces deux voies.
- L'insertion professionnelle est un champ nouveau d'intervention du second PDZR qui vise à agir en amont de la formation par l'accueil, l'orientation des personnes et la pré-qualification, en favorisant le développement des nouvelles modalités de formation (individualisation et formation à distance, évaluation d'acquis) et la délocalisation de prestations en zones rurales.
- L'insertion des publics en difficulté propose d'agir au niveau des populations les plus éloignées de l'emploi et en situation sociale fragile dans une perspective de solidarité et de cohésion sociale. Le PDZR favorise ainsi la politique d'insertion par l'économique mise en œuvre par les Conseils Généraux.

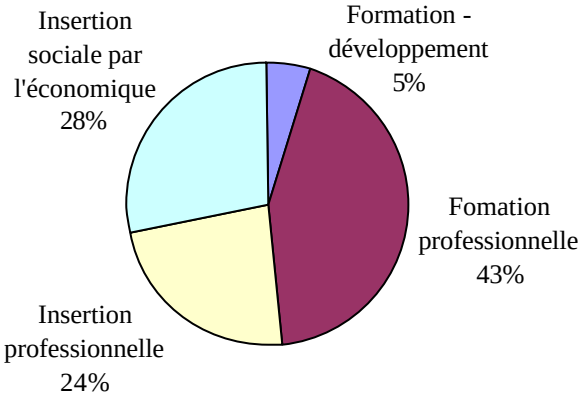
En définitive, le contenu du programme s'est fortement élargi par rapport au premier programme tant au niveau des publics visés (public en difficulté), que des modalités d'intervention (accueil, orientation, chantiers d'insertion). Par contre, en matière de formation professionnelle, la construction sectorielle n'a pu être évitée, réduisant les atouts d'une plus forte articulation entre la formation et le développement des territoires. Les PRDC n'ont pas joué de rôle moteur dans la mise en œuvre de la formation.

b) Les principales réalisations

193 MF de crédits publics ont été consacrés au développement des ressources humaines, soit 13% des crédits du PDZR. L'importance de cette thématique s'est fortement accrue par rapport au précédent programme (la proportion de crédits affectés à a formation est passé de 4 à 13%), elle a même bénéficié d'une augmentation de son enveloppe de 31 MF par rapport à la maquette initiale. 315 opérations ont été conduites et ont touché 17500 bénéficiaires dans la zone 5b.

Près de la moitié des crédits (83 MF) est consacrée à la formation professionnelle dont une forte proportion relève du programme de formation professionnelle du Conseil Régional (cf. graphique 17). Le PDZR a contribué au financement d'environ 70 formations touchant 3000 bénéficiaires. C'est principalement par l'offre qu'est intervenu le PDZR, par l'intermédiaire, du Conseil Régional sur la majeure partie des centres de formation de la zones 5b (CFPPA, GRETA, AFPA, centres de formation privés). Les secteurs de l'agriculture et de la forêt ont été les premiers concernés (1000 bénéficiaires), le soutien du PDZR à la qualification de main-d'œuvre dans les secteurs de l'industrie et de l'artisanat et du commerce étant beaucoup plus limitée (290 bénéficiaires). Il s'agit majoritairement de formation de niveau V et IV. La formation dans l'entreprise garantissant une bonne adéquation de la formation réalisée aux besoins de l'entreprise, s'est limitée à 15 plans de formation concernant quelques 1000 salariés et chefs d'entreprises.

Graphique 17
Modalités d'intervention sur les ressources humaines (montants programmés)



source : DRTEFP, septembre 2000

Les nouveaux champs d'intervention du PDZR (insertion professionnelle et sociale) ont permis de soutenir une grande diversité d'opérations, touchant près de 12 000 bénéficiaires[22] mobilisant plus de la moitié des crédits du PDZR. En matière d'insertion professionnelle, près de 150 opérations ont été réalisées dans les domaines suivants : accueil-orientation, remise à niveau et pré-qualification, accompagnement vers l'emploi, adaptation de la formation. Le premier domaine a touché plus de 4 000 bénéficiaires et a permis de soutenir de nouvelles structures d'accueil en zones rurales (antennes de l'EREF de Clamecy, à Corbigny et Lormes, réseau de 7 centres cantonaux d'accueil dans la Nièvre à l'initiative de la fédération départementale des centres sociaux). Des initiatives associatives originales ont pu voir le jour grâce au PDZR : accompagnement des jeunes dans les premiers emplois afin d'améliorer l'adaptation au premier emploi (Association ESSOR), développement de l'emploi local (plate-forme de services de proximité dans la Nièvre). Notons enfin, l'abondement par le PDZR du fonds départemental d'aide à la mobilité en Saône-et-Loire qui a permis de résoudre les contraintes de mobilité de 1900 jeunes.

[22] Les indicateurs du programme ne permettent pas de connaître le nombre de personnes différentes touchées en raison des double compte.

Concernant l'insertion sociale par l'économique, le PDZR a soutenu près de 100 projets et a donc significativement renforcé la politique des Conseils Généraux, notamment dans la Nièvre. Ces projets ont touché 2200 personnes, au chômage dans 9 cas sur 10 et au RMI dans 1 cas sur 2. Le plus souvent mis en œuvre dans le cadre de chantiers ou d'ateliers d'insertion, ces projets ont majoritairement permis la valorisation du patrimoine naturel, ainsi que le développement des services de proximité marchands.

Enfin, la formation des acteurs du développement local occupe une place plus marginale d'un point de vue financier, mais se caractérise par de multiples initiatives peu coûteuses mais touchant néanmoins 2300 personnes. La moitié des opérations est relative au développement touristique et culturel (formation de guides de pays) à partir de partenariats locaux avec des centres de formation. A l'exception des entretiens de Champignelles, qui regroupent annuellement les élus de Puisaye, les initiatives en matière de sensibilisation aux démarches de développement local sont associatives avec, en particulier, une forte implication des Foyers Ruraux de Saône-et-Loire pour le renforcement du tissu associatif dans le département. Notons le soutien de quelques initiatives en matière d'accompagnement de projets (Mission Locale d'Autun, Centre de développement du Tonnerrois).

En définitive, les objectifs quantitatifs ont été tout juste atteints pour la formation professionnelle, mais largement dépassés pour les autres interventions : 9 800 bénéficiaires accueillis et orientés pour un objectif de 4 000 prévus, 100 projets d'insertion soutenus pour un objectif prévu de 25, 71 projets collectifs soutenus en formation-développement pour 40 prévus.

c) Les effets de l'intervention sur les ressources humaines

- Une intervention centrée sur l'offre de formation professionnelle préexistante

Le PDZR a renforcé la position des principaux organismes de formation présents dans la zone. Ainsi, 80% des crédits ont bénéficié à 6 organismes et, d'après l'enquête réalisée auprès des organismes bénéficiaires, les 2/3 des formations conventionnées dans les secteurs de l'agriculture, l'industrie et le BTP sont des formations anciennes. Le PDZR a ainsi conforté une certaine spécialisation de la qualification de la main-d'œuvre dans la zone et n'a pas permis de promouvoir de façon significative de nouveaux domaines de formation répondant à certains besoins croissants dans les zones rurales tels que les services aux personnes (seulement 20 personnes formées dans ce domaine).
La situation est quelque peu différente dans le domaine du tourisme où les formations sont plus récentes et coïncident plus fréquemment avec des demandes d'opérateurs locaux.

- un impact significatif sur la situation des chômeurs de la zone

Sur 17400 bénéficiaires du programme, 9500 se déclaraient au chômage lors de leur entrée dans les dispositifs aidés, notamment dans les actions d'insertion professionnelle et sociale, mais également dans les formations professionnelles. A l'approximation près des doubles comptes (un chômeur a pu émarger à plusieurs opérations du programme), on peut dire que le programme a touché près de la moitié des chômeurs de la zone.
L'analyse du devenir des bénéficiaires du programme, essentiel pour apprécier l'efficacité des interventions, s'est confrontée le plus souvent à une absence totale d'information et lorsqu'elle existait, elle était hétérogène et ne permettait pas de connaître la trajectoire des individus. L'exploitation des résultats d'enquêtes auprès de 30 organismes d'accueil, d'insertion ou de formation, et concernant 2 664 bénéficiaires[23], montre que 7 chômeurs sur 10 à l'entrée sortent au moins provisoirement du chômage à l'issue de l'intervention. D'une manière schématique, l'évolution de la situation par rapport à l'emploi des chômeurs apparaît plus favorable pour les bénéficiaires de formation professionnelle, plus de la moitié d'entre eux ont retrouvé un emploi 1 an après la

[23] Il ne s'agit pas d'un échantillon représentatif de l'ensemble des bénéficiaires du PDZR, mais de ceux sur lesquels des informations sur le devenir ont été transmis par les organismes. 1700 on suivi des formations professionnelles, 770 ont bénéficié d'une actions d'insertion professionnelle ou sociale et 1900 d'entre eux sont chômeurs à l'entrée.

formation. La situation est nettement plus délicate pour les bénéficiaires d'actions d'insertion qui concernent un public plus éloigné de l'emploi (55% de chômeurs de longue durée), pour lesquels les principales perspectives à court terme se trouvent dans les emplois aidés. Ces résultats ne peuvent toutefois pas être exclusivement attribués au PDZR, l'évolution favorable de l'emploi depuis la reprise économique amorcée en 1997 a fait chuter de 40% le nombre de chômeurs, favorisant le retour à l'emploi des bénéficiaires du programme. L'intervention du PDZR, s'adressant pour partie à des chômeurs de longue durée, moins en capacité de profiter de la reprise économique, apparaît néanmoins pertinente et relativement efficace.

- l'élargissement du champ d'intervention du PDZR a renforcé les démarches de développement local

Le PDZR a favorisé l'implication du secteur associatif et des collectivités locales dans le traitement des problèmes de l'insertion et de l'exclusion (ils ont touché les 2/3 des bénéficiaires d'actions d'insertion), au côté des opérateurs publics en charge de ces questions (ANPE, CIBC, missions locales, etc.). L'enquête réalisée auprès des organismes bénéficiaires montre que les ¾ des actions qu'ils ont conduit sont postérieures à 1994. Les associations et les collectivités ont ainsi impulsé diverses initiatives de développement local répondant à la fois à un objectif d'insertion et à des besoins des territoires (services de proximité, entretien de l'espace, valorisation de patrimoine, développement touristique) ; toutes ces activités occupent plus de 500 emplois équivalents temps plein, certes pour la plupart dépendants des crédits publics, mais ils contribuent à mobiliser des acteurs locaux dans des démarches de développement local et certains ont pu avoir un impact positif sur le développement de l'intercommunalité.
En définitive, dans le domaine des ressources humaines, le PDZR a atteint et parfois même dépassé les objectifs fixés. C'est davantage dans l'intervention sociale et la dynamique de développement local que les résultats les plus significatifs semblent avoir été atteints. Les effets sur le développement économique sont moins probants, hormis peut-être dans les secteurs traditionnels des zones rurales et dans le tourisme.

3.3 Réponse aux questions évaluatives : analyse des effets globaux du programme

Il s'agit ici de compléter la réponse aux questions évaluatives sectorielles par une appréciation transversale et globale des effets du programme. L'analyse vise à identifier des liens de causalités entre les évolutions constatées dans la zone 5b et l'intervention du PDZR. Pour cela, les résultats quantitatifs et qualitatifs du programme sont confrontés à un ensemble de données statistiques externes. La première section identifie les évolutions marquantes comparées de la zone aidée et des zones rurales bourguignonnes non concernées par le PDZR. Les sections suivantes tentent de mettre en évidence les effets propres du programme sur l'activité économique et l'emploi, sur la dynamique de population la structuration des acteurs et des territoires et sur l'environnement, ceci par une double approche : d'une part l'identification des résultats significatifs et innovants du PDZR, et, d'autre part, l'analyse statistique des évolutions de la zone corrigée du biais de sélection, de manière à distinguer les évolutions liées aux différences structurelles de la zone par rapport aux cantons non aidés, des évolutions pouvant être attribuées au programme (la méthode en est présentée en annexe 3).

3.3.1 Principales évolutions socio-économiques de la zone 5b

Les données présentées dans le tableau 6 permettent d'apprécier la situation initiale et finale de la zone 5b bourguignonne et l'évolution de son tissu économique et social et de ses performances productives, à partir d'une batterie d'indicateurs statistiques[24]. La situation de la zone a été comparée à celle qui prévaut dans le reste de la Bourgogne, en distinguant les cantons totalement concernés par un pôle urbain [25] des autres.

[24] Des tableaux statistiques plus détaillés sont présentés en annexe 4.
[25] Il s'agit des cantons (ou pseudo-cantons) dont 100 % de la population résident dans un pôle urbain (au sens du zonage en aires urbaines).

Tableau 6

Comparaison des « performances » en zone 5b et hors zone 5b en Bourgogne

	Zone PDZR	Hors PDZR (non p. urb.)	Hors PDZR (pôles urbains)	Total Bourgogne
Nombre de cantons	84	75	17	176
Densité de population 1982 (hab/km²)	24,1	52,2	1096,0	50,5
Densité de population 1990 (hab/km²)	23,2	55,7	1080,1	50,9
Densité de population 1999 (hab/km²)	22,6	57,8	1052,3	51,0
Var. population 1982-90 (% par an)	-0,52	0,80	-0,18	0,10
Var. population 1990-99 (% par an)	-0,28	0,42	-0,29	0,00
Solde Migratoire 1982-90 (% par an)	-0,12	0,64	-0,75	-0,03
Solde Migratoire 1990-99 (% par an)	0,15	0,32	-0,65	-0,03
Revenu net imposable/hab. 1994 (FF 94)	36252	43611	43774	41597
Revenu net imposable/hab. 1997 (FF 97)	40728	47159	47792	45595
Var. revenu net imp. 94-97 (%/an)	3,08	3,94	2,08	3,11
Densité d'emplois 1982 (/km²)	8,4	16,0	566,7	19,5
Densité d'emplois 1990 (/km²)	7,5	16,3	576,9	19,3
Densité d'emplois 1999 (/km²)	7,3	16,9	590,6	19,6
Var. d'emplois1982-90 (%/an)	-1,30	0,22	0,22	-0,17
Var. d'emplois 1990-99 (%/an)	-0,33	0,45	0,26	0,18
Var. empl. (DADS)* 1995-98 (%/an)	1,26	2,00	0,63	1,25
Var. empl. industriels* 1995-98 (%/an)	0,42	0,54	-0,18	0,26
Var. empl. serv. march.* 1995-98 (%/an)	2,42	3,60	1,13	2,13
Var. nbre d'expl. agr. 88-00 (%/an)	-3,98	-3,43	-4,11	-3,75
Var. nbre d'étab. (DADS)* 1995-98 (%/an)	1,91	2,08	2,38	2,17
Var. nbre d'étab. ind.* 1995-98 (%/an)	1,02	0,99	0,36	0,82
Var. nbre d'étab. serv. march. 1998 (%/an)	2,17	2,41	2,66	2,47
MBS/ha 1988	361	733	653	502
MBS/ha 2000	370	787	627	527
Var. MBS 1988-2000 (%/an)	0,20	0,60	-0,34	0,41
Base Brute Taxe Prof./hab 1983 (FF 83)	4490	5879	8294	6255
Base Brute Taxe Prof./hab 1990 (FF 90)	7616	10134	13808	10595
Base Brute Taxe Prof./hab 1997 (FF 97)	10195	13109	17905	13797
Var. B. B. Taxe Prof. 83-90 (%/an)	6,28	7,90	6,38	6,92
Var. B. B. Taxe Prof. 90-97 (%/an)	3,88	4,31	3,40	3,85
Salaires bruts totaux/hab (DADS)* 95 (FF 95)	13072	17222	29238	19843
Salaires bruts totaux/hab (DADS)* 98 (FF 98)	14478	18945	32272	21850
Var. salaires bruts totaux** 95-98 (%/an)	3,02	3,87	2,89	3,27
Var. sal. Bruts tot. industrie** 95-98 (%/an)	2,40	2,62	2,86	2,66
Var. sal. Bruts tot. serv. march.** 95-98 (%/an)	4,06	5,40	2,92	3,87

Sources : SCEES (RGA 1988 & 2000) ;
INSEE (RP 1982, 1990 & 1999, DADS 1995 & 1998, DGI 1994 & 1997) ; Centres Départementaux d'Assiette.

* Le champ des DADS couvre les salariés des établissements ayant au moins 1 salarié de l'industrie et des services marchands auxquels on a retiré les secteurs suivants : Eau, gaz, électricité (G2A-G2B), Construction (H01-H02), Postes et télécommunications (N10), Intermédiations financières (L01) et Sélection et fournitures de personnel (N32). L'agriculture et les services administrés ne sont pas concernés.

** Il s'agit ici de la somme de tous les salaires versés dans la zone, tels qu'ils ressortent des DADS 1995 et 1998.

Les variables en niveau comme celles en évolution mettent en évidence le « retard » de développement de la zone 5b (ce qui confirme la pertinence de sa délimitation), et sa persistance, comparativement aux autres zones «rurales » bourguignonnes. Comme on devait s'y attendre, les densités de population et d'emploi y sont inférieures de plus de moitié à celles observées dans le reste de la Bourgogne « rurale » en 1999 : 23 contre 58 habitants par km² et 7 contre 17 emplois par km². Plus symptomatiques de ce décalage sont les écarts observés en matière de revenus, de salaires et de valeur ajoutée locale. Ainsi, le revenu net imposable par habitant de la zone 5b qui était, en 1994 de 20 % inférieur à celui des résidents en dehors de la zone 5b et des pôles urbains bourguignons, était encore inférieur de 16 % en 1997. De même, les écarts de salaire perçu par habitant se maintenaient aux environs de 30 % tant en 1995 qu'en 1998, et des écarts semblables étaient observés pour la base brute de la base professionnelle en 1990 et en 1997.

Tout porte à croire, en outre, que la période récente n'a pas, en dépit de la mise en œuvre des programmes 5b, réduit notablement ces écarts. En effet, quel que soit l'indicateur retenu (hormis l'évolution 95-98 du nombre d'établissements industriels), les évolutions de la zone 5b sont toujours très en deçà de celles de la Bourgogne « rurale » hors PDZR. Ainsi, si la population de cette dernière s'est accrue de 0,42 % par an entre 1990 et 1999, celle de la zone PDZR a diminué de 0,28 % par an sur la même période. De même, les emplois totaux ont chuté de 0,33 % par an en zone PDZR alors qu'ils ont progressé de 0,45 % par an hors de cette zone. On trouve des résultats comparables pour la marge brute standard agricole, la base brute de la taxe professionnelle ou les salaires bruts totaux perçus par les salariés de la zone.

Cependant, lorsque les données sur des évolutions antérieures à la mise en place des PDZR sont disponibles et ont été exploitées, il semble qu'il y ait eu réduction des écarts d'évolution entre la période sous PDZR (1990-1999) et la période antérieure. C'est clairement le cas pour les évolutions de population : si, au cours de la période 1982-90, l'écart entre zone PDZR et Bourgogne rurale hors PDZR est important (- 0,52 % par an pour la variation de population de la première contre 0,80 % par an pour la seconde ; - 0,12 % et 0,64 % en termes de solde migratoire), il s'est considérablement réduit pour la période sous PDZR, (respectivement - 0,28 et 0,42 % par an, en ce qui concerne la variation de population ; et, 0,15 et 0,32 % par an en ce qui concerne le solde migratoire). Le même type de réduction d'écarts de croissance s'observe en matière d'emplois totaux et de base brute de la taxe professionnelle (une des manières d'approcher la valeur ajoutée locale).

Finalement, au vu de cette comparaison «naïve », la mise en œuvre des programmes PDZR en Bourgogne ne semble avoir permis à la zone aidée ni de rattraper son « retard » de développement, ni de réduire ses écarts de croissance. Elle peut avoir néanmoins permis un redressement, du *trend* des composantes de sa croissance favorable à cette zone, les taux de croissance de quelques indicateurs-clés ayant eu tendance à se rapprocher au cours de la période récente.

Il faut cependant prendre garde de conclure trop rapidement sur le rôle réel du(des) programme(s) PDZR sur la dynamique de la zone aidée, à partir de comparaison «naïve » des performances de la zone par rapport à celle des cantons non concernés par le programme. En effet, les caractéristiques initiales entre zone aidée et zone non aidée sont si différentes que rien ne permet de dire ce qui se serait passé dans la zone aidée si le PDZR n'avait pas eu lieu. La mobilisation de méthode statistique de correction du biais de sélection exposée dans l'annexe 3 tente de contrôler cette dimension. Le tableau 7 présente les principaux effets propres quantitatifs significatifs.

Tableau 7
Synthèse des principaux effets propres

(variation en %/an)	Effet causal du PDZR sur la zone 5b	
	Sans correction du biais de sélection	Avec correction du biais de sélection
Variation population 1990-99	Non favorable	Positif
Solde Migratoire 1990-99	n.s.	Positif
Variation du revenu net imposable entre 94 et 97	Non favorable	Non favorable
Variation nombre d'emplois 1990 et 99	Non favorable	n.s.
Variation MBS(1) 1988-2000	n.s.	Positif
Variation B. B. Taxe Prof. (2) entre 1990 et 97	n.s.	n.s.
Var. sal. bruts total industrie (1995-98) (3)	n.s.	Non favorable

(1) Marge brute standard : indicateur partiel de la valeur ajoutée produite en agriculture
(2) Base brute de la taxe professionnelle : indicateur partiel de la valeur ajoutée produite
(3) Il s'agit de la somme des salaires versés dans la zone, tels qu'ils ressortent des DADS 1995 et 1998
n.s. résultats non significatifs

Les limites de la méthode d'une part, notamment liées à la différenciation forte entre les caractéristiques des cantons de la zone 5b et les autres cantons ruraux de Bourgogne[26], et le caractère partiel des données statistiques disponibles au niveau local d'autre part, en particulier en matière d'emplois tertiaires et non marchands et en matière de valeur ajoutée locale, conduisent à interpréter avec prudence ces résultats.

Toutefois, que ce soient ou non les raisons méthodologiques qui dominent dans le faible impact global apparent du PDZR, certains estimateurs font apparaître néanmoins des effets significatifs du programme qui sont développés dans les sections suivantes et confrontés aux bilans des actions financées par le PDZR.

3.3.2 Effets économiques et sociaux du PDZR

L'appréciation générale que l'évaluateur peut porter sur la conception du programme du point de vue économique et social tient d'abord à la prédominance des activités et fonctions traditionnelles dans la représentation que ses concepteurs et gestionnaires semblent s'être fait des espaces ruraux concernés et de leur fragilité. Entre l'agriculture et la forêt d'un côté, et les activités de proximité destinées à la population résidente de l'autre, sur lesquelles intervient lourdement le programme, la place pour les productions de type industriel est ténue, et leur prise en compte pas très volontariste. En revanche, la valorisation de la fonction d'accueil constitue une préoccupation et un axe d'intervention structurant du programme.

Cette observation est confirmée par la mise en œuvre des mesures du programme : les actions menées concernent principalement les entreprises en place, cherchant à préserver l'existant, alors que la création d'activités nouvelles est peu soutenue. De plus, l'effet des interventions publiques se fait surtout sentir individuellement sur les entreprises aidées, sans que la dimension collective ne soit véritablement promue et sans que la pérennité des améliorations ne soit garantie à moyen terme. De façon complémentaire, les aides aux personnes tendent à accroître les compétences individuelles des actifs en poste pour les activités en place, et à améliorer l'employabilité individuelle des personnes en difficulté.

[26] Ce qui altère la qualité de l'appariement nécessaire à la correction du biais de sélection (pour plus de détail, cf. annexe méthodologique 4)

a) Les effets sur le tissu économique

- **Le PDZR a conforté les entreprises existantes des secteurs traditionnels**

Comme on l'a vu plus haut, le PDZR a touché un nombre significatif d'acteurs économiques de la zone : environ 5000 exploitations agricoles, (près de la moitié de celles de la zone), 850 entreprises industrielles (environ 25% de celles de la zone), commerciales et artisanales (environ 5 à 6%), et environ 150 opérateurs touristiques. D'une manière générale, le taux de pénétration important du programme auprès des entreprises en place a permis globalement d'atteindre les objectifs quantitatifs affichés.

L'aide individuelle a été la principale forme d'intervention du PDZR auprès des acteurs économiques de la zone, en abondant souvent les politiques sectorielles existantes, notamment dans les secteurs industriel et forestier, mais en élargissant aussi les objectifs d'aide aux entreprises, notamment dans le secteur agricole (aide à l'amélioration des conditions de travail dans les exploitations d'élevage dans le cadre des CLARE), touristique (aide aux hôteliers, aux campings), artisanal et commercial dans le cadre des OPARCA. Les aides au développement et à la modernisation de l'outil de production, à travers l'investissement matériel de production et l'immobilier d'entreprise, ont été d'une manière générale les plus sollicitées par les entreprises, les aides au développement des compétences dans l'entreprise et de la technologie étant utilisées par les entreprises industrielles.

D'une manière générale, les acteurs économiques bénéficiaires du PDZR tirent profit de l'intervention publique. Les effets propres du PDZR doivent cependant être relativisés du fait de son faible apport spécifique en matière de développement économique. C'est particulièrement le cas dans le domaine industriel où le PDZR a permis, en augmentant les crédits d'intervention des politiques régionales d'aide aux entreprises, d'accompagner plus systématiquement le développement des entreprises industrielles de la zone. Le suivi de ces entreprises montre les effets positifs à court et moyen terme de ces aides sur le développement de l'activité et de l'emploi. Toutefois, le niveau de l'aide relativement limité (15% maximum pour l'investissement matériel), est rarement un élément déclencheur de la décision d'investir et, a fortiori, rarement un élément d'orientation de la stratégie de développement de l'entreprise. L'intervention plus volontariste du PDZR auprès des entreprises commerciales et artisanales, à travers les OPARCA, les ATRA et les opérations filières, permet de rendre plus attractives les incitations individuelles au développement des petites entreprises (40% d'aide sur les investissements matériels au lieu de 15%). Parallèlement, l'intervention coordonnée à l'échelle d'un site ou d'une filière, permet d'envisager un effet de milieu favorable à la pérennité des entreprises. Ces procédures ont soutenu des investissements qui ne l'auraient pas été par le dispositif classique d'aide aux entreprises, leur permettant d'une manière générale d'accroître leur chiffre d'affaires et leurs emplois.

Dans le secteur agricole, le PDZR a largement renforcé les politiques régionales et départementales de développement des structures des exploitations agricoles, bénéficiant de façon indifférenciée à l'ensemble des exploitations de la zone. Les aides du PDZR aux exploitations céréalières ont plutôt représenté une aubaine pour les exploitants, favorisant des investissements de modernisation et de capacité qui auraient été réalisés, même sans le PDZR, à un horizon plus ou moins éloigné. C'est probablement dans le domaine de la maîtrise des pollutions que les effets propres du programme auront été les plus nets chez ces agriculteurs, en orientant les investissements dans le sens d'une meilleure prise en compte de l'environnement (matériel de précision, bac de rétention, etc.). Le PDZR a accompagné, à travers des interventions sur le foncier, les mutations de certaines régions agricoles d'élevage vers la polyculture et la grande culture (Bresse, Auxois, Avalonnais, notamment), entraînant un agrandissement rapide des exploitations, une réduction importante du nombre d'exploitations et de possibles effets sur l'environnement.

Mais, le PDZR a aussi poursuivi certains objectifs plus spécifiques. Ainsi, les exploitations agricoles d'élevage bovin allaitant, ovins et caprins ont profité du PDZR pour mettre à niveau des équipements productifs (bâtiments, matériel d'élevage), permettant d'améliorer les conditions de travail et la

productivité. A travers ces actions, le PDZR favorise le développement des filières en crise regroupant des exploitations de faible dimension économique[27].

Enfin, dans le secteur touristique, si de nombreuses initiatives sont conduites par des associations et des collectivités, le PDZR a également permis de conforter la situation d'acteurs économiques du secteur touristique. Il a contribué au maintien des hôtels ruraux, dont la fréquentation est en augmentation, en déclenchant des investissements de mise aux normes nécessaires à la pérennité et à la transmission des établissements. Il en est de même pour les campings qui ont augmenté leur capacité et la qualité de l'accueil ; il y a toutefois lieu d'être plus circonspect sur la pérennité de ces investissements dans le contexte de désaffection régulière sur ce mode d'hébergement touristique.

- **Un faible impact du programme sur la création d'activités**

Le PDZR n'affiche pas véritablement d'objectifs explicites en faveur de la création d'activités nouvelles dans la zone et il aura effectivement peu contribué à leur développement. Dans quelques territoires, certaines initiatives sont le fait d'acteurs locaux et des chambres consulaires, permettant, avec l'aide du PDZR, la mise en place de « comités d'expansion locaux » (Charolais-Développement, Centre de Développement du Tonnerrois, Bresse-Initiative) destinés à faciliter l'installation d'entreprises, notamment extérieures à la zone. L'impact de ces démarches est limité dans la mesure où elles ne sont pas systématiquement combinées avec le développement d'équipements publics d'accueil d'entreprises (zones d'activité).

De la même manière, l'appui à la création d'activités endogènes, qui aurait pu soutenir les économies fragiles des zones 5b, est absent du programme (pépinière d'entreprises, développement de l'épargne locale, etc.), même si quelques initiatives ont été notées en ce domaine grâce à ses financements. Certaines initiatives isolées montrent qu'un potentiel existe, par exemple dans le domaine des services aux personnes. Les exceptions relevées dans les secteurs du commerce, de l'artisanat et de l'agriculture, correspondent surtout à un appui à la transmission d'entreprises préexistantes, c'est-à-dire que le programme s'attache au renouvellement du tissu en place grâce à une amélioration de la fluidité de l'information concernant ces cessions et à une diminution du coût de reprise, plus qu'à la création d'entreprises nouvelles.

Ainsi, dans le commerce et l'artisanat, la procédure spécifique visant la transmission des entreprises est originale et a, très certainement, contribué au ralentissement de la disparition des commerces en zone rurale. Cette embellie risque de ne constituer qu'un sursis pour la disparition de services dans les communes où aucune perspective d'amélioration de l'attractivité n'est perceptible à moyen terme.
En agriculture, les CLARE ont permis d'expérimenter de nouvelles actions visant à renforcer l'installation, en agissant auprès des candidats, notamment hors cadre familial et auprès des cédants d'exploitation agricole. Ces mesures n'ont pas significativement augmenté le rythme d'installation, et ne sont pas parvenues à contrecarrer la poursuite de l'érosion du nombre d'exploitations par démantèlement des exploitations au moment de la cessation d'activité des exploitants. Mais ces initiatives ont expérimenté de nouvelles formes d'action dans le domaine de l'installation en agriculture, reprises par la suite dans le cadre de la charte régionale d'installation ; elles ont permis des effets d'apprentissage dans le mode d'intervention des institutions, notamment de certaines chambres d'agriculture (réalisation de diagnostic territorial).

Par ailleurs, l'action volontariste et encadrée en matière de diversification agricole, a contribué probablement, bien qu'il soit impossible de le quantifier avec les indicateurs disponibles, à la création d'activités nouvelles peu dépendantes de l'accès au foncier (miel, agrotourisme, etc.).

[27] En 2000, les exploitations d'élevage allaitant ont une marge brute standard moyenne de moins de 50 KF alors que sa valeur moyenne s'élève à 70 KF dans la zone 5b.

En revanche, la mise en œuvre de l'objectif d'installation d'entrepreneurs forestiers a été un échec relatif, entre autres par manque de cohérence de la mesure avec des incitations fiscales et sociales nécessaires pour envisager des résultats significatifs dans ce domaine.

- **Un faible impact sur la diversification du tissu économique des zones**

La fragilité du tissu économique des zones rurales est souvent liée à la faible diversité des activités qui s'y trouvent. La spécialisation rend la zone particulièrement sensible aux aléas conjoncturels ou aux mutations structurelles plus profondes touchant les secteurs dominants. Or, à l'exception des emplois liés aux services aux populations, l'activité économique « exportatrice » de la zone 5b reste largement spécialisée autour de l'agriculture, la forêt et de quelques secteurs industriels, dans les zones où l'industrie occupe une part importante des emplois (agroalimentaire en Bresse, mécanique dans le Charolais). La diversification du tissu économique devient un facteur de développement ou au moins de réduction de la fragilité de la zone 5b.

De fait, la diversification a été abordée principalement au niveau des unités de production, traduisant un souci d'amélioration des revenus en sortant de la spécialisation. Cette option donne quelques résultats, en particulier en agriculture où elle permet de conforter des systèmes de production composites sortant des schémas de développement « classiques ». Dans le secteur forestier, les tentatives de diversification des activités dans les entreprises existantes (activités touristiques, développement de nouvelles filières) n'ont pas donné de résultats probants.

L a question de la diversification rencontre deux types de difficultés :

- d'une part, la recherche de systèmes de production efficaces en dehors des avantages de la spécialisation comporte au niveau de l'entreprise de nombreux obstacles en termes de division du travail, de spécialisation des équipements et des compétences, et d'organisation, auxquels s'ajoutent les problèmes d'identité professionnelle et de concurrence entre corporations sur le même site,
- d'autre part, la diversification prend un sens particulier dans un contexte collectif, où elle permet de contrer la fragilité liée à la mono production, surtout sur des activités déclinantes, et d'initier la mise en valeur de ressources latentes.

Ainsi, pour être efficace, la diversification doit être envisagée dans une perspective territoriale, se basant sur le diagnostic de la zone, avec des incitations publiques attrayantes pour permettre le développement d'activités nouvelles par des opérateurs économiquement viables et le plus souvent spécialisés. Il semble que les conditions de la mise en œuvre de la diversification dans le PDZR, ne répondent pas à toutes ces conditions ; en effet, les actions de diversification ont été conduites dans un cadre sectoriel, sur des entreprises existantes et sans réflexion suffisante sur la cohérence des projets à l'échelle territoriale. Ainsi, les concepteurs du programme ont focalisé les attentes en termes de diversification sur le secteur agricole et plus marginalement forestier, centrant les possibilités de diversification sur le tourisme principalement. Dans le domaine industriel, l'intervention centrée sur les entreprises existantes limite l'emprise du programme sur la diversification du tissu économique de la zone.

- **Des résultats notables sur l'organisation des acteurs économiques**

Les objectifs d'organisation des acteurs sont souvent mis en avant dans le PDZR dans le cadre des OPARCA, des CLARE, des opérations filières, de certaines interventions dans le domaine industriel. Le DOCUP reste cependant flou sur les finalités de cette nécessaire organisation, amenant à une mise en œuvre pragmatique, dont la réussite est en grande partie dépendante de la capacité d'initiative des acteurs. Plusieurs types d'effets peuvent en être attendus sur l'organisation des acteurs :

- impact sur les parts de marchés : filière artisanat d'art, filière viande dans la Nièvre, OPARCA ;
- impact sur la qualification de la main-d'œuvre : tourisme ;
- impact sur la baisse des coûts des inputs : groupement d'entreprises tel que IBS ;
- impact sur l'accès à la technologie.

Différentes situations d'organisation des agents économiques ont été relevées :

- les actions sur les filières locales (filière pierre en Côte-d'Or, artisanat d'art dans le Charolais-Brionnais, filière viande dans la Nièvre), ont bénéficié d'un impact positif en termes de coordination (actions collectives, mise en réseau d'acteurs, amélioration de la valorisation de la ressource, etc.) débouchant sur la constitution de 4 nouvelles associations interentreprises dans la zone 5b. Ces actions ont permis à quelques 300 entreprises d'améliorer leur part de marché et dans certains cas de renforcer la spécificité de leur produit devenu moins exposé à la concurrence. Dans le cadre des OPARCA, la réactivation des réseaux des commerçants et artisans par l'intermédiaire des unions commerciales et la réorganisation des espaces urbains a permis (sur 26 sites) d'améliorer l'activité des entreprises bénéficiaires, sans toutefois garantir la pérennité de ces actions en raison du caractère concurrentiel de l'activité commerciale, de la faible culture d'action collective dans ce secteur et des faibles perspectives de croissance qu'offrent les marchés locaux de taille limitée.

- les actions collectives dans le secteur du tourisme ont permis d'obtenir des résultats particulièrement intéressants dans le domaine de la professionnalisation des acteurs de ce secteur grâce à la formation. Des initiatives locales de mise en réseau de centres de formation (CFPPA de Château-Chinon, de Beaune et de La Brosse) et d'opérateurs touristiques (association de Pays, OTSI, gestionnaires des canaux) a permis d'améliorer les prestations touristiques et l'attractivité de la zone 5b. Ces actions sont susceptibles d'améliorer l'efficacité productive de chacun des opérateurs concernés.

- dans certains cas, le PDZR a accompagné des évolutions sectorielles en aidant l'organisation collective dans un objectif de réduction de coûts de production et d'amélioration de la productivité : organisation du travail en agriculture (groupements d'employeurs, CUMA), opérations collectives d'aménagement foncier, création de dessertes collectives en forêt.

Il reste à mesurer la portée des modifications produites dans le temps, surtout dans les secteurs qui connaissent une certaine concurrence entre les entreprises locales, dans le commerce et l'artisanat notamment. Or on sait que ce n'est pas à court mais à moyen terme, que les effets de ce type d'organisation sur les performances économiques locales sont susceptibles d'apparaître.

L'absence de finalités précises assignées aux actions collectives a limité l'efficacité de certaines actions du programme. Ainsi, les CLARE, qui devaient impulser de nouvelles formes d'organisation territoriale en agriculture autour d'actions collectives nouvelles, à une échelle infra-départementale, se sont limités le plus souvent à un rôle de guichet unique local. La prééminence de l'organisation départementale de l'agriculture et l'absence de finalités suffisamment précises d'une territorialisation de l'intervention a nui à l'efficacité de l'action. Seule la Puisaye, disposant d'une structure locale de développement agricole, a conduit un programme local d'action agricole, mettant l'accent sur l'agrotourisme et l'appui à l'installation.

Sur un autre plan, l'évolution de la structuration des grandes branches industrielles échappe à peu près totalement au PDZR, ce qui maintient des territoires en situation très vulnérable du point de vue de leur activité économique (Tonnerrois, Avalonnais, Auxois, Charolais). Le PDZR n'intervient pas sur les pôles industriels de la zone 5b pourtant fragiles (ex : Tonnerre, Avallon). Une politique plus centrée sur l'aide au développement d'entreprises liées aux industries structurantes, par sous-traitance ou production d'intrants, pourrait être en mesure de conforter la position des pôles locaux sans soutenir directement les grandes entreprises. Le cas d'Industrie Bourgogne Sud (IBS) dans le Charolais va dans ce sens, mais constitue l'unique réalisation pouvant être attribuée au PDZR.

De façon complémentaire, le PDZR a eu dans certains cas (la situation est très variable selon les territoires) des effets sur l'organisation des acteurs institutionnels chargés de l'appui à l'activité économique. Il a donné l'occasion à des chambres consulaires de se rapprocher des entreprises locales : certaines ont ouvert des bureaux permanents dans les territoires : Tonnerre, Avallon,

Charolles, Louhans, Châtillon-sur-Seine disposent maintenant d'une antenne permanente des Chambres de commerce et d'industrie dont elles relèvent. Certaines ont expérimenté des formules de collaboration avec les instances généralistes de développement des territoires : ainsi la chambre économique à Avallon regroupe les 3 compagnies consulaires autour du Comité de Développement de l'Avalonnais, et le Centre de Développement du Tonnerrois fait de même avec le SIECAT dont il assure les fonctions d'animation économique. Dans le commerce, les OPARCA ont donné l'occasion aux chambres de commerce de tenter de redynamiser les unions commerciales de certains sites, même si ces tentatives n'ont pas toujours eu un effet durable. Dans l'artisanat de production, des tentatives intéressantes ont été menées par certains agents des chambres de métiers pour impliquer et organiser les artisans de certaines filières, elles-mêmes souvent liées à un territoire. Enfin dans l'industrie, la CCI de Mâcon a poursuivi la démarche d'animation industrielle commencée lors du premier programme avec Charolais-Développement, tandis que celle de Dijon organisait son personnel au niveau des Pays pour susciter et appuyer les clubs d'entreprises de chaque territoire.

Ainsi, le PDZR, à travers les moyens qu'il a affectés à l'animation économique, a permis certaines innovations organisationnelles dans l'intervention économique au niveau des territoires.

- **En définitive, un impact différencié du programme sur les valeurs ajoutées sectorielles**

De manière synthétique, l'évolution de la valeur ajoutée des activités de la zone redevable aux effets propres du programme est variable selon les secteurs : bénéfice relatif en agriculture, secteur qui bénéficie à la fois de l'appui significatif aux productions traditionnelles et d'un mode d'intervention assez direct sur les unités de production, absence d'effet –sinon effet négatif- pour l'industrie qui ne tire du PDZR qu'un financement additionnel des mesures génériques de la région.

En agriculture, le résultat de nos évaluations de l'effet propre du programme montre un effet positif sur l'évolution de la marge brute standard globale entre 1988 et 2000. L'importance du contenu agricole du PDZR et son fort taux de pénétration auprès des exploitations agricoles de la zone, contribuent à expliquer ces résultats. Toutefois, la prédominance des aides individuelles permettant à court terme une réduction du coût des investissements et une baisse des coûts de production, au détriment relatif d'aides plus collectives et structurantes, laisse à penser que la pérennité de ces améliorations n'est pas assurée. Une intervention davantage basée sur l'organisation des acteurs dans l'optique de création de nouvelles ressources ou de nouvelles filières de commercialisation et de produits de qualité aurait eu un effet peut-être plus limité à court terme, mais plus durable.

Dans le secteur industriel, les effets propres du programme sur la valeur ajoutée des activités employant des salariés (industrie principalement et une partie des activités touristiques), approchés à partir des indicateurs partiels (base brute de taxe professionnelle, valeur des salaires bruts totaux versés dans la zone), annoncent un effet nul, voire défavorable du programme. Plus qu'un impact négatif du programme sur la valeur ajoutée, ce résultat peut refléter l'amélioration de la situation des zones en reconversion industrielle tendant à réduire le différentiel d'évolution du tissu économique de la zone 5b par rapport au reste de la région. Il semble donc, que, si les entreprises soutenues par le PDZR semblent en général connaître un développement de leur activité, les effets propres du PDZR soient réduits, ce qui est cohérent avec les observations de faible plus-value du PDZR en matière de création de nouvelles activités, de faible amélioration du niveau technologique des activités de la zone ou de diversification limitée du tissu économique.

D'une manière générale, l'effet du (des) PDZR sur le développement économique semble peu significatif, à partir des indicateurs disponibles ; l'indicateur plus global de la valeur ajoutée locale que représente la base de la taxe professionnelle, ne présente pas d'évolution significativement favorable pour la zone 5b. Cette appréciation doit toutefois tenir compte de deux éléments importants :

- D'une part, deux domaines importants dans ce programme sont mal couverts par nos indicateurs (tant BBTP que DADS) : il s'agit des activités non agricoles indépendantes, notamment le commerce et l'artisanat ainsi que le tourisme, secteurs particulièrement visés par le programme

(plus de 600 entreprises commerciales et artisanales concernées) et les emplois publics, sur lesquels intervient moins directement le programme. Seules les données des recensements de population (actifs occupés à leur lieu de travail) incluent ces secteurs, les données issues des DADS (établissements, emplois sectoriels et salaires) et de la base brute de la taxe professionnelle les excluant.

- D'autre part, les indicateurs économiques utilisés ne peuvent exprimer que les effets à court terme du programme. Or, il a été mentionné que de nombreux résultats ont été obtenus en matière d'organisation des acteurs économiques (actions filières, OPARCA, coordination de l'intervention économique au niveau des territoires) dont les éventuels effets positifs ne pourront s'exprimer et se mesurer qu'à moyen terme.

b) Impact sur la main-d'œuvre et l'emploi

Le PDZR n'est pas une politique de l'emploi. Même si certaines actions du programme, notamment dans le domaine de l'insertion professionnelle ou de la formation, visent directement la création d'emplois, l'impact quantitatif du programme sur l'emploi n'est qu'une résultante de l'efficacité des interventions économiques sur le développement des entreprises. De ce point de vue, l'impact global du programme apparaît contrasté. Les ressources humaines constituent une composante essentielle des économies locales et la productivité du travail est l'une des clés d'amélioration des performances des entreprises : aussi les questions de formation sont-elles un axe stratégique pour le développement des zones 5b.

Le premier résultat de l'évaluation concerne les conditions de mise en œuvre et de suivi des mesures qui s'y rapportent : l'opacité relevée au cours du précédent programme a laissé la place à un dispositif relativement clair et plus cohérent. Toutefois, le mode d'intervention centrée sur le renforcement de l'offre de formation professionnelle existante maintient une faible diversité des compétences et des qualifications dans la zone

- **Finalement, un impact contrasté sur l'emploi**

Si l'on observe d'abord l'évolution de l'emploi de la zone 5b sous l'angle des effectifs, il faut reconnaître que la situation n'est pas bonne : les effectifs employés connaissent une baisse sensible, même si la tendance s'infléchit dans la décennie 1990 par rapport à la période précédente (- 0,3% par an, contre – 1,3%). La zone 5b connaît une situation nettement plus défavorable que le reste des zones rurales et périurbaines de la Bourgogne (cf. tableau 1). Les effets structurels sont prépondérants dans cette poursuite du déclin, l'agriculture cédant encore un nombre important d'emplois, sans que la croissance des emplois industriels et tertiaires ne parvienne à en compenser les effets, malgré l'aide du PDZR.

- L'érosion du nombre d'exploitations et d'emplois agricoles s'effectue à un rythme plus rapide dans la zone 5b (- 3,1% par an, soit une perte de 10 500 UTA) que dans le reste de la Bourgogne rurale (- 2%), tandis que les créations d'emplois salariés (groupements d'employeurs, CUMA, activités de transformation ou de commercialisation) ne viennent que très partiellement compenser le reflux de l'emploi familial (environ 115 emplois nouveaux sont liées à l'intervention du PDZR) ;
- L'évolution positive de l'emploi industriel dans la zone 5b se fait à un rythme proche de celui des zones rurales du reste de la Bourgogne, confirmant la faible emprise du PDZR sur le développement industriel.
- L'évolution de l'emploi tertiaire est la plus difficile à apprécier du fait de la faiblesse des données statistiques disponibles. Si l'emploi dans les services marchands s'accroît de 2,4 % par an entre 1995 et 1998, il est néanmoins probable que la poursuite de perte de population de la zone 5b entretient la disparition de commerces dans les plus petits bourgs ruraux, malgré l'intervention des ATRA. La concentration de l'intervention du PDZR sur les pôles ruraux les plus structurants du

point de vue des services semble ainsi pertinente. Les OPARCA ont permis de conforter des entreprises existantes, de créer quelques emplois et de contribuer à rendre plus attractifs certains pôles ruraux. Par ailleurs, le PDZR a contribué à la création de plus de 200 emplois permanents dans le secteur touristique (hébergement, activités touristiques, centre du Mont-Beuvray) ainsi que de nombreux emplois saisonniers (tourisme fluvial, canaux).

S'agissant de l'adéquation entre les postes de travail offerts sur la zone et la demande d'emploi des actifs qui y résident, on peut affirmer que le PDZR a contribué à fluidifier le fonctionnement du marché du travail par les actions d'accueil, d'orientation et de formation qui ont concerné plus de 5 000 chômeurs, et ainsi, sans doute, à la baisse du chômage. De plus, le programme a permis d'impulser des initiatives d'acteurs institutionnels locaux (association, collectivités locales) en faveur de la création d'emplois dans les domaines des services aux personnes, de l'entretien de l'espace. Ces initiatives de développement local poursuivent le double objectif de satisfaction de besoins de la population résidente et de traitement des problèmes de chômage.

- **Une faible diversification des compétences et des qualifications de la main-d'œuvre**

Près de la moitié des crédits de formation du PDZR ont directement contribué à la qualification de près de 3 000 salariés ou chefs d'entreprises de la zone 5b, principalement en abondant la politique régionale de formation professionnelle en direction des centres de formation. Les ambitions du PDZR, atteintes d'un point de vue quantitatif, étaient modestes en matière de formation professionnelle (environ 4% des emplois salariés de la zone). L'intervention a été majoritairement centrée sur l'offre de formation plus ou moins en phase avec la demande de qualification de la zone, plus que sur le développement des compétences dans l'entreprise, à partir de plans de formation (15 entreprises seulement). Les actions aidées dans les centres de formation n'ont pas été guidées par une stratégie particulière adaptée aux caractéristiques de la zone 5b, elles ont apporté un financement complémentaire aux interventions publiques préexistantes sans entraîner la mise en place de sessions nouvelles adaptées à des besoins formulés localement. C'est surtout l'offre de formation en place qui a bénéficié des aides du PDZR, même si le constat doit être nuancé selon les secteurs.

- le PDZR est fortement intervenu dans la formation continue dans le secteur agricole, mais sur des formations classiques semblables à celles faites hors zone, à l'exception de quelques formations liées à des projets de diversification ;
- dans le secteur forestier, le PDZR a contribué à développer, par un ensemble d'actions complémentaires (soutien des formations, équipements du centre de formation), une gamme relativement complète de formations. La prédominance de la logique de l'offre et le manque de relation avec les problèmes de la filière (professionnalisation des entrepreneurs de travaux forestiers, notamment), ont toutefois limité les résultats du programme sur l'organisation de la filière ;
- dans l'industrie, le commerce et l'artisanat, le financement de plans de formation en entreprise ont été peu nombreux. L'appui au financement de formations généralistes dans certains domaines de l'industrie, du bâtiment et des travaux publics est globalement limité.

Dans ces secteurs, le PDZR a permis de renforcer la qualification des personnels ainsi que celle de nombreux chômeurs sur des niveaux de qualification faibles et moyens (niveaux V et IV) et dans les secteurs traditionnels de la zone 5b (près de 50% dans les secteurs de l'agriculture, la forêt, l'industrie agroalimentaire, le BTP).

C'est probablement dans le secteur touristique que le programme aura permis les avancées les plus nettes sur l'amélioration des compétences des professionnels du tourisme. Dans la continuité du premier PDZR, le programme a permis de développer une offre de formation touristique, presque inexistante antérieurement, répondant aux besoins de la zone.

c) Impact sur la dynamique de population et la cohésion sociale

- **Le PDZR a eu un impact favorable sur la dynamique de population de la zone**

La population de la zone 5b a poursuivi sa diminution entre 1994 et 1999, mais à un rythme plus faible que précédemment (0,28% par an contre 0,52% dans la période 82-90). Les estimateurs statistiques corrigés du biais de sélection attestent de l'effet positif du programme sur l'évolution de la population de la zone devenue moins fortement négative, grâce à l'amélioration du solde migratoire qui devient positif dans la zone 5b entre 90 et 99. Certes le PDZR n'a pas déclenché de dynamique globale de rattrapage démographique par rapport au reste de la Bourgogne, mais il semble avoir contribué à améliorer l'attractivité de la zone 5b. Il faut noter que les territoires PRDC de Puisaye, de Bourgogne centrale, du Nivernais et de la Bresse bourguignonne renforcent leur attractivité antérieurement positive, alors que ceux de l'Auxois, du Charolais et des plateaux de Bourgogne, connaissent une situation moins favorable puisque leur solde migratoire reste négatif ou très faiblement positif (pour les plateaux).

On peut peut-être voir là l'effet de l'ensemble des investissements réalisés en matière d'équipements publics destinés aux populations et de rénovation de l'appareil commercial et de services de la zone. Les nombreuses actions de valorisation du potentiel touristique et d'amélioration des aménités conduites dans le cadre du PDZR dans les zones de Bourgogne centrale, de Puisaye ont sans doute aidé à améliorer l'attractivité de ces zones. La Bresse bourguignonne profite probablement d'avantages de situation (proximité de Macon et de Chalon, accès à l'autoroute A39) combinés au développement de la dynamique industrielle et touristique soutenue par le PDZR.

- **Le PDZR n'a pas permis de rapprocher le niveau de vie des habitants de la zone de celui des habitants du reste de la Bourgogne**

On note l'apparition d'effets significativement négatifs du PDZR sur l'évolution du revenu net imposable des ménages de la zone entre 1994 et 1997. Ces résultats inquiétants sont peut-être imputables à la faible durée de la période retenue, ainsi qu'à la fiabilité incertaine en séries temporelles de cette source qui n'a jamais été réellement testée. Il faut néanmoins s'interroger sur la signification d'un tel résultat.

L'amélioration de la situation de l'emploi permise par les nombreuses initiatives en matière d'insertion sociale et professionnelle soutenues par le programme, semble pourtant favorable à l'amélioration des revenus des populations en situations les plus précaires. D'autre part, de nombreuses actions du programme ont un effet positif sur le revenu des ménages : ainsi dans le domaine touristique, le PDZR a permis de générer des revenus complémentaires à plus de 200 ménages par le développement de l'hébergement chez l'habitant. Malgré cela, le rythme d'évolution du nombre de RMIstes (environ + 4% par an) s'est maintenu entre 1994 et 1999 en zone 5b, alors qu'il a baissé de moitié dans le reste de la Bourgogne où il est passé de 8 à 4% par an. L'attractivité renforcée de la zone peut être un facteur explicatif d'une baisse du niveau de revenu, si elle se traduit par l'arrivée de retraités à revenus réduits dans des zones rurales où des efforts sont faits, avec l'appui du PDZR, pour maintenir un niveau minimum de services et où un ensemble d'initiatives sont prises notamment en matière de services aux personnes.

- **Certaines actions ont eu un impact sur la cohésion sociale**

De nombreuses réalisations dans le domaine social, effectuées souvent dans un cadre associatif, ont présenté un caractère innovant : actions d'insertion menées sur les territoires en appui aux projets de développement local, notamment sur le patrimoine, actions de formation de militants associatifs en Saône-et-Loire pour permettre leur implication dans les démarches de développement ; dans l'Avallonnais, un dispositif complémentaire au PDZR a été monté par la même équipe que le PDZR sur le financement de LEADER, avec toutes les associations locales en direction de la jeunesse, dispositif devenu une référence en matière d'implication des associations dans le développement. A

l'issue du programme, il convient donc de prendre acte que le secteur associatif est devenu, à travers le PDZR et LEADER, un interlocuteur de l'action publique, ce qui constitue une évidence pour les acteurs locaux mais représente une nouveauté pour un programme européen.

En revanche, le programme n'est malheureusement pas intervenu directement (parce que ce n'est réglementairement pas possible) sur les thèmes de la jeunesse, des loisirs, de l'habitat, des réseaux (de l'information), qui constituent pourtant des facteurs essentiels de la cohésion sociale, ainsi que de l'attractivité des territoires.

3.3.3 L'effet du programme sur l'organisation des acteurs publics et la structuration du territoire

a) Le PDZR et l'organisation des acteurs sur les territoires

Le PDZR a mobilisé tous les échelons et tous les modes d'intervention des pouvoirs publics, et il importe, malgré la complexité de cette intervention, d'en apprécier l'impact sur la conduite des affaires publiques. Les interviews effectués et les monographies de territoires présentées en annexe 5 permettront d'alimenter cette réflexion. Elle portera sur quelques thèmes non abordés dans l'évaluation économique : l'intercommunalité, le passage des PRDC aux démarches de Pays, l'organisation de la Bourgogne centrale.

➢ Le PRDC et le développement de l'intercommunalité

La recherche d'un cadre pertinent d'organisation pour l'action publique locale est une constante de la vie publique : en milieu rural, l'émiettement communal constitue un handicap que l'administration essaye de contourner en proposant aux élus, à mesure que les textes législatifs le permettent, des formes d'intercommunalité respectant l'échelon de base de la commune, tout en mettant en commun à un échelon plus adapté les fonctions essentielles touchant le développement et l'aménagement.

La Bourgogne, qui compte plus de 2 000 communes, dont 1 137 dans la zone 5b, était plutôt en retard dans cette évolution vers l'intercommunalité, et on peut s'interroger sur le fait que, contrairement à d'autres régions, le DOCUP n'ait pas proposé d'y contribuer sans doute par souci de respecter les compétences de l'Union qui ne s'étendent pas à ce champ. Le niveau d'organisation territoriale qu'il proposait (la zone PRDC) dépassait l'échelle géographique habituelle de l'intercommunalité, et d'autres formes juridiques d'organisation étaient proposées à ce niveau (association ou syndicat de communes). Pourtant, 41 % des financements du programme ont transité par les communes ou leurs groupements, et certaines de ses mesures comme les zones d'activité, l'assainissement ou la collecte des ordures ménagères impliquaient une organisation intercommunale.

A l'issue du programme, on constate en effet que l'intercommunalité, notamment l'intercommunalité de service, a fortement progressé pendant la durée du PDZR : des territoires entiers sont organisés en communautés de communes (Puisaye, Bourgogne centrale de la Nièvre, Charolais-Brionnais à deux exceptions), et dans d'autres, la dynamique est en cours (Auxois, Avallonnais). Des facteurs divers y ont contribué : la majoration de la DGF, le travail des sous-préfets, l'initiative d'élus locaux, mais aussi, dans plusieurs territoires, l'impulsion de la structure locale du PRDC.

Si le rôle du PDZR n'a pas été négligeable dans le développement de l'intercommunalité, on peut considérer qu'il n'a pas été déterminant : il s'agit donc là d'un effet positif mais non directement visé par le programme.

- **Les PRDC et la démarche des Pays**

Le déroulement du programme a coïncidé avec le vote de deux lois successives (Pasqua en 1995, puis Voynet en 1999), proposant une démarche originale de développement dans un cadre territorial, le Pays, la première instituant une procédure expérimentale pour certains territoires, la seconde proposant une démarche participative de projet de territoire pour tous les territoires qui choisiraient de s'y lancer. Le PDZR, en instituant une démarche territoriale, le PRDC, conçue comme le «noyau dur » du PDZR, en prévoyant des étapes d'élaboration d'une charte de territoire, la constitution d'une structure locale de développement et la contractualisation avec l'Etat et la Région, pouvait être considéré comme ayant anticipé la démarche de Pays. Il faut donc se demander, à l'occasion de l'évaluation, s'il a effectivement préparé les acteurs des territoires ruraux bourguignons à entrer dans une telle démarche.

La réponse à la question ne peut être que nuancée. Deux facteurs nous semblent avoir été déterminants dans la nature des PRDC et leur transformation éventuelle en Pays :

- la pertinence du découpage territorial :
Certains PRDC correspondaient à des territoires dont la taille et la constitution étaient adaptées à une démarche de Pays : c'était le cas de la Puisaye, du Tonnerrois, du Châtillonnais, de la Bresse, de l'Auxois. D'autres avaient une étendue trop importante (Charolais-Brionnais, le Nivernais, la Bourgogne centrale), incluaient parfois des morceaux d'autres territoires (Charolais-Brionnais, Bourgogne centrale), certains n'avaient pas de continuité territoriale (Nivernais). Plusieurs, conséquence d'un zonage européen basé sur les handicaps, étaient privés de leurs pôles de développement naturels situés hors de la zone 5 b (partie est du Charolais-Brionnais privée de Cluny, partie sud de la Bourgogne centrale privée d'Autun).

- le mode de conduite du PRDC sur les territoires :
Si les PRDC relevaient bien du même esprit que les textes sur les Pays de la LOADDT, avec toutefois moins d'audace dans la marge de manœuvre laissée aux acteurs locaux, leur mise en œuvre a été très différente selon les territoires : l'évaluation intermédiaire signalait déjà que l'appellation PRDC recouvrait des pratiques qui n'avaient de commun que le nom, et les monographies présentées en annexe 5 l'ont confirmé. En Saône-et-Loire, les acteurs majeurs des territoires adoptèrent pour la gestion du PRDC des pratiques centralisées, avec une logique de guichet, favorisant une consommation rapide des crédits et reportant au second plan une réflexion sur le développement de leur territoire et une sélection des projets présentés. A l'inverse, dans l'Yonne, des structures de développement plus anciennes adoptèrent des pratiques participatives pour gérer leur PRDC, sélectionnant les dossiers présentés en référence à un projet de territoire. Les autres territoires adoptèrent des pratiques intermédiaires entre ces deux logiques. Dans le premier cas, la structure de développement était considérée comme un outil éphémère de gestion de procédure (celle de Bresse n'eut d'ailleurs jamais de statut juridique) qui disparut logiquement à la fin du programme, et l'agent de développement était vu comme un gestionnaire de dossiers sans mission d'animation. Dans le second, la structure de développement avait vocation à gérer tous les dispositifs concernant le territoire, et ses agents avaient une mission permanente d'animation, dépassant les procédures.

La conjonction de ces deux facteurs a permis à certains territoires de passer rapidement dans une démarche de pays : l'Auxois, la Bresse et l'Avalonnais, qui avaient été retenus comme territoires expérimentaux de la loi Pasqua, poursuivent leur démarche dans le nouveau dispositif de loi Voynet, avec quelques difficultés pour les deux premiers à associer la diversité des acteurs du territoire. La Puisaye est passée directement et rapidement du PRDC à la démarche de Pays, avec des pratiques très participatives, ainsi que le Tonnerrois plus tardivement et sur un mode pour l'instant moins participatif. Le Charolais-Brionnais, handicapé par des oppositions de leaders politiques, a démarré plus tard, en menant simultanément deux démarches : « cœurs de territoire » avec la région et la démarche de Pays avec l'Etat. Il est à noter que, dans la majorité des cas cités, les agents de développement des PRDC sont devenus les chefs de projet de Pays. Par contre, le Nivernais et la Bourgogne centrale de la Nièvre ont éclaté entre de nouveaux territoires découpés par le Conseil

Général, ne reprenant ni le découpage du PRDC qui s'était révélé inadapté, ni les territoires des structures de développement existantes dans le Bazois et le Morvan-Sud, que le PDZR et LEADER avaient subventionnées. En Côte-d'Or, le Châtillonnais, dont la structure locale ne s'était jamais affirmée, a de la difficulté à mettre en place une démarche de pays participative.

En résumé, le PDZR, à travers sa territorialisation en PRDC, a fortement facilité l'émergence des Pays, là où son découpage était pertinent, et lorsque les acteurs locaux avaient adopté une démarche de projet de territoire et des pratiques participatives.

➢ **Le PDZR et l'organisation territoriale du Morvan**

L'évaluation intermédiaire avait déjà pointé le fait que le PDZR n'avait pas su traiter le problème de l'organisation territoriale de la Bourgogne Centrale, la suite du programme l'a confirmé. Territoire atypique par sa taille, son caractère interdépartemental et la position périphérique de ses pôles, le Morvan, élargi et baptisé Bourgogne centrale par le DOCUP, faisait l'objet d'un PRDC semblable aux 6 autres territoires. Se posaient les questions de son animation et de la programmation locale, sur lesquelles avait déjà buté le programme précédent : les auteurs du programme refusèrent de les confier au PNR, arguant de l'emprise géographique insuffisante du PNR par rapport au territoire du PRDC ; ils renoncèrent à la programmation locale, confiant l'animation à diverses structures de développement périphériques, dont certaines menèrent un travail remarquable et d'autres ne parvinrent pas à s'affirmer.

Cette décision fut lourde de conséquences : elle enleva au PNR une occasion d'accroître une légitimité qui a toujours été problématique, et elle ouvrit le champs aux forces centrifuges encouragées par les logiques départementales, poussant à l'organisation de territoires autour des « villes portes » du massif. C'est dans ce dernier cadre que s'effectue actuellement l'organisation en Pays. On peut objecter que l'éclatement du Morvan était inéluctable, et que le PDZR n'a fait que l'anticiper, que les Morvandiaux n'ont pas proposé d'alternative crédible. Il reste qu'il s'agit d'un territoire à forte identité, le seul qui soit commun aux 4 départements de la région, et que, ce faisant, une occasion de structuration volontariste du territoire régional a peut-être été perdue.

b) L'effet du programme sur la structuration du territoire

➢ **Rappel de l'ambition exprimée dans le DOCUP**

Comme toutes les politiques en direction des zones rurales, le DOCUP affirmait l'ambition d'assurer aux habitants de la zone 5 b des conditions de vie comparables à celles d'autres zones de la région, en termes de disposition d'équipements et de services. Il insistait sur le nécessaire « maillage » du milieu rural par un réseau de petites villes et de bourgs-centres, disposant de capacités de services, d'emploi, d'accueil et d'animation, constituant un facteur d'identité pour la population de la zone et d'attractivité pour la population extérieure. Il fixait comme objectif au PDZR la promotion de ce maillage. A l'issue du programme, il importe de vérifier si cette ambition a été atteinte, en se référant à la classification des pôles effectuée par l'INSEE à l'occasion des inventaires communaux décennaux. Elle permet de distinguer parmi les communes, en fonction de leur équipement, des pôles de proximité et des pôles intermédiaires.

➢ **L'effet des OPARCA**

La démarche d'OPARCA, mise en œuvre dès le premier PDZR, visait clairement à conforter le potentiel commercial des pôles, à travers une démarche très méthodique. L'analyse présentée dans l'annexe 6 montre que, sur 79 pôles intermédiaires, 33 bourgs ont été touchés par les 29 OPARCA (l'une d'entre elles était multipolaire) : 29 sont à la fois pôles intermédiaires et de proximité, 3 uniquement pôles de proximité ; un seul bourg bénéficiaire n'était ni l'un ni l'autre. Le caractère sélectif de la mesure a donc bien été respecté. Les communes bénéficiaires regroupent ¼ de la population de la zone et plus de 40 % des emplois, elles possèdent en moyenne 32 équipements sur les

36, 4/5 sont chefs-lieux de canton. Malgré l'intervention de la procédure OPARCA (pour certaines pour la deuxième fois), leur population continue à diminuer entre les 2 recensements à un rythme supérieur à celui des autres communes (-0,61 % par an contre - 0,18 %), par contre leurs emplois augmentent (+0,28 % par an contre -0,76) ; leur niveau d'équipement poursuit sa diminution (-0,47 %), mais à un rythme moins rapide que celui des autres communes (-0,71 %).

Sur les 79 pôles intermédiaires de la zone 5 b, la moitié avait pâti d'une dégradation de leur équipement commercial entre les 2 derniers inventaires. Pour les 21 qui avaient bénéficié d'OPARCA, l'évolution du niveau d'équipement entre 1988 et 1998 avait été très variable : 6 avaient enregistré une amélioration (certains restant néanmoins fragiles), 16 une dégradation du niveau d'équipement, soit celui du pôle lui-même (4), soit celui de la périphérie (12).

Au total, la situation des 79 pôles intermédiaires de la zone 5 b s'établissait comme suit en 1998 :
- 10 grands pôles bien équipés et attractifs. 9 d'entre eux avaient été bénéficiaires d'OPARCA dont 3 pour la seconde fois, Châtillon-sur-Seine n'en ayant pas bénéficié dans l'actuel programme : parmi ceux-là, 2 sont en développement, 6 restent néanmoins fragiles, du fait de l'évolution de leur périphérie.
- 34 pôles bien équipés et attractifs. 18 avaient été bénéficiaires d'OPARCA dont 3 pour la seconde fois ; parmi ceux-là, 3 sont en développement, les autres restent fragiles du fait de leur périphérie, 6 sont considérés comme très fragiles,
- 35 pôles aux caractéristiques problématiques. 4 avaient été bénéficiaires d'OPARCA ; parmi eux, 2 sont en développement, 1 fragile et 1 très fragile.

Il apparaît donc que l'outil de l'OPARCA, en confortant l'appareil commercial d'un centre, ne suffit pas à stabiliser l'évolution problématique d'une partie des pôles de service de la zone 5 b ; d'autres facteurs comme l'emploi et la politique d'équipements publics agissent aussi sur cette évolution.

➢ **L'effet des équipements publics**

Une partie des équipements publics sont qualifiés de structurants, car ils contribuent, par leur localisation sur des centres, à la structuration du territoire. L'analyse en a été faite dans le chapitre sur les équipements publics, et pour certains, dans celui du tourisme et du patrimoine. Leur localisation est souvent contingente, et ne laisse aucune possibilité de choix, notamment pour tous ceux qui sont liés à une ressource fixe. Par contre, pour d'autres, une marge de manœuvre était laissée aux responsables du programme pour les localiser sur des pôles à conforter ou à faire émerger : c'était du moins l'esprit de l'action D 202 (rénovation et aménagement de villages), qui devait toucher 80 villages (soit approximativement le nombre de pôles de proximité de la zone 5b). Or, l'esprit du DOCUP a été perdu lors de la mise en œuvre, qui s'est traduite (sauf dans l'Yonne), par un saupoudrage d'équipements divers sur 231 communes de toutes tailles, sans, pour la plupart, intégrer ces réalisations dans la démarche méthodique de réflexion sur la commune qui avait été prévue.

Si on élargit à l'ensemble des équipements structurants, l'analyse présentée dans le rapport thématique équipement fait apparaître que, sur les 1136 communes de la zone, 485 n'avaient bénéficié d'aucun équipement du programme et 346 de seuls équipements diffus. Les autres (305) avaient bénéficié en outre d'équipements structurants, dont 135 principalement structurants. Or, il apparaît à l'analyse que ces communes ne se différencient des autres communes de la zone ni par un mouvement de population (leur population diminue même plus vite), ni par leur solde migratoire, ni par l'évolution de l'emploi ; seule leur pyramide d'âge est plus jeune, et la proportion d'emplois dans les services plus élevée. C'est là un indice de la localisation aléatoire des équipements publics, sans prise en compte de la fonction polarisatrice de la commune bénéficiaire.

Par contre, il faut constater que certains équipements réalisés dans le tourisme et le patrimoine ont contribué à conforter ou à faire émerger des pôles : la monographie effectuée sur Tournus l'a mis en lumière, mais des observations semblables pourraient être faites à Vézelay, à Paray-le-Monial, à

Semur-en-Auxois, aux Settons, les mêmes effets apparaîtront peut-être ultérieurement au Mont-Beuvray et à Alésia ou dans les bourgs où sont localisés les musées.

➢ **La situation du maillage de la zone 5b à l'issue du programme**

Les résultats de l'inventaire communal de 1998 et la comparaison avec celui de 1988 nous renseignent sur la situation et sur l'évolution des pôles constituant l'armature du territoire de la zone 5b, que le DOCUP avait l'ambition de renforcer. Il est à noter que les pôles et leurs bassins s'emboîtent presque parfaitement dans la zone 5b, à l'exception d'Autun dont le pôle est hors zone 5b alors qu'une partie du bassin est en zone 5B et de quelques attractions périphériques très réduites.

La zone 5 b est structurée par 80 pôles intermédiaires (qui sont également pôles de proximité), complétés par 49 pôles ayant uniquement la fonction de proximité. L'effectif des premiers (cf. tableau 8) s'est accru de 1 pôle en Bourgogne centrale (Chatel-Censoir), de 1 en Bresse bourguignonne (Varennes-Saint-Sauveur), et de 1 en Nivernais (Lucenay-les-Aix), contre 1 disparition en Bourgogne centrale (Liernais), et 1 dans le Nivernais (Brinon-sur-Beuvron).

Tableau 8
Situation des pôles intermédiaires et de leur bassin en 1998 ; évolution 1988-1998

Zone PRDC	Nombre de pôles interméd.	Population moyenne	Nombre moyen de communes du bassin	Population moyenne du bassin	*Pôles apparus*	*Pôles disparus*	*Solde*
Auxois	8	2 493	24	5 892	0	0	0
Bourg. centrale	17	1 786	11	4 269	1	-1	0
Bresse bourguig	9	2 549	12	7 371	1	0	1
Charolais-Brion.	16	3 173	10	6 134	0	0	0
Nivernais	13	1 589	13	3 969	1	-1	0
Plateaux de B.	9	1 899	19	4 910	0	0	0
Puisaye	8	1 482	8	4 027	0	0	0
Total zone 5B	**80**	**2 170**	**13**	**5 153**	**3**	**-2**	**1**
Bourgogne	148	5 461	14	10 835	7	-4	3

Source : Inventaires communaux 1988 et 1998, INSEE/SCEES

L'évolution est moins favorable pour les pôles de proximité (cf. tableau 9) qui enregistrent 17 disparitions (principalement en Bourgogne centrale et en Auxois) et 5 apparitions, soit une perte nette de 12 pôles pour la zone. Comme c'était prévisible, c'est donc le niveau inférieur du maillage qui est fragilisé et dont l'existence est parfois remise en cause.

La taille démographique de ces pôles et de leur bassin est inférieure à celle de la moyenne de la Bourgogne, et a fortiori de la Bourgogne hors zone 5b. Ainsi, les pôles intermédiaires de la zone 5b ont entre 1500 et 2 500 habitants, ceux du Charolais-Brionnais étant plus peuplés (la moyenne en Bourgogne est de 5 500), ils desservent un bassin de 4 à 6 000 habitants (la moyenne de Bourgogne est proche de 11 000). Les pôles de proximité ont entre 1 200 et 2 250 habitants (3 600 en moyenne en Bourgogne), et desservent des bassins de 2 600 à 5 000 habitants (6 100 en moyenne en Bourgogne).

L'évolution de l'effectif des pôles n'est pas la seule indication de leur fragilité ; leur composition est également à considérer. Presque la moitié des pôles intermédiaires (38 sur 80) subissent une dégradation de leur appareil commercial, cela malgré les interventions du programme à travers les

OPARCA : sur 21 en ayant bénéficié, 17 enregistrent une érosion des commerces et services à la fois au sein du pôle et dans son bassin (cf. carte 1). Sur les 80 pôles intermédiaires de la zone 5b, l'évolution au cours de la décennie a révélé pour 51 d'entre eux une grande fragilité (érosion du pôle et de son bassin), pour 20 une érosion du pôle seul, pour 8 celle du bassin seul ; 1 seul voyait la situation des 2 s'améliorer. Cette situation s'est aggravée par apport à la décennie 1980-1988 où 37 pôles seulement étaient classés très fragiles.

Tableau 9

Situation des pôles de proximité et de leur bassin en 1998 ; évolution 1988-1998

Zone PRDC	Nombre de pôles de proximité	Population moyenne	Nombre moyen de communes du bassin	Population moyenne du bassin	*Pôles apparus*	*Pôles disparus*	*Solde*
Auxois	9	2 250	20	5 149	0	-3	-3
Bourg. centrale	28	1 319	8	2794	0	-5	-5
Bresse bourguig	19	1 833	6	3 578	1	-3	-2
Charolais-Brion.	26	2 229	6	3 892	2	-1	1
Nivernais	18	1 305	9	2 925	2	-3	-1
Plateaux de B.	18	1 258	10	2 611	0	-1	-1
Puisaye	11	1 231	6	2854	0	-1	-1
Total zone 5B	**129**	**1 625**	**8**	**3 293**	**5**	**-17**	**-12**
Bourgogne	263	5 549	8	6 097	24	-46	-22

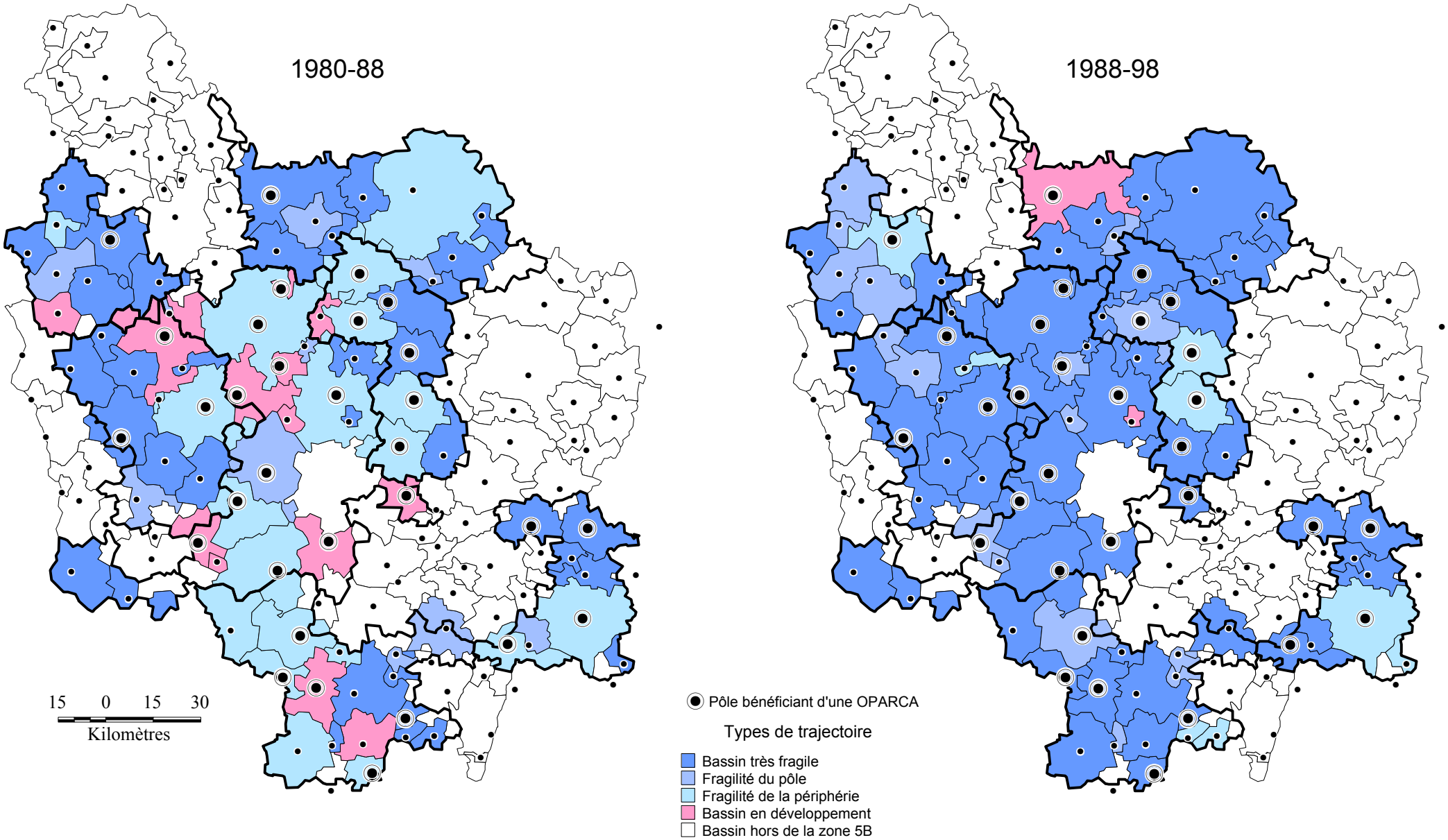
Source : Inventaires communaux 1988 et 1998, INSEE/SCEES

Cette dégradation du niveau inférieur des commerces et service constitue une tendance lourde de l'évolution des espaces ruraux, et les publications nationales récentes de l'INSEE sur les résultats de l'inventaire communal montrent qu'elle n'est pas spécifique à la Bourgogne. Il faut toutefois la relativiser, en dépassant le schéma implicite de structuration des services, selon lequel la distance du service doit être inversement proportionnelle à la fréquence de son utilisation. Ce schéma, qui reste une référence pour certaines clientèles captives (personnes âgées et mères de famille non motorisées), est remis en cause par plusieurs facteurs de transformation de nos sociétés : d'abord la mobilité accrue de la population, du fait de la motorisation qui se généralise et de la pratique croissante des migrations alternantes professionnelles par les habitants des zones rurales, influant sur leurs habitudes de consommation ; ensuite les mutations en cours et à venir de l'appareil commercial : la publicité des grandes surfaces généralistes ou spécialisées, la livraison à domicile de certains produite (surgelés), la vente par correspondance et la vente en ligne, les ventes foraines, tous ces phénomènes amènent à considérer la question de la desserte en commerces et services du milieu rural autrement qu'en termes de distance.

Il importe enfin de rappeler que le programme n'intervient pas dans des domaines d'équipements essentiels à la structuration du territoire, qui relèvent d'autres dispositifs publics : citons notamment les établissements scolaires, les établissements hospitaliers, les services de secours et de sécurité (pompiers, gendarmerie), la Poste, les trésoreries-perceptions, les transports de personnes, le logement social. D'autres champs d'action, à la frontière du public et du privé, échappent aussi largement au PDZR, tout en contribuant fortement à la structuration du territoire : il s'agit du champ de l'action sociale sportive et culturelle, notamment en direction des jeunes, des personnes âgées, des handicapés et d'autres populations particulières.

Pour conclure, on peut créditer les PDZR successifs d'avoir fortement contribué à arrêter la chute démographique de la zone 5 b, d'avoir rendu son territoire plus attractif sur le plan esthétique et patrimonial, mais on ne peut affirmer qu'il a réussi, comme il en avait l'ambition, à le mailler par un réseau de bourgs.

Trajectoires d'évolution des pôles intermédiaires et de leur bassin depuis 1980



3.3.4 Les effets du PDZR de Bourgogne sur l'environnement

L'analyse des effets du PDZR sur l'environnement est une préoccupation forte des financeurs du programme, mais fait l'objet d'intenses controverses scientifiques et débats sociaux, ayant donné lieu à des discussions de méthode en comité de pilotage. Il s'agit d'évaluer les effets sur l'environnement, prévus ou non prévus, des actions sectorielles du programme, d'apprécier son effet sur les comportements des acteurs face à l'environnement et de formuler des recommandations.

L'évaluation de l'impact du programme sur l'environnement s'est heurtée à un certain nombre de difficultés. D'abord, on ne dispose pas d'une situation suffisamment précise de l'ensemble des « compartiments » de l'environnement en Bourgogne et notamment sur la zone 5b au démarrage du programme, malgré l'intérêt du profil de l'environnement réalisé par la DIREN commun aux objectifs 2 et 5b, joint au DOCUP. Ensuite, les indicateurs de résultats prévus pour les opérations n'ont pas toujours été choisis en lien avec les préoccupations environnementales, et ils ont été très irrégulièrement renseignés, rendant difficile l'appréciation de l'impact d'un ensemble d'opérations dans un secteur donné. Enfin, certains effets des opérations du programme sur l'environnement ne sont pas perceptibles au moment de l'évaluation et ne se manifesteront qu'à long terme.

a) La place de l'environnement dans la programmation du PDZR de Bourgogne

On constate une évolution de la place de l'environnement dans le programme entre le premier PDZR (1989-1993) et le second (1994-1999). Le premier programme s'appuyait sur une logique très sectorielle et ne comportait pas d'axe stratégique environnemental : l'environnement, dans sa dimension à la fois globale et transversale, se trouvait redistribué à l'intérieur des différents axes sectoriels, sans réelle prise en compte. L'impératif de développement économique visant à créer ou relancer une dynamique de croissance semblait l'emporter sur le souci de protection de l'environnement et sur une politique de développement territorial intégrée.

Le second PDZR reste, lui aussi, globalement dans une démarche de développement sectoriel avec des axes stratégiques centrés sur l'agriculture, la forêt, l'industrie, le commerce et l'artisanat, le tourisme, auxquels sont associés des axes plus transversaux comme l'environnement et les ressources humaines. Mais, comme signalé pour haut, un « profil de l'environnement » rédigé par la DIREN est toutefois inséré dans le DOCUP, et l'on note l'apparition d'une mesure spécifique de sauvegarde et mise en valeur du patrimoine environnemental (C3), et de deux axes où l'environnement est fortement intégré au niveau des finalités sectorielles et des objectifs stratégiques :
- la valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnemental.
- l'amélioration des conditions de vie et protection de l'environnement.

Par ailleurs, l'environnement est inclus dans plusieurs objectifs opérationnels au niveau de l'agriculture et de la forêt. Ainsi, les objectifs opérationnels « réduire les pollutions agricoles » et « agir sur l'espace et le paysage » contribuant eux-mêmes à « mieux impliquer l'agriculture dans l'environnement rural » devaient avoir des incidences favorables sur l'environnement. Par contre, pour certains secteurs comme l'industrie, le commerce et l'artisanat, le tourisme, dont les impacts sur l'environnement peuvent être importants (pollution de l'air, de l'eau, dégradation ou amélioration du paysage, etc.), le programme ne fixait pas d'objectifs environnementaux.

S'agissant de la mesure C3, son démarrage fut très lent (24 % des crédits étaient mis en œuvre en milieu de programme), une forte mobilisation des acteurs permit la mise en place de nombreux projets en seconde période.

b) Analyse des effets du programme sur l'environnement

On tentera d'analyser ici les effets du programme sur les différentes composantes de l'environnement : le paysage, l'eau, la biodiversité, la gestion des déchets, ainsi que sur la sensibilité

du public à la préservation de l'environnement[28]. Nous distinguerons les impacts avérés et les effets hypothétiques du programme. Pour ces derniers, nous ne disposons pas des données pour les vérifier, mais des références bibliographiques nous permettent de les évoquer.

➢ ***Les effets sur le paysage***

Les opérations financées par le PDZR dans les domaines de l'agriculture, de la forêt, du tourisme et du cadre de vie ont eu un certain nombre d'impacts sur le paysage.

Les éléments structurants du paysage bourguignon tels que les haies et les arbres isolés ont subi les effets des remembrements et de leurs travaux connexes. En effet, il apparaît que la faible prise en compte de la loi paysage et des recommandations des études d'impacts soit à l'origine de l'arrachage de haies et d'arbres lors de certaines procédures de remembrement. Par ailleurs, les quelques remembrements où les indicateurs de prévision sont renseignés indiquent une tendance à la diminution de la végétation. Il apparaît que la présence insuffisante dans les commissions des « personnes qualifiées pour la protection de la nature » n'a pas permis d'assurer une bonne prise en compte du paysage dans ces procédures. Bien que modestes par rapport à la surface agricole utile de la zone 5b (2%), les opérations de remembrements conduites dans le programme (21 000 hectares sur 21 communes, ont pu être à l'origine de modifications notoires du paysage de bocage bourguignon, les observations faites ayant montré que les pratiques n'aient pas évolué positivement depuis le programme précédent. Il est vrai qu'il faut relativiser cette observation, ces attentes étant sans commune mesure avec l'impact de l'agrandissement continu des exploitations agricoles découlant de la politique agricole.

Un autre volet du programme finançait la construction de bâtiments d'élevage. Nous ne disposons pas des données nécessaires pour évaluer l'intégration paysagère de ces bâtiments. L'intégration paysagère des bâtiments agricoles pose plusieurs problèmes : celui de leur volume (la mise aux normes exigeant la construction de nouveaux équipements très visibles), de leur localisation à la périphérie des bourgs (respect de la réglementation sur les installations classées) et de l'utilisation de matériaux modernes qui ne sont pas en harmonie avec le bâti traditionnel. Il faut rappeler que l'impact négatif des bâtiments d'élevage avait été aussi pointé lors de l'évaluation du premier PDZR, mettant en cause l'architecture et l'implantation des bâtiments réalisés. Toutefois dans ce programme, l'ampleur de l'impact est limitée par le nombre plus réduit de bâtiments financés.

Les incidences des opérations forestières sur le paysage relèvent essentiellement des actions de reboisement. Même si en général on observe une réorientation des plantations financées par le programme vers les feuillus (90%), la situation varie localement. Ainsi, dans le Morvan, l'enrésinement s'est poursuivi : en effet, les résineux représentent 81% de la surface reboisées grâce au financement du PDZR, soit 761 ha représentant 2% de la forêt morvandelle[29] et entraînant une augmentation de près de 6% de la surface de résineux. Ces reboisements viennent en substitution de taillis feuillus. Le PDZR n'a donc pas permis d'enrayer la tendance à l'enrésinement du massif qui avait été soulignée dans l'évaluation et qui peut provoquer une banalisation du paysage par l'homogénéisation des peuplements, que ce soit sur le plan de la composition ou de la structure : les observations effectuées à l'occasion d'une monographie effectuée sur les opérations forestières dans le Morvan[30] laissent supposer que les exigences de précautions environnementales prévues dans le DOCUP pour les reboisements n'ont pas toujours été respectées dans le cas de plantations résineuses, et que certaines conséquences paysagères ont pu en résulter. Ailleurs, la conversion de taillis sous futaie en futaie, largement financée par le programme, a pu être à l'origine d'une certaine dégradation

[28] L'annexe 7 présente l'analyse détaillée de l'impact de chaque thématique du programme sur l'environnement par thématique

[29] Surface forestière de la zone PRDC de Bourgogne Centrale calculée à partir de l'inventaire communal 1998.

[30] Pleyber Emilie, Lévy Frédéric - mai 2001 : Contribution à l'évaluation environnementale du PDZR 1994-1999 : analyse de l'impact environnemental des mesures sectorielles agricoles et forestières. ENESAD, rapport pour la DIREN.

du paysage : le traitement en futaie régulière et les coupes rases soulèvent en effet un débat sur leurs conséquences en termes de paysages et d'équilibres écologiques.

Un impact potentiellement négatif du programme sur le paysage apparaît également au travers du financement de la distribution d'électricité, les 2 250 km de lignes électriques qui ont été posées ont un impact probable sur le paysage naturel et bâti, sachant qu'on a noté très peu d'opérations d'enterrement de lignes.
Mais, le programme a permis aussi des actions de protection et de mise en valeur du paysage menées à l'initiative de certains agriculteurs, notamment dans les CLARE : il s'agit d'embellissement d'abords de fermes, de rénovation de façades et d'intégration paysagère de bâtiments agricoles, d'équipement en élagueuses pour entretenir les haies. Leur impact sera notable dans le Nivernais et le Charolais-Brionnais où les opérations d'embellissement ont été les plus nombreuses. De même, deux cahiers de recommandations architecturales ont été conçus puis réalisés pour l'habitat et les bâtiments d'élevage, afin d'intégrer la dimension paysagère en amont des constructions ou rénovations.

Pour pallier les éventuels impacts négatifs des travaux forestiers sur le paysage, le programme avait prévu de financer des études paysagères et des diagnostics fonciers préalables à des boisements. Seules 4 opérations ont été menées sur les 50 prévues, deux d'entre elles représentent cependant des initiatives intéressantes à encourager pour une meilleure gestion paysagère de la forêt : la délimitation de zones forestières fragiles sur un plan paysager et environnemental afin d'encourager les propriétaires à adopter un mode de gestion spécifique (plantations de bandes de feuillus ou d'arbres fruitiers), l'élaboration d'un cahier de recommandations à l'usage des sylviculteurs pour une approche paysagère de la production en forêt morvandelle.

Des incidences sur le paysage ont pu apparaître également au travers des opérations de restauration des canaux : si l'utilisation des palplanches nuit au caractère naturel du paysage, des techniques alternatives de végétalisation des berges ont été utilisées, notamment lors des travaux de restauration du canal de Bourgogne afin, de limiter cet impact paysager. Toutefois, le financement de ces travaux n'étant pas conditionné à cette prise en compte du paysage, peu d'opérations de ce type ont été menées.

S'agissant de l'aménagement de zones industrielles, leurs effets négatifs éventuels sur le paysage ont été limités, dans la mesure où leur incidence paysagère a été prise en compte : l'intervention du SDAP et/ou des CAUE a permis une meilleure intégration paysagère de ces zones.

Il apparaît enfin que les nombreuses interventions sur le patrimoine bâti ont eu un effet globalement positif sur le paysage, notamment dans les villes et villages : les travaux de rénovation effectués sur les églises, les châteaux, les monuments, le patrimoine vernaculaire et les édifices publics, les travaux d'urbanisme commercial des OPARCA, les aménagements de villages et de bourgs de caractère, certains hébergements touristiques, tous ces travaux ont contribué à améliorer le cadre de vie des habitants permanents ou saisonniers.

- ***Les effets sur l'eau***

La pollution des eaux provient essentiellement des activités agricoles et industrielles et des rejets d'eaux usées par les habitants. Le PDZR avait défini un certain nombre d'objectifs de réduction des sources de pollution des eaux.

Les objectifs fixés par le programme en matière de réduction des pollutions agricoles, par la mise aux normes massive des bâtiments d'élevage, n'ont pas été atteints. En effet, 11 opérations de mise aux normes (Nièvre et Côte-d'Or) ont été menées sur les 1000 attendues. Les exigences européennes reprises par le DOCUP, qui précise que les mises aux normes de bâtiments d'élevage ne sont éligibles dans le PDZR qu'à la condition d'être conduites dans un cadre collectif à l'échelle d'un bassin versant, peuvent expliquer cet échec. S'il semble difficile de sensibiliser les agriculteurs à une approche

territoriale du traitement de la pollution agricole, le problème doit être ré-envisagé dans le dispositif des contrats territoriaux d'exploitation.

Le PDZR a néanmoins contribué à limiter la pollution de l'eau par les déjections animales et les effluents d'élevage, en finançant un certain nombre d'opérations, individuelles ou en CUMA. Il a notamment accéléré la mise en conformité des bâtiments d'élevage avec la réglementation sur les installations classées en finançant la rénovation des équipements et la construction de nouveaux bâtiments. Il a aussi contribué à une meilleure gestion et valorisation des déjections animales par le financement d'épandeurs à fumier et de fosses à lisier. Ces équipements de collecte et de stockage permettent de limiter la pollution des eaux en évitant les rejets directs dans les cours d'eau. Enfin, il a encouragé l'achat de matériels de précision pour l'épandage des effluents et intrants ainsi que l'élaboration de plans de fumure, ce qui a pu également contribuer à la réduction des pollutions : les plans de fumure permettent d'éviter une pollution diffuse des eaux superficielles et souterraines depuis les parcelles d'épandage, et le matériel de précision d'épandage des effluents et intrants assure une maîtrise des quantités épandues et une répartition équilibrée sur la parcelle. Le PDZR a joué ici un effet de levier en finançant ces actions volontaires des agriculteurs, qui ont aussi un impact économique favorable sur les coûts de production (il est difficile de dire si la motivation de l'investissement était environnemental ou économique). Même si ces actions ont un impact positif sur l'environnement, il reste faible par rapport à ce que l'on pouvait espérer de l'objectif de mise aux normes à l'échelle d'un bassin versant.

Dans le domaine agricole, il faut également regretter que les collectes de produits phytosanitaires par les Chambres d'agriculture, prévues par le DOCUP, n'aient pas été mises en œuvre (1 seule opération restée au niveau de l'étude en Côte-d'Or).

Les effets positifs du programme sur la réduction des pollutions de l'eau s'observent également dans le domaine du cadre de vie. La poursuite du financement de stations d'épuration et de systèmes extensifs de lagunage a permis d'augmenter la proportion de population bénéficiant d'un système de traitement des eaux usées et ainsi d'améliorer la qualité des eaux rejetées. Toutefois, les objectifs fixés (100 stations d'épurations et 250 lagunages) ne sont pas atteints : à l'issue du programme, 57 % des logements de la zone ne disposent pas encore d'un traitement des eaux usées. D'ailleurs, la faible densité de population ne justifie pas toujours la mise en place d'un système de collecte et de traitement collectif des eaux usées : dans certains cas, le lagunage (avec roselière ou aulnaie), dans d'autres, l'assainissement autonome représentent de bonnes solutions techniques et financières pour les zones d'habitat dispersé : or, le PDZR, s'il prévoyait d'intervenir pour le lagunage (39 seulement ont été réalisés), n'avait rien prévu pour l'assainissement individuel qui aurait touché une part plus importante de la population de la zone 5b et à moindre coût, et donc de réduire davantage les sources de pollution.

Dans le domaine industriel, les incidences positives ou négatives des opérations financées sont difficilement mesurables faute d'indicateurs. La recherche d'un impact sur le développement de l'entreprise et l'emploi primait sur les préoccupations environnementales, aucune aide du PDZR n'étant subordonnée à des conditions environnementales.

- ***Les effets sur la biodiversité et les espaces sensibles***

Certaines opérations de remembrement financées par le PDZR peuvent être à l'origine d'une diminution de la biodiversité dans la mesure où elles ont entraîné une réduction de la diversité du couvert végétal. En effet, la suppression de haies et d'arbres provoque, d'une part, une diminution de refuges pour les animaux et, par conséquent, la chute des effectifs et des espèces animales présentes, et, d'autre part, une baisse de la richesse floristique de la zone (réduction démographique et taxinomique). Par ailleurs, le drainage, le retournement de prairies et la mise en place de pratiques intensives sur ces terres à la suite d'un remembrement diminuent leur diversité biologique. Ces conséquences peuvent être plus importantes et dommageables pour l'équilibre des écosystèmes lorsque le remembrement touche une ZNIEFF. C'est pourquoi des préconisations étaient définies dans le DOCUP pour limiter ces impacts négatifs : respect des pourcentages de zones boisées, de haies, des

éléments structurants du paysage, des zones sensibles et écologiquement riches. Or, une étude menée sur les remembrements en Saône-et-Loire à l'occasion de l'évaluation a montré que ces préconisations ainsi que celles de l'étude d'impact n'avaient pas été respectées dans le cas d'un remembrement touchant une ZNIEFF (cas de la commune de Devrouze présenté en annexe 7). Il apparaît que la définition dans un programme de recommandations et de contraintes ne suffit pas à préserver l'environnement si les moyens de les faire respecter lors de la mise en œuvre des opérations font défaut.

Dans le secteur forestier, au travers du financement de plantations de résineux dans le Morvan, le PDZR a pu avoir un impact négatif sur la biodiversité de la zone. Selon certains experts (mais les débats ici sont vifs) l'enrésinement induit un appauvrissement de la faune et de la flore, voire la disparition d'espèces animales comme la chauve-souris. Les coupes répétées et mécanisées font fuir les oiseaux et la disparition des taillis chasse les petits animaux qui s'y abritent. Les pratiques sylvicoles intensives accompagnant souvent la plantation de résineux ont également un impact négatif sur la flore, notamment lors de l'utilisation des traitements phytocides.

Cependant, pour certains sites d'intérêt patrimonial important, le programme a permis de mettre en place des mesures de gestion et de conservation, pour les soustraire à une probable dégradation. Celle-ci sont analysées dans le rapport thématique sur la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine naturel. Des opérations ponctuelles ont également permis une protection de la faune et de la flore : ainsi, l'achat en CUMA de faucheuses permet le maintien et la valorisation de prairies. De même, certaines opérations d'aménagement du canal de Bourgogne ont pris en compte l'impact sur la faune en aménageant, lors de la restauration de biefs, des sorties pour les animaux tombés dans le canal, sous la forme d'escaliers.

Mais une meilleure prise en compte de la biodiversité résulte aussi de l'approfondissement de la connaissance du patrimoine naturel : le programme y a contribué à travers des études effectuées sur la répartition d'espèces menacées et protégées, désormais mieux connues (la loutre, les chauves-souris, la chouette-chevêche).

- ***Les effets sur la gestion des déchets***

L'amélioration de la gestion des déchets ménagers sur la zone 5b constitue une contribution importante du PDZR en matière de protection de l'environnement.

Le PDZR a permis l'accélération de l'équipement des communes rurales, notamment en fin de période, en mettant à disposition de leurs élus des financements complémentaires à ceux de l'ADEME et des Conseils Généraux. Dans les départements de Côte-d'Or, de Saône-et-Loire et de la Nièvre, a été mis en place un fonds départemental, abondé par l'aide de l'Union Européenne, qui subventionne les projets à hauteur de 60%, permettant d'augmenter le nombre de réalisations et, en Saône-et-Loire, d'augmenter le taux de subvention de 10 à 20 %.

Le programme a donc favorisé l'engagement des collectivités locales et/ou augmenté l'ampleur des actions prévues. Il a permis d'accroître le parc de déchetteries de la zone 5b ainsi que la proportion de population bénéficiant d'une collecte sélective. Il a également permis une augmentation du volume de déchets triés. Ces actions ont un impact paysager certain dans la mesure où elles s'accompagnent parfois de la fermeture des décharges municipales (17 réhabilitées ou éliminées) ou sauvages, ce qui contribue également à réduire la pollution des sols et des eaux souterraines due à la percolation des lixiviats.

Mais, l'influence du PDZR sur la mise en œuvre des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers est variable : la répartition géographique des opérations sur le territoire est en effet très inégale. La majorité des opérations a été menée en Saône-et-Loire, très peu d'actions l'ont été en Côte-d'Or dont le Conseil Général a financé ces actions avec d'autres dispositifs. Or, la Saône-et-Loire était déjà le département le plus en avance en matière de gestion des ordures ménagères avant le démarrage

du programme. Le PDZR n'a donc pas permis de réduire l'écart entre les départements dans ce domaine. La DDASS de Saône-et-Loire reconnaît que le PDZR a permis d'accélérer la mise en œuvre du plan départemental et d'atteindre les objectifs fixés concernant la couverture en collecte sélective et en déchetteries ; désormais, l'accent sera mis sur des programmes de gestion des fermentescibles et des déchets artisanaux et commerciaux. Dans l'Yonne, une opération de ce type a été financée en fin de programme, permettant le traitement accéléré des fermentescibles des 36 000 habitants de la Puisaye.

- ***Les effets sur la sensibilisation et l'éducation du public à l'environnement***

Dans ce programme, à travers le volet « réhabilitation et valorisation des paysages et des milieux naturels », des actions de sensibilisation du public et des acteurs locaux ont été financées. Il s'agit de l'édition de documents pédagogiques pour le public (essentiellement sur l'initiative du PNR du Morvan), de l'élaboration d'équipements pour l'interprétation des milieux naturels, de la communication des résultats d'études du patrimoine naturel (milieux, faune, flore) et de la diffusion d'outils d'aide à la décision en direction des acteurs locaux.

Par ailleurs, des acteurs locaux (élus locaux, représentants professionnels, responsables associatifs) ont été associés à certaines opérations de protection ou de mise en valeur de sites par le biais de concertations locales : ces actions sont analysées en détail dans le rapport thématique sur les milieux naturels.

En dehors de ce volet, quelques actions de sensibilisation et d'éducation à l'environnement ont été financées dans les autres volets : le volet ressources humaines a contribué modestement à la sensibilisation et à l'éducation à l'environnement, essentiellement au travers des chantiers d'insertion. Ces derniers visaient l'entretien de rivières, de sentiers de randonnées, l'aménagement de points de vue. Certaines opérations de collecte sélective des déchets ménagers ont été également accompagnées d'un volet de sensibilisation du public (plaquette, affiche, réunions) indispensable à leur réussite.

c) Quelques éléments de conclusion concernent l'environnement

Au total, le jugement porté sur les effets du PDZR sur l'environnement est, comme c'était prévisible, en demi-teinte. Bâti sur une logique dominante de croissance des secteurs productifs, le programme ne prenait que secondairement en compte la dimension environnementale, comme composante des conditions de vie de la population et facteur d'attraction des territoires. Bien qu'on soit encore loin d'une véritable démarche de développement durable, il faut reconnaître que la place des préoccupations environnementales était plus importante dans ce programme que dans le PDZR précédent, et que certaines étaient intégrées au secteur d'activité auquel elles se rapportaient.

Au niveau de la mise en œuvre, la logique dominante de développement des secteurs agricoles et forestiers, appuyée sur la prégnance des comportements des acteurs de ces filières (professionnels comme services techniques), et sur le flou des législations les concernant, a laissé peu de place aux préoccupations environnementales, malgré quelques avancées qu'il faut souligner. Dans celui des équipements en revanche, la mise à disposition de financements par le programme au moment opportun a donné une impulsion significative aux travaux d'assainissement et de collecte raisonnée des déchets ménagers menés par les collectivités locales et coordonnés par les Conseils Généraux : des incidences positives en sont attendues sur la qualité de l'eau et sur les paysages. S'agissant des paysages, le programme n'a pas significativement influé sur la lente dégradation des paysages naturels bourguignons résultant des pratiques agricoles et forestières, même s'il a sauvegardé à la marge certains espaces sensibles. Par contre, ses interventions sur le patrimoine bâti ont très positivement influé sur l'aspect des villes et des villages et sur l'attractivité des territoires. Enfin, le programme a contribué à augmenter la sensibilité d'un large public aux thèmes touchant à l'environnement, et augmenté les connaissances de certaines catégories particulières d'acteurs (élus locaux, acteurs du tourisme, agents de développement) sur ces thèmes.

4 CONCLUSION : ENSEIGNEMENTS GENERAUX DE L'EVALUATION

Le dispositif d'évaluation a permis de disposer d'un grand nombre d'informations sur le déroulement effectif du programme et d'analyser l'impact socio-économique des principales mesures sur les secteurs et domaines visés. Le programme n'a pas été reconduit sous cette forme pour une nouvelle période, et le nouveau programme objectif 2 en cours est trop différent pour que des recommandations précises soient formulées à l'usage de ses responsables[31], à l'issue de cette évaluation. La conclusion que nous proposons correspond à un bilan général qui nous semble pouvoir être dressé à l'issue du PDZR, compte tenu des référentiels qui ont présidé à son instauration et des analyses actuelles du développement rural. Ces éléments de jugement de valeur sont organisés selon quatre domaines principaux qui permettent de passer en revue : (a) le caractère plus ou moins spécifique du programme dans l'ensemble des interventions publiques destinées au milieu rural bourguignon, (b) les conditions de la territorialisation de telles actions publiques, (c) la prise en compte de l'environnement par l'ensemble des opérateurs et, finalement, (d) le rapport avec une finalité globale de développement économique.

4.1 L'identité du PDZR dans le dispositif d'appui au développement régional

La mise en ordre des interventions des fonds structurels européens sur des objectifs de développement, opérée à partir de 1988, a marqué l'ensemble des dispositifs publics dans le sens d'une intégration de plus en plus accentuée. La région Bourgogne offre un cas de figure assez exemplaire de cette recherche de plates-formes communes à tous les opérateurs publics qui œuvrent pour le développement régional, depuis l'Union européenne jusqu'aux communes. L'articulation poussée entre les grands documents de planification, en particulier programmes de développement rural et contrats de plan, ainsi que la construction d'emboîtements entre les différents échelons de l'intervention publique, aboutissent à un système relativement compact duquel il est difficile d'extraire une composante particulière à des fins d'évaluation. La difficulté est double : d'une part, se pose la question des contours exacts du PDZR au sein du dispositif régional et, d'autre part, de son identité propre.

Sur le premier terme, la mise en œuvre concrète du principe d'additionnalité pose un réel problème de délimitation des frontières et du contenu du programme, en raison de la complexité et de la variabilité dans le temps des jeux d'écriture qui rendent compte des contreparties. Cet aspect technique pose sans doute plus de problèmes à l'évaluateur qu'aux instances en charge du programme, lesquelles ont acquis l'habitude de la gestion des cofinancements et des montages administratifs complexes - il peut aussi entretenir un manque de lisibilité de l'origine des fonds publics et une impression de confusion du côté des bénéficiaires des mesures. Inversement, ce fort degré d'intégration du dispositif est favorable à la cohérence des actions : la cohérence interne est effective au sein du PDZR et la cohérence externe est obtenue de façon générale. L'additionnalité a permis d'éviter, à l'échelle du dispositif régional, une prolifération des mesures et une dispersion des moyens, en organisant l'action publique et en concentrant les ressources financières sur les grands objectifs de développement. Il en résulte une réelle démultiplication de la force de frappe du programme, même si cela peut se traduire de façon un peu mécanique par un simple doublement des dotations sur des mesures classiques, ou éventuellement par des réajustements ultérieurs par report de moyens de la part de collectivités territoriales ou de services de l'Etat.

Pour ce qui concerne la position particulière du PDZR dans le dispositif régional d'intervention publique, le recours fréquent aux mesures génériques et la création assez rare d'outils spécifiques tendent plus à créditer l'idée d'existence d'une variante rurale du dispositif que d'un programme vraiment singulier. Il nous semble, au terme de cette évaluation, que le PDZR de Bourgogne ne dispose pas d'une identité propre suffisamment constituée pour exercer un véritable effet de

[31] On trouvera toutefois dans les rapports thématiques du tome II, un certain nombre de recommandations propres à chaque thématique.

signalement politique de la prise en compte des spécificités des espaces ruraux et d'un engagement volontaire des pouvoirs publics en faveur de leur développement. Il semble que l'on cherche à agir sur les critères de fragilité communs à l'ensemble de la région en traitant au passage des difficultés des économies rurales, sans tenter d'identifier précisément les traits particuliers à ces contextes ruraux.

Le PDZR apparaît ainsi comme un programme qui renforce indiscutablement l'intervention publique en faveur des espaces ruraux, en restant sur une logique de discrimination positive qui est souvent limitée au domaine financier, dans le cadre de la lutte générique contre les fragilités régionales, sans parvenir réellement à une identité affirmée sur le registre du développement rural.

4.2 La territorialisation du programme

Le souci d'introduire une dimension territoriale dans la mise en œuvre du programme constitue une caractéristique originale du PDZR de Bourgogne par rapport aux autres régions françaises. L'absence, dans le système d'administration territoriale français, d'un niveau infra-régional adapté à ce type d'intervention publique a conduit les concepteurs du programme à la construction, sur un mode volontariste, de périmètres qui découpent la zone 5b en aires d'action relativement cohérentes.

Le pari est ambitieux de tenter de concilier le maintien d'un cadre unifié pour l'ensemble de la politique et la promotion de modalités d'application décentralisées de mesures comportant une partie conçue localement. Il nous semble que la difficulté n'a pas été pleinement résolue, que la position intermédiaire qui a été adoptée traduit plus une absence de choix qu'une réelle innovation institutionnelle à même de dépasser les oppositions entre le tout local et le tout central - régional en l'occurrence. On perd la lisibilité d'une politique franche et cohérente, fondée sur quelques principes de compensation et d'aide au développement relativement adaptés à ces zones 5b, sans parvenir à instaurer les conditions d'une élaboration locale de programmes adaptés à des projets de développement territorialisés.

Le PDZR s'est calé sur un palier opérationnel qui a permis d'associer des acteurs locaux à la mise en œuvre des mesures, les comités locaux de programmation articulés avec les structures locales de développement jouant le rôle de relais pour diffuser l'information –surtout sur les critères d'éligibilité – et concourant à la mobilisation des acteurs locaux. On peut expliquer cette réserve par l'absence, dans la plupart des cas, de structure de développement préexistante - *a fortiori* de projet de développement - sur laquelle la procédure de territorialisation aurait pu prendre appui. En revanche, la voie pragmatique qui a été choisie a été favorable à une multitude de micro-initiatives sur les domaines du montage de projet, d'appui au développement économique, du regroupement associatif. L'impact de ces réalisations porte sur le moyen ou long terme ; il n'est pas mesuré par les outils courants que manie l'évaluateur.

La démarche de territorialisation ébauchée par le PDZR s'avère prématurée vis-à-vis de la zone 5b, en référence au degré d'organisation économique et politique de beaucoup de territoires qui la composent. De façon concomitante à cette génération de programme, il faut en effet noter la montée en puissance du mouvement d'approfondissement et d'élargissement de la coopération intercommunale dans le sens de la prise en charge des questions de développement et, plus récemment, de la dynamique des Pays. On a montré que celle-ci n'est d'ailleurs pas entièrement disjointe des PRDC et l'on peut supputer un effet d'apprentissage non négligeable de la conduite de mesures localisées du PDZR pour diffuser des pratiques communes sur les questions du développement. Toutefois, il faut rester prudent sur ce genre de rapprochement dans la mesure où la logique de constitution de périmètres d'action homogènes en termes de fragilités a pu aboutir à des découpages significativement différents de ceux qui sont requis pour construire des projets de territoires, dans lesquels les complémentarités et les rapports à la ville occupent une place importante.

Finalement, la dimension territoriale, effectivement prise en compte dans le PDZR de Bourgogne, correspond plus à une adaptation des mesures aux différents contextes locaux de la zone 5b qu'à une

réelle sollicitation des acteurs locaux pour exprimer des besoins d'appui propres à la mise en œuvre de véritables projets de territoire. La contrainte de cohérence régionale a primé sur l'expression de facteurs locaux de diversité des pistes de développement. Il n'en demeure pas moins que des effets positifs en ont résulté, particulièrement évident dans certains territoire, en termes d'apprentissage collectif par les acteurs locaux, effets qui devraient se manifester dans les démarches territoriales ultérieures.

4.3 La prise en compte de l'environnement

L'environnement constitue à la fois un domaine propre pris en compte dans un programme de type PDZR et une dimension particulière des autres domaines, que l'on peut également supposer concernés. L'évaluateur note une évolution sensible et positive de l'attention portée à l'environnement par rapport au programme de la génération précédente, mais il pointe aussi le fait qu'elle reste partielle et incomplète. La dimension environnementale n'est pas intégrée dans tous les programmes sectoriels, sachant toutefois que ceux dans lesquels elle est précisée (agriculture, forêt, équipements) sont ceux dans lesquels l'impact environnemental est le plus fort.

D'un point de vue technique, tout ce qui touche à l'environnement pose des problèmes d'indicateurs pour disposer d'une situation de référence clairement explicitée et de moyens de suivre les évolutions des paramètres sensibles. Mises à part les considérations écologiques élémentaires centrées sur le milieu biophysique, les données touchant à la qualité environnementale des espaces ruraux, aux aménités qu'ils recèlent, sont difficilement objectivables. Cependant, au-delà de cet aspect technique, les questions environnementales que l'on institue dignes d'intérêt débordent largement le cadre régional. Les biens de nature dont il est question sont dans la plupart des cas localisés, dans les espaces ruraux en grande majorité, et quasiment intransportables. Il s'agit de biens publics localisés dans le sens où leur préservation importe à la communauté dans son ensemble alors que leur propriété et, surtout, leur gestion relèvent d'autorités locales, pour lesquelles l'intérêt commun tend à être limité à la circonscription territoriale. Le problème est assez facilement levé pour tout ce qui constitue un patrimoine remarquable d'intérêt national, mais il reste prégnant pour les biens ordinaires, quel que soit leur degré d'anthropisation - biotopes ou paysages.

On voit ainsi que, derrière la question des indicateurs, se profile un débat de portée beaucoup plus générale sur le rapport entre le niveau local et le niveau global pour la définition de ce qu'il importe d'inscrire à l'inventaire des biens à conserver sur un espace donné, sachant que des contours de la conservation dépendent les ressources mobilisables pour les activités et, finalement, les possibilités de développement. Les pistes qui ont été suivies dans les programmes de développement pionniers, du type des parcs naturels régionaux, sur le mode de la recherche d'objectifs communs à la préservation des ressources locales et au développement économique, n'ont pas connu de prolongements porteurs d'applications dans les procédures avec une prise en compte plus extensive des composantes environnementales.

L'intégration des préoccupations environnementales dans les schémas de pensée et d'action des opérateurs publics en charge du développement rural, semble effective en Bourgogne même si elle n'est pas toujours perceptible. On peut supposer que le programme a contribué à l'émergence d'une vision moins sectorisée des processus de développement ou tout au moins de l'action publique sur ces processus. Mais il est resté sur une logique de limitation des effets externes de certaines activités de production ou d'équipement, sans inscrire les biens d'environnement dans une logique de constitution de ressources à valoriser, à plus ou moins longue échéance, dans le développement régional.

4.4 Le PDZR comme politique de développement économique

Les tendances d'évolution défavorables en longue période des économies des espaces ruraux les plus périphériques, constituent un risque d'autant plus important pour la cohésion de la Communauté que le

mouvement d'intégration européenne accentue les différenciations régionales. L'intervention publique en leur faveur oscille entre une assistance assez directe par transferts sociaux et une action à visée positive sur les facteurs de développement en essayant de reconstituer des marges de compétitivité. Le PDZR de Bourgogne nous apparaît marqué par une option redistributive (plus de 40% des crédits affectés à la satisfaction des besoins de la population), l'intervention économique du programme se concentrant sur l'aide aux activités en place les plus traditionnelles ; mais ellen'encourage que faiblement la recherche de sources nouvelles de développement.

Le programme est dans une large mesure consacré à la compensation de handicaps dont souffrent les espaces ruraux, matérialisée par l'appui aux équipements publics non directement productifs, au bénéfice de la population résidente. Il s'agit dans l'ensemble d'une accélération de la mise à niveau sur les grands équipements et services publics locaux, par amplification des transferts publics à destination des zones de faible densité et à faible capacité d'investissement. Les mouvements de transfert sont déjà en place dans le système de finances publiques locales et les voies d'action sur les infrastructures sont strictement encadrées par de multiples règlements, ce qui maintient les mesures du PDZR sur les actions classiques en créant parfois des effets d'aubaine pour les collectivités locales. Il n'en demeure pas moins que cette intervention massive participe pleinement à l'amélioration des conditions de vie dans les communes concernées et à l'attractivité résidentielle de la zone, contribuant certainement à l'effet positif que l'on discerne sur l'évolution démographique de la zone.

Sur le registre de l'action économique, la politique mise en œuvre regroupe des instruments assez standards du catalogue régional, en cherchant à contrer les fragilités structurelles des entreprises bourguignonnes et en premier lieu celles liées aux ressources fixes du territoire (agriculture, forêt, tourisme). Cette option se traduit par une intervention en direction d'unités de petite dimension relativement indépendantes et tournées vers des activités traditionnelles. Les unités de production agricoles et forestières sont des archétypes de ces situations, car il s'agit de micro-entreprises le plus souvent monopersonnelles, mettant en valeur des ressources locales ; elles connaissent des difficultés, liées aux conditions de concurrence (entre pays mais aussi entre régions françaises) et de régulation, qui mettent en cause le niveau d'actifs, voire la pérennité même de l'activité ; l'artisanat et le petit commerce rural sont aussi, assez fréquemment, dans ce cas de figure.

En s'appuyant sur les dispositifs classiques de développement des entreprises, le PDZR privilégie l'aide individuelle à l'investissement matériel ou au développement des compétences dans les entreprises. Il ne propose, par contre, que peu d'initiatives collectives, sans concentration de l'intervention au niveau de pôles économiques ou secteurs d'activités fragiles. Les démarches collectives initiées dans l'artisanat et le commerce dont les résultats à moyen terme apparaissent prometteurs, constituent des exceptions notables et montrent que des marges de manœuvre existent pour l'adaptation des politiques d'aide aux entreprises. Les entreprises industrielles n'ont pas bénéficié de ces mêmes innovations en matière d'intervention publique. Le PDZR a ainsi accompagné la croissance individuelle des établissements les plus dynamiques, sans que cela ne se répercute sensiblement sur le tissu économique. En d'autres termes, l'intervention publique s'est attachée à améliorer la compétitivité au niveau des coûts et à aider à la reproduction d'un minimum d'unités viables, pour des entreprises qui ne tirent pas d'avantages particuliers de leur localisation rurale mais s'en arrangent. Elle n'a pas recherché la création d'avantages concurrentiels par la différenciation des facteurs ou des produits en lien avec leur territoire d'implantation.

Bien que contraint par un cadre d'intervention strict, le PDZR aurait gagné en efficacité en concentrant son intervention sur l'amélioration de l'environnement économique des entreprises au niveau des pôles industriels les plus fragiles. Outre le soutien individuel, l'intervention aurait pu promouvoir des opérations collectives destinées à spécifier localement certaines ressources telles que la qualification de la main d'œuvre, et à promouvoir de nouvelles formes d'organisations économiques localisées (relations de sous-traitance, mise en commun de certaines fonctions de production, services aux entreprises, etc.).

Mais en amont de ce type de difficultés, le rural fragile est d'abord un ensemble d'espaces éloignés des centres d'activités et de population. Les agents qui y sont implantés doivent supporter le coût de la distance pour l'accès aux services ou aux marchés, ce qui est atténué par l'amélioration des infrastructures de communication. Dans une conception plus globale de la distance économique, l'éloignement correspond aussi à des difficultés d'accès à certaines ressources stratégiques dans le domaine de l'information ou des services supérieurs. Sur ce plan, le PDZR n'a pas contribué de façon significative au règlement des problèmes économiques. Le rural fragile est ensuite composé d'espaces qui disposent de facteurs de production assez classiques dans le domaine foncier, auquel sont adjointes diverses ressources fixes comme le bois ou les matières premières extractives, et dans le domaine du travail, sur de basses qualifications - avec une réputation de disponibilité et d'effort au travail qui ne compensent qu'en partie le déficit de qualification. Faire jouer les avantages comparatifs de ces espaces passe par la promotion des activités qui incorporent de façon intensive les facteurs disponibles et bon marché.

Pour terminer, il nous semble important de souligner l'importance, dans une perspective de développement territorial, de l'appui que peuvent fournir les dispositifs publics pour améliorer la capacité des communautés locales à tirer parti des opportunités qui traversent les espaces ruraux, étant bien entendu que les forces directrices du développement restent largement exogènes et d'origine urbaine.

ANNEXES

Annexe 1 Données financières sur la programmation

Annexe 2 Documents méthodologiques

Annexe 3 La recherche des effets économiques propres du PDZR bourguignon : prise en compte des biais de sélection

Annexe 4 Données statistiques sur l'évolution de la zone

Annexe 5 Effets du programme sur l'organisation locale des acteurs et sur celles des territoires. Monographies comparées au Charolais-Brionnais et de l'Avallonnais.

Annexe 6 Effets des OPARCA sur la structuration des pôles de services

Annexe 7 Effets du programme sur l'environnement

Annexe 1

DONNEES FINANCIERES SUR LA PROGRAMMATION

Annexe 1a

Bilan des réalisations du PDZR par action

Secteurs	Actions		Nbre	Coût	Montants
	code	Intitulé	d'opér.	total	programmés
	A101	Animation	25	6 937 500	3 750 000
	A102	Diversification	191	52 386 620	19 021 927
	A103	Qualité des produits	108	59 060 428	32 884 250
	A104	Investissements de 1ère transformation	30	65 203 090	12 270 718
	A105	Réduction des coûts de production	313	45 858 134	8 272 866
	A106	Rationalisation des bâtiments	18	115 717 396	16 391 785
Agriculture	A107	Aide à l'emploi partagé en agriculture	0	0	0
	A108	Accompagnement de l'installation des jeunes	45	7 018 706	6 766 800
	A109	Amélioration de l'habitat	0	0	0
	A110	Gestion de l'espace et du paysage	5	1 132 878	650 766
	A111	Réduction des pollutions d'origine agricole	15	5 452 184	3 032 439
	A112	Amélioration structures foncières d'exploitat	87	44 834 014	29 787 324
	A113	Investis.centres formation professionnelle	5	46 426 410	44 588 705
	A114	CLARE	17	65 630 619	58 839 116
		s/total Agriculture	859	515 657 978	236 256 695
	A201	Boisement,rebois.et amélioration peuplements	842	69 726 237	30 384 698
	A202	Dévelpt forest.mobilisation,promotion bois	19	8 165 269	3 464 805
	A203	Organisation de la desserte forestière	44	2 706 595	2 099 100
	A204	Réalisation desserte,dépôt bois,trax.assainissement	290	58 661 416	33 475 514
	A205	Invest.entreprise forest. et 1ère transformation	93	148 955 348	24 418 923
Forêt	A206	Utilisation du bois comme énergie	21	17 998 960	7 007 501
	A207	Installation de jeunes artisans forest.ruraux	12	915 000	915 000
	A208	Diagno.fonciers,restruct.foncière,étude paysagère	4	1 941 900	1 383 202
	A209	Investissements paysagers	1	471 600	235 800
	A210	Aménagements touristiques de la forêt	5	1 565 111	596 400
	A211	Investis.centres formation professionnelle	2	2 592 578	1 754 982
		s/total Forêt	1333	313 700 014	105 735 925
	B101	Etudes - Diagnostics	8	1 124 758	562 914
	B102	Animation économique locale	75	27 524 893	15 248 328
	B103	Zone d'activités	11	10 777 485	4 350 892
	B104	Autres investissements infrastructurels	4	3 892 359	1 242 210
	B105	Autres	0	0	0
	B201	Aide au conseil	128	11 654 844	5 716 430
	B202	Recrutement de cadre	96	27 591 270	12 932 408
Industrie	B203	Aide à l'investissement matériel	195	444 046 901	59 092 607
Commerce	B204	Fonds de garantie	0	0	0
Artisanat	B205	Autres	0	0	0
	B206	Procédure ATOUT	20	9 543 853	4 728 931
	B301	Etudes - Animation OPARCA	58	7 927 781	4 850 922
	B302	Investissements collectifs OPARCA	108	34 518 862	11 691 440
	B303	Investissements individuels OPARCA	363	89 287 888	28 486 054
	B304	Etudes/Animation/Conseil ATRA	60	4 941 932	3 045 660
	B305	Investissements individuels ATRA	158	41 930 562	13 003 810
	B306	Etudes/Diagnostics Filières Artisanales	11	1 442 778	882 095
	B307	Investissements collectifs Filières Artisanales	12	914 632	535 508
	B308	Investissements individuels Filières Artisanales	41	11 447 782	4 172 561
	B309	Assistance technique	0	0	0
		s/total Industrie, commerce, artisanat	1348	728 568 582	170 542 769
	C101	Etudes diagnostics	49	6 827 180	4 116 854
	C102	Animation - assistance technique	43	13 105 163	7 955 689
	C103	Accueil, information, promotion	140	26 886 317	11 985 079
	C104	Investissements et hébergement	380	200 167 140	64 209 778
Tourisme	C105	Invest.activité de loisirs et de nature	127	90 302 312	37 860 841
	C106	Aménagements de centres bourgs	17	14 155 628	6 262 324
	C107	Aménagement d'autres sites	51	41 797 000	18 461 609
	C108	Equipement touristique sur les canaux	15	16 581 108	6 094 545
	C109	Restauration des canaux	34	114 527 000	66 940 210
	C110	Autres	2	550 000	238 900
		s/total Tourisme	858	524 898 847	224 125 830

Secteurs	Actions		Nbre d'opér.	Coût total	Montants programmés
	code	Intitulé			
Patrimoine Environnement	C201	Itinéraire de la civilisation celte	8	71 468 296	48 413 221
	C202	Actions en faveur des musées	28	47 305 445	22 440 908
	C203	Actions en faveur des sites majeurs	35	83 333 001	59 792 305
	C204	Autres	11	2 428 840	1 673 140
	C301	Patrimoine piscicole	4	248 940	131 368
	C302	Accès aux milieux naturels	14	1 329 233	775 032
	C303	Gestion et mise valeur milieux naturels,paysa	128	44 326 651	30 361 497
	C304	Parc Naturel Régional du Morvan	77	19 081 203	11 416 823
	C305	Autres	3	161 173	73 900
		s/total Patrimoine et environnement	308	269 682 782	175 078 194
Cadre de vie	D101	Etudes de faisabilité	12	2 354 724	1 618 262
	D102	Création ou amélioration points multiservices	35	24 549 153	12 453 728
	D103	Autres	16	2 973 461	1 527 939
	D104	Services culturels et multimédia	12	5 625 425	3 032 136
	D201	Equipements ruraux	631	260 837 863	130 524 019
	D202	Rénovation et développement des villages	482	171 560 754	71 690 417
	D301	Assainissement	656	338 986 743	112 460 714
	D302	Gestion des déchets	143	77 669 321	39 275 676
		s/total cadre ce vie	1987	884 557 444	372 582 889
Formation	E1	Formation et conseil des acteurs du dvpt local	60	11 810 393	10 415 439
	E2	Adaptation, reconversion, qualification	66	91 585 215	82 719 126
	E3	Préparation accompagnement de la formation	116	45 534 359	42 190 536
	E4	Aide à l'insertion prof. des publics ruraux en dif.	89	74 184 914	57 721 597
	E501	Investissements matériels	7	2 958 926	1 904 751
	E502	Investissements dans centres de formation	4	7 087 205	2 785 505
		s/total Formation	342	233 161 012	197 736 954
Suivi	F101	Suivi-contrôle FEDER	47	8 438 083	7 413 731
	F2	FSE		5 132 395	5 132 395
	F301	Suivi-contrôle FEOGA	26	30 273 183	29 597 851
		s/total Assistance technique	73	43 843 661	42 143 978
TOTAUX GENERAUX			7 108	3 514 070 320	1 524 203 235

Source : DRAF au 05/09/2000 et DRTEFP au 24/11/2000.

66314819 = total des montants mandatés pour les action E1, E2, E3 et E4

Annexe 1b

Réalisation par financeur
(en francs)

FINANCEURS	S/totaux	Totaux
4.4.1.1.1.1.1		
Ministère de l'agriculture	32 627 138	
Ministère du commerce et de l'artisanat	7 122 462	
Ministère de la culture	54 678 702	
Ministère de l'environnement	6 565 152	
Ministère de l'équipement	526 209	
Ministère de l'industrie	21 215 770	
Ministère de l'intérieur	22 445 811	
Ministère de la jeunesse et des sports	378 884	
Ministère du travail	76 000	
Ministère du tourisme	1 012 000	
Offices	29 364 591	
FNADT	69 983 633	
FNDAE	11 483 417	
FFN	24 478 887	
FACE	30 724 799	
ADEME	3 409 818	
Financement par l'état d'actions relevant du FSE	50 131 080	366 224 352
AUTRES FINANCEURS PUBLICS		
CONSEIL REGIONAL	188 705 292	
CONSEILS GENERAUX		
Côte-d'Or	20 400 826	
Nièvre	18 685 312	
Saône-et-Loire	64 736 555	
Yonne	29 271 241	
Actions de formation	75 180 651	396 979 877
Autofinancement public	815 341 350	
Autofinancement privé	1 174 525 736	1 989 867 086
Fonds européens		
FEDER	267 101 531	
FEOGA	421 030 113	
FSE	72 867 362	760 999 006

Coût total des opérations	3 514 070 320

Source: DRAF au 05/09/2000 et DRTEFP au 24/11/2000.

Annexe 1c

Présentation par catégorie de bénéficiaire
(hors FSE)

Bénéficiaires	Nbre d'opé.	Coût total des opérations	Montants programmés	Taux de subvention
01- Exploitation agricole	528	270 786 483	105 832 186	39%
02- Exploitation forestière	113	47 445 899	13 538 163	29%
03- Artisan	229	55 835 700	18 380 287	33%
04- Commerçant	415	125 328 415	40 764 574	33%
05- PME-IAA	47	92 092 081	18 492 419	20%
06- PME- hors IAA	498	593 110 850	97 879 404	17%
10- Particulier	613	142 006 976	56 463 845	40%
11- Association	513	141 486 201	78 653 227	56%
12- Syndicat professionnel ou groupement	300	215 737 238	109 412 306	51%
13- Entreprise d'insertion	1	73 524	29 400	40%
20- commune ou groupement de communes	3 028	1 244 584 057	546 000 632	44%
21- Organisme consulaire	182	36 737 842	22 336 484	61%
22- Autre établissement public	248	205 559 729	137 501 385	67%
23- Autre collectivité territoriale	62	115 038 051	80 739 828	70%
Total	6 777	3 285 823 044	1 326 024 142	40%

Source : DRAF au 05/09/2000.

Annexe 1d

Présentation par secteur et par zone territoriale, tous niveaux de gestion confondus
(montants programmés en KF)

Secteurs	Agriculture	Forêt	Industrie Commerce Artisanat	Tourisme	Environnemt Patrimoine	Cadre de vie	Formation	Assistance technique Suivi	montant total par zone PRDC	% PRDC dans le total programmé
Zones (Tous niveaux de gestion)	A1	A2	tot. B1+B2+B3	C1	total C2+C3	tot.D1+D2+ D3	total E1 à E5	tot.F1+F2+F3		
Non zonées	53 088	1 155	2 081	70 030	6 161	12 141	102 812	38 888	286 355	19%
Auxois	23 417	6 175	24 981	10 516	11 164	52 154	5 677	250	134 335	9%
Bourguogne centrale	43 301	35 414	32 098	41 116	77 146	80 075	21 862	657	331 670	22%
Bresse Bourguignonne	29 390	6 922	26 101	21 288	34 819	38 770	4 992	120	162 402	11%
Charollais-Brionnais	32 672	12 048	44 387	28 071	10 887	55 045	18 748	120	201 977	13%
Nivernais	23 925	10 679	16 836	22 871	11 448	44 803	14 004	151	144 717	9%
Plateaux de Bourgogne	23 194	28 897	16 089	17 545	13 985	52 792	22 481	455	175 437	12%
Puisaye	7 269	4 447	7 970	12 689	9 467	36 802	7 161	1 504	87 309	6%
TOTAUX	236 257	105 736	170 543	224 126	175 078	372 583	197 737	42 144	1 524 203	100%

Source DRAF au 05/09/2000 et DRTEFP au 24/11/2000.

Présentation par secteur et par zone territoriale, tous niveaux de gestion confondus
(% des montants programmés en KF)

Secteurs	Agriculture	Forêt	Industrie Commerce Artisanat	Tourisme	Environnemt Patrimoine	Cadre de vie	Formation	Assistance technique Suivi	montant total par zone PRDC
Non zonées	19%	0%	1%	24%	2%	4%	36%	14%	100%
Auxois	17%	5%	19%	8%	8%	39%	4%	0%	100%
Bourguogne centrale	13%	11%	10%	12%	23%	24%	7%	0%	100%
Bresse Bourguignonne	18%	4%	16%	13%	21%	24%	3%	0%	100%
Charollais-Brionnais	16%	6%	22%	14%	5%	27%	9%	0%	100%
Nivernais	17%	7%	12%	16%	8%	31%	10%	0%	100%
Plateaux de Bourgogne	13%	16%	9%	10%	8%	30%	13%	0%	100%
Puisaye	8%	5%	9%	15%	11%	42%	8%	2%	100%

Source DRAF au 05/09/2000 et DRTEFP au 24/11/2000.

Annexe 2

DOCUMENTS METHODOLOGIQUES

Annexe 2a

Définitions des principaux termes utilisés dans l' évaluation

Critères d'évaluation	**Cohérence interne**	Adéquation des moyens au regard des objectifs et des objectifs entre eux.
	Cohérence externe	Articulation avec les autres politiques mises en œuvre.
	Efficacité	Rapport des résultats et réalisations aux objectifs.
	Efficience	Rapport des résultats et réalisations aux moyens financiers mobilisés. Peut-on faire plus avec les mêmes moyens ou autant avec moins de moyens ?
	Pertinence	Adéquation des objectifs aux besoins.
Caractéristiques de l'intervention	**Domaine d'intervention**	Thématique sectorielle ou transversale regroupant un ensemble de mesures et d'actions.
	Leviers d'action	Mécanismes économiques mis en jeu délibérément ou non par l'action collective ou publique. Elle renvoie à une théorie d'action implicite ou explicite.
	Territorialisation	La territorialisation désigne la structuration organisée d'une petite région, de ses acteurs et de ses projets, selon des formes variables.
	Modalités d'intervention	Diverses formes d'incitations individuelles ou collectives utilisées pour infléchir le comportement d'un agent économique (subventions d'investissement ou de fonctionnement proportionnelles ou forfaitaires, fonds de garantie, avances remboursables, exonérations, formation conseil).
	Théorie d'action	Hypothèse formulée sur les causes du problème à résoudre amenant à définir un mode d'intervention.
Cadre de l'intervention	**Programme**	Ensemble organisé de ressources financières, organisationnelles et humaines mobilisées pour atteindre un ou plusieurs objectifs.
	Mesure	Unité de base de la gestion des programmes constituée d'un ensemble d'objets de même nature.
	Projet	Opération non divisible, délimitée en terme de calendrier et de budget, placée sous la responsabilité d'un opérateur.

Sources : Commission européenne 1999 et Daucé, Daubard, Duclos, 1999

Annexe 2b

Taux de remplissage des indicateurs physiques

Agriculture

Actions	Nombre de fiches renseignées	Nombre d'opérations réalisées	% nb fiches / nb opération
A101	25	25	100%
A102	189	191	99%
A103	93	108	86%
A104	29	30	97%
A105	308	313	98%
A106	15	18	83%
A108	45	45	100%
A110	5	5	100%
A111	8	15	53%
A112	41	87	47%
A113	5	5	100%
A114	0	17	0%
Total	763	859	89%

Forêt

Actions	Nombre de fiches renseignées	Nombre d'opérations réalisées	% nb fiches / nb opération
A201	835	842	99%
A202	19	19	100%
A203	43	44	98%
A204	246	290	85%
A205	93	93	100%
A206	21	21	100%
A207	12	12	100%
A208	4	4	100%
A209	1	1	100%
A210	4	5	80%
A211	2	2	100%
Total	1280	1333	96%

4.4.1.1.1.2 Industrie, commerce, artisanat

Actions	Nombre de fiches renseignées	Nombre d'opérations réalisées	% nb fiches / nb opération
B101	1	8	13%
B102	48	75	64%
B103	7	11	64%
B104	2	4	50%
B201	114	128	89%
B202	78	96	81%
B203	178	195	91%
B206	19	20	95%
B301	32	58	55%
B302	57	108	53%
B303	223	363	61%
B304	14	60	23%
B305	48	158	30%
B306	3	11	27%
B307	3	12	25%
B308	22	41	54%
Total	849	1348	63%

Tourisme

Actions	Nombre de fiches renseignées	Nombre d'opérations réalisées	% nb fiches / nb opération
C101	40	49	82%
C102	35	43	81%
C103	89	140	64%
C104	275	380	72%
C105	84	127	66%
C106	5	17	29%
C107	27	51	53%
C108	8	15	53%
C109	32	34	94%
C110	0	2	0%
Total	595	858	69%

Patrimoine - Environnement

Actions	Nombre de fiches renseignées	Nombre d'opérations réalisées	% nb fiches / nb opération
C201	2	8	25%
C202	23	28	82%
C203	15	35	43%
C204	0	11	0%
C301	4	4	100%
C302	12	14	86%
C303	30	128	23%
C304	3	77	4%
C305	1	3	33%
Total	90	308	29%

Cadre de vie

Actions	Nombre de fiches renseignées	Nombre d'opérations réalisées	% nb fiches / nb opération
D101	10	12	83%
D102	25	35	71%
D103	7	16	44%
D104	0	12	0%
D201	526	631	83%
D202	393	482	82%
D301	481	656	73%
D302	92	143	64%
Total	1534	1987	77%

Une fiche est considérée renseignée lorsqu'au moins un indicateur est rempli.

Annexe 2c

Listes des structures et nombre de personnes rencontrées

Thématique	Nom de la structure	Nb de personnes
• Agriculture	DRAF (SREA, SRSA)	2
	Chambre régionale d'agriculture	1
	Fédération régionale des syndicats d'exploitation agricoles	1
	Chambre d'agriculture de Côte-d'Or	1
	Chambre d'agriculture de la Nièvre	1
	Chambre d'agriculture de l'Yonne	2
	Chambre d'agriculture de Saône et Loire	2
	Syndicats agricoles de la Nièvre (FDSEA, Confédération paysanne)	2
	Exploitants agricoles bénéficiaires (Nièvre et Yonne)	13
• Forêt	DRAF (SERFOB)	2
	CRPF, ONF	3
	ADEME	1
	DDAF (service forestier)	4
	CIPREF, UFOB, APROVALBOIS	3
	Lycée de Velet, PNR du Morvan	2
	Propriétaires forestiers privés (Côte-d'Or)	21
	Communes forestières (Côte-d'Or)	5
• Entreprises, commerce Artisanat	DRIRE	1
	DRCA	3
	Conseil Régional	1
	DRTEFP	1
	Centre de développement du Tonnerrois	1
	Entrepreneurs bénéficiaires	37
	Municipalités des communes bénéficiaires	9
	UCIA	4
	Chambre des Métiers de Saône et Loire	1
	Chambres de Commerce	3
• Tourisme et culture	DRT	1
	CRT	1
	VNF	1
	ONF	1
	Chambre régionale d'agriculture	1
	DRAC	3
	Centre archéologique du Mont-Beuvray	2
	Services de la ville de Tournus	2
	Office du Tourisme de Tournus	2
	Fouilles d'Alésia	1
	Pays d'accueil	1
• Environnement	DIREN	6
	Conseil Régional	1
	OREB	1
	DDAF	4
	DDAS de Saône et Loire	1
	Conseil Général de Saône et Loire	2
	Chambre d'agriculture	1
	PNR du Morvan	2
	Bureau d'étude en environnement (ECOGEE)	1
	Association de protection de la nature (Autun-Morvan-Ecologie)	1

	Enseignant ENESAD	1
	Conservatoires des sites	1
	Bénéficiaires (associations, collectivités)	2
• Formation	DRTEFP	1
	Conseil Régional	1
	CFPPA du Morvan	1
	Centre social de Châtillon en Bazois	1
	Lycée de Velet	1
	Structure d'insertion bénéficiares	15
	Foyers Ruraux de Saône et Loire	2
	+ 1 enquête postale auprès de 85 structures bénéficiaires	
• Autres acteurs régionaux	SGAR	1
	DRAF	1
	Conseil Régional (service aménagement du territoire)	1
	Vice-présidents du Conseil Régional	2
	INSEE	4
• Acteurs des territoires de l'Avallonnais et du Charolais-Brionnais		
	Sous-Préfets	2
	Député	1
	Services des Conseils Généraux	2
	Conseillers Généraux	3
	Service de Préfecture	1
	Autres Elu local	1
	Agents de développement	3
	Techniciens consulaires	2

Annexe 2d

Bibliographie

Documents généraux

- Commission européenne :
  . Lignes directrices pour l'évaluation ex post des programmes relevant de l'objectif 5b. Programmation 1994-1999 (3 mai 1999).
  . Programme MEANS.
- Préfecture de Région-Conseil Régional : Contrats de plan 1994-1999 ET 2000-2006;
- Guérin M. et alii., 1998. Dynamique des régions rurales, une approche localisée, in Sciences de la Société, n° 45.
- Berriet-Solliec M., Daucé P., Léon Y., Schmitt B., 2001. Mise au point d'un indicateur de croissance économique locale pour l'évaluation des politiques de développement rural. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 2001 (5).
- Daucé P., 1998. L'évaluation des politiques communautaires de développement régional, enjeu, méthodes, résultats. L'exemple de l'objectif 5b en Bourgogne. Revue d'Economie Régionale et Urbaine, 1998 (3), pp. 379-394.

Agriculture

- DRAF, Etudes prospective régionale : Quel avenir pour l'agriculture et les agriculteurs de Bourgogne, 1999
- ENESAD, Evaluation du programme régional de Viande Bovine de Qualité, 2000
- CER, Observatoire de l'agriculture Bourguignonne, 2000
- Chambre Régionale d'Agriculture de Bourgogne, Les CLARE de Bourgogne, premières analyses de quelques actions, 1998
- Chambre Régionale d'Agriculture de Bourgogne, Les CLARE de Bourgogne 1994-1999, la subsidiarité en marche, 2000

Forêt

- Fidès Conseil, mars 2000 - Diagnostic prospectif Bois énergie, COFOR 21, 30 p.
- J.L. Bianco, Août 98 - La Forêt : une chance pour la France, rapport au Premier ministre
- TRIVALOR, octobre 19999 - Valorisation des sous-produits Bois en Côte-d'Or, étude pour le Conseil Général de Côte-d'Or, 28 p. + annexes
- DRAF, 1999, Orientations régionales forestières Bourgogne
- ADEME et Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, juillet 1999 – Le bois énergie : des réalisations et un potentiel de développement durable, 45 p.
- CIPREF, 1998, Etude concernant la dotation jeune forestier
- CIPREF, CTEBA, AFOCEL, ALYS, mars 2000, Document de synthèse de l'étude sur le bûcheronnage manuel et les travaux sylvicoles.
- Claudez, P. 2000 : Audit concernant les conditions et les moyens d'une gestion forestière durable des forêts du Parc Naturel Régional du Morvan.
- DRAF Bourgogne, 1999 : Orientations régionales Forestières.
- Louis, H. 1997 : Routes forestières et intérêt général en Morvan. Forêts de France N°408
- Parc Naturel Régional du Morvan : Guide de choix des essences forestières du Morvan.
- ONF, 1997 : Cahier de recommandations à l'usage des sylviculteurs pour une approche paysagère de la production en forêt morvandelle. Préfecture de Bourgogne.
- P. Schott, Outils économique d'aide à la gestion forestière et objectifs des propriétaires, Mémoire ITA Bordeaux, 1998

Entreprises, commerce, artisanat

- Conseil Régional, Données de suivi des entreprises bénéficiaires du FDPMI en 1994, 1995 et 1996
- Conseil Régional, Guide des interventions économiques
- Evaluation finale de l'objectif 2 en Bourgogne
- Bilan 1999 et 2000 des aides aux entreprises du Conseil Régional
- SOFRA, 1997, Evaluation des aides aux industries du bois, 64 p.
- DRCA, 2000, Bilan des OPARCA, ATRA et opérations filières
- Centre de développement du Tonnerrois, Action en faveur des porteurs de projets, bilan 2000
- Chambre des Métiers de la Nièvre, Etude d'impact et d'évaluation des opérations menées en faveur de l'artisanat dans les PRDC, 1999
- Chambre des Métiers de Côte-d'Or, Evaluation des actions en faveur de l'artisanat dans le cadre des PRDC, 1999

Tourisme

- Suivi de la demande touristique en France, SOFRES, 2000
- L'industrie touristique en Bourgogne ; la mesure des dépenses touristiques, SOFRES, 2001
- Les chiffres-clés du tourisme en Bourgogne, CRT, 2000
- Site internet Bibracte : www.bibracte.tm.fr, plaquette de présentation de Bibracte (Centre archéologique européen du Mont-Beuvray)
- Centre archéologique européen : Programme scientifique pour les années 2000-2001. Juin 2000, 71 pages
- CDC Consultants : Tourisme et développement local autour de Bibracte, Synthèse - 40 pages
- Brigitte Sabattini : L'intégration d'un site archéologique : le cas du Mont-Beuvray : étude dans le cadre du programme européen PISA, 240 pages
- BL associés : Parc architectural d'Alésia : Programme architectural et technique : étude pour le Conseil Général de Côte-d'or, janvier 2000.
- Côte-d'Or Tourisme : Bibracte-Alésia, les chemins de l'histoire, topoguide
- Analyse quantitative de la fréquentation touristique en Bresse Bourguignonne, pays d'Accueil Bresse Bourguignonne, 2000

Environnement

- Préfecture de Région Bourgogne, Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, novembre 1999
- OREB, Repères, (numéros 7 à 21)
- OREB, Les bocages en Bourgogne, évolutions et enjeux, Décembre 2000
- OREB, L'environnement en Bourgogne, 1998
- OREB, Indicateurs sur les milieux naturels en Bourgogne, avril 2000
- DIREN, 1999 : Schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux.
- DIREN, 2001 : Profil Environnemental Régional de Bourgogne.
- DIREN, 2001 : Profil Environnemental Régional - Les indicateurs.
- ECOGEE, 1995 : Etude d'impact préalable à l'aménagement foncier de la commune de Devrouze (1ère partie).
- ECOGEE, 1998 : Etude d'impact préalable à l'aménagement foncier de la commune de Devrouze, 2ème partie.
- IPSEAU- Science Environnement, 1999 : Etude hydraulique et environnementale pour la définition d'un schéma général d'aménagement, de gestion et de mise en valeur du bassin de la Seille
- Marion, M. 1987 : Le bassin versant expérimental de Ronchères (89), essai de mise en évidence des effets du drainage et de l'assainissement agricole sur le régime et la qualité des eaux de surface d'un petit bassin versant

- Ministère de l'Environnement (Direction de l'eau), 1994 : Document d'information. Eléments d'aides à la mise en œuvre des décrets n°93-742 et n°93-744 du 29 mars 1993 relatifs à l'application de l'article 10 de la loi sur l'eau. 2ème édition. Juin 1994.

- Pyot, L. 1995 : Evolution de l'utilisation du sol sur le bassin versant du Cousin dans le Morvan Nord (extrait donné par H. Louis, CRPF)
- Conseil Economique et Social de Bourgogne, juin 2000, Communication sur les déchets.
- La gazette des communes n° 30 du 13.08.2001 : La gestion des déchets organiques (Cahier n° 3).

Formation

- Conseil Régional de Bourgogne, Programme régional : Formation professionnelle continue, 2001-2002
- DRTEFP, Eléments de diagnostic sur l'emploi et le chômage par zone d'emploi, 2000
- DRTEFP, Information Travail Emploi, hors série, 1999
- CFPPA du Morvan, Expérience en matière de formation au tourisme rural 1988-1997
- Foyers Ruraux de Saône et Loire, Initiatives rurales – Objectifs 1999
- Foyers Ruraux de Saône et Loire, Rapport moral 2000
- CIFOB, Formations qualifiantes en Bourgogne, 2000

Annexe 3

LA RECHERCHE DES EFFETS ECONOMIQUES PROPRES DU PDZR BOURGUIGNON : PRISE EN COMPTE DES BIAIS DE SELECTION

1. INTRODUCTION

Le programme PDZR de Bourgogne étant multisectoriels et affichant des ambitions de développement économique territorial «intégré », il apparaît souhaitable d'en apprécier les effets globaux sur le développement économique local. Pour ce faire, on peut tout d'abord procéder à une analyse de l'évolution économique et sociale de la zone 5b à partir d'une série d'indicateurs externes, susceptibles de cerner le développement économique locale. Dans cette optique, on s'est appuyé sur des travaux antérieurs, au terme desquels on a, d'une part, proposé de retenir la base brute de la taxe professionnelle comme indicateur de croissance économique locale (Berriet-Solliec *et al.*, 2001) et, d'autre part, montré que, pris isolément, cet indicateur est insuffisant pour cerner convenablement le développement économique local d'une zone telle que celle concernée par le PDZR (Schmitt *et al.*, 2000). On cherchera donc ici à évaluer le développement économique locale de la zone 5b, en mobilisant un choix plus large d'indicateurs incluant la base brute de la taxe professionnelle.

L'évaluation des effets propres du programme peut s'appuyer sur cette analyse de l'évolution de la zone 5b mais nécessite tout d'abord que celle-ci soit comparée à l'évolution de zones les plus semblables possibles. La base la plus « naturelle » de comparaison est la Bourgogne hors 5b (ou plus précisément la Bourgogne « rurale » hors 5b). Une telle comparaison pose cependant problème dans la mesure où l'évaluation des effets du programme est alors entachée d'un biais appelé « biais de sélection », que l'on tentera de corriger à partir de méthodes statistiques adaptées à ce genre de problèmes. Il faut cependant garder à l'esprit que ces méthodes possèdent leurs conditions d'application et leurs limites, celles-ci se répercutant sur la robustesse des résultats.

On exposera tout d'abord (section 2) le choix, l'origine et la signification des indicateurs de développement économique retenus pour cette analyse. On montrera (dans cette même section) la façon dont la zone 5b a évolué au cours de la période en la comparant aux évolutions constatées dans le reste de la Bourgogne. Nous présenterons ensuite (section 3) les problèmes liés au biais de sélection et les principales méthodes utilisées pour les corriger dans une démarche comparative sur données non expérimentales. Puis (section 4), nous présenterons et analyserons les principaux résultats obtenus, suite à l'application de ces méthodes à la question de l'effet propre sur le développement économique de la zone 5b bourguignonne. Enfin, pour conclure (section 5), nous nous interrogerons sur les limites des résultats obtenus.

2. DES INDICATEURS DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL

2.1. Une large batterie d'indicateurs, incluant la base brute de la taxe professionnelle, pour cerner le développement économique local

Le caractère multisectoriel et les ambitions de développement économique territorial affichés par le programme 5b bourguignon incitent à vouloir en mesurer les effets sur la croissance économique locale. A défaut de disposer d'un indicateur synthétique du type Valeur Ajoutée locale et face à la rareté des données disponibles à un échelon cantonal, on a cherché à construire une batterie d'indicateurs, la plus large possible, de façon à cerner au mieux les différents volets du programme. Dans la mesure où sont les cantons qui sont éligibles ou non au programme, tous les indicateurs retenus ont été récoltés pour tous les cantons de Bourgogne (le découpage réel de collecte étant celui des « pseudo-cantons », c'est-à-dire celui qui isole les communes urbaines administrativement séparées entre plusieurs cantons).
Le programme ayant pour ambition de maintenir la population locale, voire d'en attirer de nouvelles tout en améliorant leurs conditions de vie, on a choisi de retenir des indicateurs classiques issus des Recensements de population tels que la ***variation de population*** et le ***solde migratoire*** observés entre deux recensements, auxquels on a adjoint un indicateur d'évolution de revenu des ménages. Les dates des derniers recensements (***1990 et 1999***) encadrent non seulement le second programme, objet de la

présente évaluation, mais également le premier PDZR, qui s'est déroulé de 1991 à 1993. C'est donc l'effet cumulé des deux programmes qui sera enregistré ici. De son côté, l'indicateur de revenu des ménages a été construit à partir d'informations de la DGI, disponibles à l'INSEE sous forme agrégée. On a ainsi retenu le ***revenu net imposable des foyers fiscaux de 1994 et de 1997*** ramené au nombre d'habitants recensés respectivement en 1990 et en 1999. Au-delà des difficultés classiques inhérentes à cette source fiscale et au mode de construction de nos ratio, il faut noter que l'indicateur retenu n'encadre qu'imparfaitement le programme et ne pourra que mesurer les effets de très court terme du début de sa mise en œuvre [32].
Les impacts du programme sur le tissu économique local et la croissance économique peuvent s'analyser sous différents angles : celui des emplois, celui des entreprises et établissements, celui de la valeur ajoutée locale et de son évolution. La difficulté à construire un nombre restreint d'indicateurs fiables à partir d'une source unique nous a obligé à recourir à diverses sources, celles-ci ne couvrant pas toujours les mêmes champs, ni les mêmes périodes.

Les données sectorielles du recensement de population 1999 étant encore indisponibles, on a pu appréhender à partir de cette source la seule ***évolution totale des emplois locaux***, en ayant recours au comptage des actifs ayant un emploi à leur lieu de travail (donnée issue du traitement à l'exhaustif). Cette donnée est ensuite confrontée à celles issues des recensements antérieurs (1982 et 1990). Comme pour la population, c'est ici l'impact des deux programmes successifs qui sera analysé ici. Si cette donnée globale a un sens en termes d'économie locale, elle masque, on le sait, de fortes divergences sectorielles. Pour prolonger l'analyse sur les évolutions d'emploi, on a eu recours aux Déclarations annuelles de données sociales (DADS), qui permettent de cerner ***l'emploi salarié et son évolution***, les deux validités retenues (***1995 et 1998***), les plus fiables quant à la localisation des emplois, permettant de mesurer les premiers effets de court terme du programme. Plus précisément, le champ des DADS couvre les salariés des établissements ayant au moins 1 salarié, de l'industrie et des services marchands auxquels on a retiré, pour des raisons de fiabilité des données de localisation des établissements, les secteurs de l'Eau, gaz, électricité (G2A-G2B), de la Construction (H01-H02), des Postes et télécommunications (N10), de l'Intermédiation financière (L01) et de la Sélection et fournitures de personnel (N32). Il faut donc garder à l'esprit que l'agriculture et les services administrés ne sont pas concernés, de même que l'ensemble de l'emploi indépendant.

L'analyse de l'évolution du ***nombre d'établissements*** s'appuyant sur la même source (les DADS ***1995 & 1998***), elle en possède les mêmes limites. A ce premier indicateur, on a, à l'aide des données des Recensements de l'agriculture de 1988 et 2000, adjoint un indicateur d'***évolution du nombre d'exploitations agricoles***, sachant que celui-ci encadre les deux programmes PDZR successifs.

La construction d'indicateur(s) appréhendant la ***croissance économique locale*** pose des problèmes autrement plus redoutables que les indicateurs d'emplois ou d'établissements. Pour ce faire, on a déjà proposé de s'orienter vers la base brute de la taxe professionnelle (Berriet-Solliec *et al.*, 2001 ; Schmitt *et al.*, 2000). La taxe professionnelle est un impôt local payé par les entreprises industrielles, commerciales et de service pour les établissements qu'elles possèdent dans la circonscription d'imposition (commune ou groupement de communes), les collectivités publiques, les activités agricoles et artisanales étant exonérées de façon permanente de cet impôt. La matière taxable est constituée des actifs physiques de l'établissement (foncier bâti et non bâti, matériel et outillage), des salaires qui y sont versés et, dans le cas des entrepreneurs individuels non artisans et des professions libérales, des recettes que leur activité engendre [33]. C'est l'évaluation de la matière taxable qui donne lieu au calcul annuel de la base d'imposition de l'établissement.

---

[32] Si les données postérieures à 1997 ne sont pas encore disponibles, il eut été envisageable de recourir à des données antérieures à 1994 afin d'élargir aux effets des deux programmes successifs la mesure réalisée ici. Les tests menés en ce sens révèlent une chute du revenu net imposable moyen, peu compréhensible au regard des évolutions observées à partir des séries macro-économiques, publiées par ailleurs. Les évolutions observées entre 1990 et 1994 sont alors difficilement interprétables.

[33] Pour plus d'informations sur la taxe professionnelle et le calcul de son assiette, on pourra se reporter à Lauré (1990) ou à DGI (1997).

Dans sa version agrégée à des niveaux territoriaux divers (communes, cantons, départements, régions), cette base brute présente un intérêt important du point de vue de l'analyse économique. En effet, la composition de la base brute de la taxe professionnelle en fait un agrégat qui approche une estimation de la rémunération des facteurs de production mis en œuvre dans un établissement. Le calcul de la base brute de la taxe professionnelle est fondé sur deux éléments essentiels : une estimation de la valeur locative des immobilisations corporelles, passibles ou non d'une taxe foncière, et une fraction (18 %) des rémunérations versées par les établissements auxquelles s'ajoutent les recettes perçues par les titulaires de revenus non commerciaux [34]. Le rapprochement entre cette base brute et une notion de valeur ajoutée locale est alors tentant. Cette proximité, non fortuite compte tenu des objectifs du législateur lors de la création de cet impôt, a suscité l'intérêt des économistes et a conduit au développement de recherches axées en particulier sur la prévision de l'imposition locale (Guengant, 1997). Ces travaux, menés aux niveaux national et régional, ont exploité la relation statistique existant entre le Produit intérieur brut de l'année t et la Base brute de la taxe professionnelle de l'année t+2, ce décalage s'expliquant par les dispositions réglementaires liées au délai d'établissement de cet impôt. Notre démarche est inverse : il ne s'agit plus de prévoir les bases brutes (et donc le rendement de l'impôt) à l'aide du PIB mais d'utiliser ces bases comme indicateur de l'activité économique locale.

Afin d'avoir une appréciation de l'impact économique des deux programmes PDZR réunis, on a collecté les informations nécessaires au calcul de la ***base brute de la taxe professionnelle par canton en 1990 et 1997*** (c'est-à-dire 1992 et 1999 en années de collecte de l'impôt). pour en faire un indicateur de l'activité économique locale et de sa croissance. Cet indicateur possède cependant de nombreuses limites. Tout d'abord, l'exclusion de l'agriculture et de l'artisanat du champ des activités économiques recensées lors de l'établissement de la base brute pose question du fait de leur importance dans la politique PDZR et les espaces qu'elle concerne. Cette mesure des effets de la politique menée se limitera donc à l'analyse de l'impact des aides sur la croissance économique des secteurs marchands non agricoles hors activités artisanales. Ensuite, le fait que seule une faible fraction (18 %) de la masse salariale versée par les établissements locaux soit prise en compte dans la base brute induit un déséquilibre entre la part de la rémunération du capital et celle de la rémunération du travail dans l'indicateur retenu, le premier facteur dominant alors largement le second.

Pour tenter de pallier à ces limites, on a eu recours à deux indicateurs complémentaires. Le premier vise à mesurer les effets du programme sur le seul secteur agricole. Pour ce faire, on a tout d'abord calculé la ***Marge Brute Standard (MBS) cantonale*** telle qu'elle ressort des résultats des Recensements agricoles ***1988 et 2000***. Il faut avoir en tête que, si cette mesure approche une valeur ajoutée agricole locale, elle en diffère par divers aspects. Son calcul s'appuie sur les caractéristiques physiques des exploitations dont le siège est situé dans les communes du canton. Ces caractéristiques physiques (répartition de la surface selon les différentes productions végétales, cheptel et sa répartition par catégorie d'animaux) sont ensuite affectées d'un coefficient standard (établi régionalement) de marge brute. Parallèlement, on a, une nouvelle fois, mobilisé les DADS 1995 et 1998 pour évaluer l'***ensemble des salaires bruts versés localement et leur évolution 1995-1998***, et leur répartition entre industrie et services marchands. Aux limites déjà signalées plus haut à propos de la source, il faut ajouter que cet indicateur ne saisit qu'une partie de la valeur ajoutée locale, celle qui correspond à la rémunération du facteur travail, laissant ainsi de côté les autres composantes de la valeur ajoutée (rémunération du capital, mieux saisie par la base brute de la taxe professionnelle, et profit).

Malgré leurs limites, les indicateurs mobilisés ici permettent, d'une part, de se faire une idée de la situation initiale et finale de la zone 5b et, d'autre part, de tenter, par comparaison avec le reste de la Bourgogne, d'évaluer l'impact du programme. Cependant, il est un domaine mal couvert par nos indicateurs alors qu'il est important dans ce programme. Il s'agit de l'activité réalisée au travers d'emplois non agricoles indépendants, ce qui concerne notamment le commerce et l'artisanat ainsi que le tourisme, autant de secteurs particulièrement visés par le programme. Seules les données des

[34] Cette dernière catégorie pèse peu dans la base brute lorsque celle-ci est agrégée au niveau communal.

recensements de population (actifs occupés à leur lieu de travail) incluent ces secteurs, les données issues des DADS (établissements, emplois sectoriels et salaires) et de la base brute de la taxe professionnelle les excluant.

2.2. Les évolutions récentes de la zone 5b en Bourgogne

Les données présentées dans le tableau 1 permettent d'apprécier la situation initiale et finale de la zone 5b bourguignonne et l'évolution de son tissu économique et social et de ses performances productives, à partir de la batterie d'indicateurs proposée précédemment. La situation de la zone a été comparée à celle qui prévaut dans le reste de la Bourgogne, en distinguant les cantons totalement concernés par un pôle urbain [35] des autres.
Tant les variables en niveau que celles en évolution mettent en évidence le « retard » de développement de la zone 5b et sa persistance, comparativement aux autres zones « rurales » bourguignonnes. Comme on devait s'y attendre, les densités de population et d'emplois y sont inférieures de plus de moitié à celles observées dans le reste de la Bourgogne «rurale » : 23 contre 58 habitants par km² et 7 contre 17 emplois par km², en 1999. Plus symptomatiques de ce décalage sont les écarts observés en matière de revenus, de salaires et de valeur ajoutée locale. Ainsi, le revenu net imposable par habitant de la zone 5b était, en 1994, de 20 % inférieur à celui des individus résidant en dehors de la zone 5b et des pôles urbainsbourguignons, l'écart étant encore de 16 % en 1997. De même, les écarts de salaire perçu par habitant se maintiennent aux environs de 30 % tant en 1995 qu'en 1998, des écarts semblables étant observés en ce qui concerne la base brute de la base professionnelle en 1990 et en 1997.

Tout porte à croire, en outre, que la période récente n'a pas, en dépit des programmes 5b mis en œuvre, réduit notablement ces écarts. En effet, quel que soit l'indicateur retenu (hormis l'évolution 95-98 du nombre d'établissements industriels), les évolutions de la zone 5b sont toujours très en deçà de celles de la Bourgogne « rurale » hors PDZR. Ainsi, si la population de cette dernière s'est accrue de 0,42 % par an entre 1990 et 1999, celle de la zone PDZR a diminuée de 0,28 % par an sur la même période. De même, les emplois totaux ont chuté de 0,33 % par an en zone PDZR alors qu'ils ont augmenté de 0,45 % par an hors de cette zone. On trouve des résultats comparables pour la marge brute standard agricole, la base brute de la taxe professionnelle ou les salaires bruts totaux perçus par les salariés de la zone.

Cependant, lorsque les données sur des évolutions antérieures à la mise en place des PDZR sont disponibles et ont été récoltées, il semble qu'il y ait eu réduction des écarts d'évolution entre la période sous PDZR et la période antérieure. C'est clairement le cas pour les évolutions de population : si, au cours de la période 82-90, l'écart entre zone PDZR et Bourgogne rurale hors PDZR est important (- 0,52 % par an pour la variation de population de la première contre 0,80 % par an dans la seconde ; - 0,12 % et 0,64 % en termes de solde migratoire), il s'est considérablement réduit pour la période sous PDZR, 1990-1999 (respectivement - 0,28 et 0,42 % par an, en ce qui concerne la variation de population ; et, 0,15 et 0,32 % par an en ce qui concerne le solde migratoire). Le même type de réduction d'écarts de croissance s'observe en matière d'emplois totaux et en matière de base brute de la taxe professionnelle (une de nos *proxy* de la valeur ajoutée locale).

[35] Il s'agit des cantons (ou pseudo-cantons) dont 100 % de la population résident dans un pôle urbain (au sens du Zonage en aires urbaines).

Tableau 1

Comparaison des « performances » de la zone 5b et de la zone hors 5b en Bourgogne

	Zone PDZR	Hors PDZR (non p. urb.)	Hors PDZR (pôles urb.)	Total Bourgogne
Nbre cantons	84	75	17	176
Densité de population 82 (hab/km²)	24,1	52,2	1096,0	50,5
Densité de population 90 (hab/km²)	23,2	55,7	1080,1	50,9
Densité de population 99 (hab/km²)	22,6	57,8	1052,3	51,0
Var. population 82-90 (% par an)	-0,52	0,80	-0,18	0,10
Var. population 90-99 (% par an)	-0,28	0,42	-0,29	0,00
Solde Migratoire 82-90 (% par an)	-0,12	0,64	-0,75	-0,03
Solde Migratoire 90-99 (% par an)	0,15	0,32	-0,65	-0,03
Revenu net imposable/hab. 94 (FF 94)	36252	43611	43774	41597
Revenu net imposable/hab. 97 (FF 97)	40728	47159	47792	45595
Var. revenu net imp. 94-97 (%/an)	3,08	3,94	2,08	3,11
Densité d'emplois 82 (/km²)	8,4	16,0	566,7	19,5
Densité d'emplois 90 (/km²)	7,5	16,3	576,9	19,3
Densité d'emplois 99 (/km²)	7,3	16,9	590,6	19,6
Var. d'emplois 82-90 (%/an)	-1,30	0,22	0,22	-0,17
Var. d'emplois 90-99 (%/an)	-0,33	0,45	0,26	0,18
Var. empl. (DADS)* 95-98 (%/an)	1,26	2,00	0,63	1,25
Var. empl. industriels* 95-98 (%/an)	0,42	0,54	-0,18	0,26
Var. empl. serv. march.* 95-98 (%/an)	2,42	3,60	1,13	2,13
Var. nbre d'expl. agr. 88-00 (%/an)	-3,98	-3,43	-4,11	-3,75
Var. nbre d'établ. (DADS)* 95-98 (%/an)	1,91	2,08	2,38	2,17
Var. nbre d'établ. ind.* 95-98 (%/an)	1,02	0,99	0,36	0,82
Var. nbre d'établ. serv. march. 98 (%/an)	2,17	2,41	2,66	2,47
MBS/ha 1988	361	733	653	502
MBS/ha 2000	370	787	627	527
Var. MBS 1988-2000 (%/an)	0,20	0,60	-0,34	0,41
Base Brute Taxe Prof./hab 1983 (FF 83)	4490	5879	8294	6255
Base Brute Taxe Prof./hab 1990 (FF 90)	7616	10134	13808	10595
Base Brute Taxe Prof./hab 1997 (FF 97)	10195	13109	17905	13797
Var. B. B. Taxe Prof. 83-90 (%/an)	6,28	7,90	6,38	6,92
Var. B. B. Taxe Prof. 90-97 (%/an)	3,88	4,31	3,40	3,85
Salaires bruts totaux/hab (DADS)* 95 (FF 95)	13072	17222	29238	19843
Salaires bruts totaux/hab (DADS)* 98 (FF 98)	14478	18945	32272	21850
Var. salaires bruts totaux** 95-98 (%/an)	3,02	3,87	2,89	3,27
Var. sal. bruts tot. industrie** 95-98 (%/an)	2,40	2,62	2,86	2,66
Var. sal. bruts tot. serv. march.** 95-98 (%/an)	4,06	5,40	2,92	3,87

Sources : SCEES (RGA 1988 & 2000) ; INSEE (RP 1982, 1990 & 1999, DADS 1995 & 1998, DGI 1994 & 1997) ; Centres Départementaux d'Assiette.

* Le champ des DADS couvre les salariés des établissements ayant au moins 1 salarié de l'industrie et des services marchands auxquels on a retiré les secteurs suivants : Eau, gaz, électricité (G2A-G2B), Construction (H01-H02), Postes et télécommunications (N10), Intermédiations financières (L01) et Sélection et fournitures de personnel (N32). L'agriculture et les services administrés ne sont pas concernés.

** Il s'agit ici de la somme de tous les salaires versés dans la zone, tels qu'ils ressortent des DADS 1995 et 1998.

Finalement, au vu de cette comparaison «naïve », la mise en œuvre des programmes PDZR en Bourgogne ne semble avoir permis à la zone aidée ni de rattraper son « retard » de développement, ni de réduire ses écarts de croissance. Elle peut avoir néanmoins autorisé un redressement, favorable à cette zone, du *trend* des composantes de sa croissance, les taux de croissance de quelques indicateurs-clés ayant eu tendance à se rapprocher au cours de la période récente. Il est bien entendu trop tôt pour conclure sur le rôle réel du(des) programme(s) PDZR sur la dynamique de la zone aidée. En effet, les caractéristiques initiales entre zone aidée et zone non aidée sont si différentes que rien ne permet de dire ce qui se serait passé dans la zone aidée si le PDZR n'avait pas eu lieu. C'est justement l'objet de la correction du biais de sélection que de tenter de contrôler cette dimension.

3. BIAIS DE SELECTION ET EVALUATION SUR DONNEES NON EXPERIMENTALES

Evaluer l'effet de la politique objectif 5b sur le développement économique local des cantons aidés, c'est essayer de mesurer l'écart entre l'évolution des valeurs prises par nos indicateurs dans les cantons aidés en présence de la dite politique (*policy on*) et ce qu'aurait été cette évolution si les programmes 5b ne s'étaient pas mis en place (*policy off*). L'effet causal c que l'on cherche à mesurer peut alors s'écrire comme suit :

$$c = E\left(y_1 \middle| Obj5b = 1\right) - E\left(y_0 \middle| Obj5b = 1\right) \qquad (1)$$

où $y_1 | Obj5b = 1$ est la valeur qu'a prise la variable de performance y au sein de la population aidée et $y_0 | Obj5b = 1$, la valeur qu'aurait prise cette même variable dans la même population en absence du dispositif d'aide (*Obj5b* est une variable dichotomique prenant la valeur 1 pour les cantons appartenant à la zone 5b et 0 pour les autres).

Il est bien sûr impossible de mesurer une telle valeur dans la mesure où le second terme de l'équation (1) nous est inconnu. Disposant d'informations concernant les cantons non aidés, une comparaison entre les performances réalisées par les cantons aidées et celles des cantons non aidés apparaît comme une solution au problème qui est le nôtre. Mais, la comparaison brute aboutit à un estimateur de l'effet causal qui peut être qualifié de « naïf ». Il s'écrit comme suit :

$$c_{naïf} = E\left(y_1 \middle| Obj5b = 1\right) - E\left(y_0 \middle| Obj5b = 0\right) \qquad (2)$$

Il est clair que cet estimateur ne correspond pas à la mesure de l'impact de la politique sur la croissance locale des communes bénéficiaires. L'écart entre les deux est une quantité b qu'il faudrait retrancher à $c_{naïf}$:

$$b = E\left(y_0 \middle| Obj5b = 1\right) - E\left(y_0 \middle| Obj5b = 0\right) \qquad (3)$$

Cette quantité, que l'on appelle le « biais de sélection endogène », correspond à la différence entre les moyennes de la variable de performance (évolution de la base brute, dans notre cas) dans les cantons aidés et non aidés si aucune n'avait bénéficié de la politique mise en œuvre. Elle biaise la mesure de l'effet causal de la politique. Les différences de performances entre les cantons bénéficiaires et les cantons non bénéficiaires ont ainsi deux sources : l'effet réel de la politique menée et la différence initiale entre les deux groupes de cantons. Hormis les cas très spécifiques (et impossibles à mettre en œuvre en économie) où le biais de sélection peut être considéré comme nul[36], ne pas tenir compte de ce biais de sélection amènera à des mesures erronées des effets des politiques (voir Magnac, 2000, pour quelques exemples concernant les politiques d'emploi).

Les méthodes statistiques corrigeant ce biais de sélection ont été principalement développées à partir de problématiques biomédicales, en s'interrogeant sur la nature expérimentale ou non expérimentale des données recueillies. On trouve, dans cette littérature d'économie appliquée, deux grands types de méthodes visant à corriger le biais de sélection dans les évaluations sur données non expérimentales. Les premières s'appuient sur les méthodes statistiques de l'appariement (*matching*). L'idée originale de Rosembaum et Rubin (1985) consiste à partitionner l'échantillon en sous-populations au sein desquelles les individus sont «proches » sur un nombre important de caractéristiques initiales x,

[36] C'est en effet le cas quand on dispose de données expérimentales, obtenues par tirage aléatoire des bénéficiaires et administration en double aveugle du « traitement ».

censées différenciées les populations aidées et non aidées. Dans chaque sous-population, l'effet causal pourra alors être approximé par la différence entre les moyennes des performances des individus aidés et celles des individus non aidés. Il reste à prendre la moyenne de ces estimations, pondérée par la taille des sous-échantillons, pour aboutir à l'effet global sur l'ensemble de la population. Néanmoins, le nombre de sous-populations à définir s'accroît rapidement à mesure qu'augmente le nombre de caractéristiques *x* retenues. Sous certaines conditions, on peut utiliser, pour effectuer les appariements, le résultat d'une estimation (sur variables qualitatives) expliquant l'appartenance à la catégorie des bénéficiaires par l'ensemble des caractéristiques *x* : $P(Obj5b = 1|x)$.

La seconde série de méthodes fait appel aux méthodes à variables instrumentales. Il s'agit d'utiliser des variables *z*, qui affectent la sélection dans le dispositif sans, pour autant, affecter ni la variable de performance y_0, ni l'impact du dispositif que l'on cherche à évaluer. La variable instrumentale sert d'indicateur imparfait de la sélection dans les groupes de bénéficiaires et de non bénéficiaires. Dans la mesure où la variation de la différence des moyennes entre les deux groupes en fonction des *z* n'est due qu'au biais de sélection, on arrive à éliminer celui-ci en contrastant les sous-groupes (sous-groupes des groupes bénéficiaire et non bénéficiaire) en fonction des caractéristiques *z*.

En nous inspirant de Crépon et Iung (1999) et de Ravaillon (2000), nous avons retenu et mis en œuvre trois méthodes de correction du biais de sélection et calculé leurs estimateurs de l'effet causal de l'impact des politiques 5b.

1. Estimateur pondéré : L'effet causal peut être estimé simplement en comparant les moyennes des performances des individus, convenablement pondérées. Dans notre cas, l'estimateur de l'effet causal s'écrit :

$$c_{pond} = E\left(y \frac{Obj5b}{P(Obj5b = 1|x)} \right) - E\left(y \frac{1 - Obj5b}{1 - P(Obj5b = 1|x)} \right) \qquad (4)$$

où $P(Obj5b = 1|x)$ correspond à la probabilité qu'a un canton d'être bénéficiaire de l'objectif 5b au vu des valeurs prises par ses caractéristiques *x*, probabilité estimée, dans notre cas, à l'aide d'un modèle logit et *Obj5b* une variable indicatrice de l'appartenance réelle au territoire couvert par le programme objectif 5b [37].

2. Estimateurs par régression : L'estimateur causal peut également être estimé à partir de la régression de la variable de performance sur une fonction des caractéristiques *x* et de la variable d'appartenance au territoire aidé. Dans notre cas, nous avons estimé la fonction :

$$y = a_0 + a_2 Obj5b + x\, a_3 + e \qquad (5)$$

L'estimateur de l'effet causal correspond simplement à $\hat{a}_2$ [38]. La mise en œuvre de cet estimateur par régression peut être simplifiée en substituant au vecteur des caractéristiques *x* la probabilité estimée de l'appartenance à la catégorie des bénéficiaires au vu des caractéristiques *x*, $P(Obj5b = 1|x)$. Cette façon de procéder présente l'avantage de pouvoir estimer des fonctions plus flexibles en introduisant, par exemple, cette probabilité estimée et son carré. Ainsi, nous avons obtenu deux autres variantes de l'estimateur par régression, $\hat{d}_2$ et $\hat{l}_2$, à partir des estimations suivantes :

$$y = d_0 + d_2 Obj5b + d_3 P(Obj5b = 1|x) + h \qquad (6)$$

$$y = l_0 + l_2 Obj5b + l_3 P(Obj5b = 1|x) + l_4 \left[P(Obj5b = 1|x)\right]^2 + m \qquad (7)$$

[37] Il faut noter que le calcul de l'écart-type de cet estimateur nécessite de tenir compte du fait que $P(Obj5b = 1|x)$ est estimé. Nous n'avons, pour l'instant, pas introduit cette correction dans les résultats présentés ci-après.

[38] Signalons que la formulation retenue suppose que l'impact du programme sur la croissance locale ne varie pas avec les caractéristiques *x* des communes. Si tel n'était pas le cas, il serait nécessaire d'introduire dans la régression un terme croisé supplémentaire, *x.Obj5b* (Ravaillon, 2000).

3. Estimateur en double différence : Enfin, nous avons cherché à nous parer des éventuels biais liés aux caractéristiques individuelles inobservables affectant à la fois la variable de performance et la variable d'aide publique. Ceux-ci peuvent en effet compenser le biais de sélection (Heckman *et al.*, 1998). Pour ce faire, nous avons mobilisé un certain nombre de variables z pour lesquelles nous avions les valeurs pour la période précédant la mise en œuvre de la politique 5b, z_b, et les valeurs pour la période couverte par le programme 5b, z_a. L'estimation de l'équation intégrant les différences avant et après mise en place du dispositif, c'est-à-dire de l'équation :

$$y_a - y_b = q_1 Obj5b + (z_a - z_b)q_2 + x \qquad (8)$$

permet d'obtenir un estimateur de l'effet causal. Il s'agit de $\hat{q}_1$.
La mise en œuvre de ces trois méthodes nous a ainsi permis de calculer 5 estimateurs de l'effet causal des politiques objectif 5b. Ces estimateurs seront, d'une part, confrontés entre eux et, d'autre part, avec l'« estimateur naïf » défini par l'équation (2).

4. APPLICATION A L'EVALUATION DES EFFETS DE LA POLITIQUE 5B EN BOURGOGNE

Certaines des méthodes mises en œuvre pour mesurer l'effet causal des politiques 5b s'effectuent en deux étapes, la première consistant en une estimation de la probabilité qu'ont les individus (ici les cantons) à être inclus dans le programme. Sans être centraux dans la démarche de ce papier, les résultats de cette première étape sont toutefois intéressants. D'une part, ils nous renseignent sur la qualité de l'appariement sur lequel s'appuie le contrôle du biais de sélection. D'autre part, ils nous instruisent sur la façon dont les critères d'éligibilité proposés par l'Union Européenne ont été appliqués ainsi que sur les critères (éventuellement) pris en compte en complément. Ces résultats seront donc présentés dans un premier temps, avant ceux obtenus pour les estimateurs de l'effet causal de la politique 5b.

4.1. L'appartenance à la zone 5b et les critères d'éligibilité

On cherche à définir les caractéristiques initiales des territoires qui expliquent le mieux leur appartenance à la zone 5b. Pour ce faire, on a mis en œuvre un modèle logit dont la variable expliquée est une variable dichotomique qui prend la valeur 1 si le canton a été inclus dans la zone 5b, et 0 sinon. Afin d'éviter le biais lié aux différences urbain-rural des dynamiques économiques et sociales et d'avoir un appariement le meilleur possible, les cantons retenus dans l'analyse sont les pseudo-cantons n'appartenant pas à un pôle urbain.

Les variables explicatives, que nous nommerons « variables de conditionnement », proviennent de nos différentes sources d'information. Aux variables caractéristiques de la population locale et de son évolution lors de la période intercensitaire antérieure (solde migratoire, densité de population 1990, part de la population âgée dans la population résidente), on a introduit des caractéristiques du tissu économique local et de son évolution antérieure aux programmes : évolution 82-90 des emplois agricoles ; part en 90 des emplois agricoles ; MBS par exploitation en 88 ; évolution 82-90 des emplois totaux ; taux de chômage en 90 dans la population active ; base brute de la taxe professionnelle par habitant en 1990 ; et, évolution 83-90 de ce même indicateur.

Ces variables recoupent et explicitent les principaux critères d'éligibilité définis pour l'attribution des aides 5b : bas niveau de développement économique, taux élevé d'emploi agricole (supérieur à la moyenne communautaire) ; bas niveau de revenu agricole. A ces critères de base, on a ajouté une indicatrice mesurant le degré de ruralité du canton et construite à partir de la part de la population du canton résidant dans des communes de l'espace à dominante rurale (EDR). Le seuil retenu pour qu'un canton soit considéré comme « rural » est de 50 % de sa population habitant en EDR.

Le tableau 2 présente les résultats des estimations réalisées avec cet ensemble de variables.

Tableau 2
Résultats des régressions logistiques
(modalité de référence : « *Canton hors 5b* »)

	Paramètre	Ecart-type	Paramètre	Ecart-type
Nombre d'observations	159		159	
Constante	17,76 **	8,460	-3,67	3,600
Solde migratoire 82-90	-1,57 **	0,660	-2,39 ***	0,546
Densité de population 90	-0,039 *	0,022	-0,053 ***	0,020
Part de pop > 65 ans 90	0,189	0,116	0,370 ***	0,102
MBS par exploitation 88	-0,037 *	0,020	-0,060 ***	0,017
Var. emplois agricoles 82-90	-0,013	0,144	0,016	0,126
Part emplois agricoles 82-90	0,062	0,044	0,050	0,036
Var. B. B. Taxe Prof. 83-90	-0,050	0,152		
B. B. Taxe Prof/hab. 90	0,108	0,079	0,084	0,068
Part pop en EDR > 50 %	-0,299	1,037	-0,819	0,955
Tx de chômage 90	-0,067	0,191	0,189	0,161
Revenu net imp. moyen 94	-2,4 E-4 ***	0,86 E-4		
Var. emplois 82-90	0,4235	0,313	0,370 *	0,228
-2 LOG L	151,4		140,5	

Significativité : *** au seuil de 1 % ; ** au seuil de 5 % ; * au seuil de 10 %

Les deux estimations proposées diffèrent par l'omission dans la seconde de deux variables peu nécessaires et/ou biaisant les estimateurs. D'une part, la variation 83-90 de la base brute de la taxe professionnelle est à la fois fortement corrélée à l'ensemble des autres variables et son paramètre est non significatif. D'autre part, en dépit d'un paramètre très nettement significatif, le revenu net imposable par foyer fiscal en 1994 est tellement lié à toutes les autres variables introduites qu'il modifie et biaise grandement les valeurs obtenues pour les autres paramètres. Nous nous concentrerons alors sur la seconde estimation.
Il en ressort que, comparativement aux autres cantons de la Bourgogne « rurale », les cantons éligibles au programme 5b sont les cantons principalement marqués par une faible densité de population, une dynamique de population plus défavorable, une population plus âgée et une MBS de leurs exploitations agricoles plus faible.

En revanche, les coefficients des variables d'emploi ne sont que rarement significatifs, et lorsqu'ils le sont, ce n'est pas toujours avec le signe attendu. Ainsi, seule la variation 82-90 des emplois totaux semble jouer un rôle (au seuil de 10 %) et celui-ci est positif, c'est-à-dire que toutes choses égales par ailleurs, les cantons éligibles au PDZR ont eu, au cours de la période antérieure aux programmes, une dynamique d'emploi plus favorable que les autres cantons « ruraux » bourguignons. Ce fait peut peut-être s'expliquer par la crise qui frappe depuis longtemps les sites industrielles bourguignons et dont certains ont, par ailleurs, fait l'objet de programmes objectif 2 de la Commission.

Il faut noter pour finir que, si nos résultats nous incitent à penser que la qualité de cette estimation est bonne, ils nous amènent à douter, en contrepartie, de la qualité des appariements auxquels elle va conduire et sur laquelle va se baser notre évaluation de l'impact du PDZR. Cette difficulté d'appariement est illustrée par les tableaux de l'annexe 1 qui présentent, pour chaque canton bourguignon, sa probabilité d'appartenance au 5b telle qu'elle ressort de l'estimation précédente, probabilité que l'on peut confronter à son appartenance réelle à la zone. Ainsi, sur les 75 cantons qui n'appartiennent pas à la zone 5b, seuls 11 ont, au vu de leurs caractéristiques initiales, une probabilité d'appartenance à la zone supérieure à 0,5. A l'inverse, sur les 84 cantons concernés par le PDZR, seuls 7 ont une probabilité d'y appartenir inférieure à 0,5. Il en résulte que, si la délimitation de la zone 5b

sépare, sur la base des critères d'éligibilité, la situation clairement défavorable des cantons aidés, l'écart entre ceux-ci et le reste de la Bourgogne « rurale » est tel que la mobilisation des méthodes de *matching* rendra peu aisée la correction du biais de sélection dans la comparaison des évolutions de ces deux catégories de cantons.

4.2. Vers une mesure des effets sur le développement local des programmes 5b bourguignons

Le tableau 3 fournit les estimateurs de l'effet causal de la politique 5b, obtenus à l'aide des 5 méthodes présentées précédemment et pour chacune des variables de développement économique retenues. Il faut noter que l'estimateur en double différence n'a pu être calculé que pour certaines de nos variables, celles pour lesquelles la variation au cours de la période antérieure aux PDZR était connue et collectée. Il s'agit des données issues des recensements de population, du revenu net imposable et de la base brute de la taxe professionnelle.

L'examen de ce tableau de résultats met en évidence la faiblesse de l'impact de la politique 5b sur le développement économique de la zone bourguignonne concernée. En effet, les estimateurs causaux obtenus sont rarement significatifs et, quand ils le sont, ils ne sont pas toujours positifs et ne convergent que peu entre eux. Il faut cependant nuancer ce résultat peu flatteur pour une politique aussi lourde, notamment financièrement. On a déjà signalé le fait que la césure entre cantons aidés et cantons ruraux non aidés est tellement nette qu'elle n'autorise qu'un mauvais appariement de ces deux types de cantons en fonction de leurs caractéristiques initiales, ce qui fait prendre de l'efficacité aux méthodes utilisées ici pour la correction du biais de sélection. Le fait d'avoir limité la comparaison aux seuls cantons bourguignons se retrouve probablement aussi dans cette absence d'impact. On peut aussi rappeler qu'une part importante des actions ciblées du programme est ici occultée par l'absence d'indicateurs concernant le commerce, l'artisanat et le tourisme. Seule la variation de l'emploi total 90-99 issue des recensements de population intègre ces secteurs mais leurs évolutions peut être masquées par la régression continue de l'emploi agricole. Un traitement complémentaire des données du recensement 1999 par activité économique, lorsqu'elles seront disponibles, sera nécessaire pour examiner plus en détail les effets économiques propres des mesures ayant concerné ces secteurs.

Au-delà de ces défauts de méthode, il faut garder à l'esprit que les effets enregistrés par nos indicateurs ne sont dans la plupart des cas que des effets de court terme, certains indicateurs ne pouvant être enregistrés qu'avant la fin du programme lui-même. Or, certains effets du type d'actions menées au sein des ces programmes ne peuvent se faire ressentir que dans le moyen terme. Enfin, il y a lieu de s'interroger sur le caractère réellement discriminant de la politique menée dans la zone 5b par rapport aux politiques menées dans les autres zones de Bourgogne dans le cadre de la politique du Conseil régionale, du Contrat de plan Etat-Région ou des autres politiques européennes (objectif 2, notamment).

Que ce soient ou non les raisons méthodologiques qui dominent dans le faible impact apparent du PDZR, il n'en demeure pas moins que certains estimateurs font apparaître des effets significatifs du programme.

C'est tout d'abord le cas des variables de dynamique démographique qui, si elles ne font pas ressortir d'effet significatif au travers des estimateurs pondéré ou par régression, font apparaître un effet significativement positif du programme à l'aide de l'estimateur en double différence. Ceci tendrait à montrer que, si le programme PDZR n'a pas réussi à impulser une dynamique de rattrapage en termes d'attraction de population, il a pu néanmoins infléchir favorablement et de façon significative le *trend* de ces dynamiques démographiques entre la période précédant ces programmes et la période au cours de laquelle se sont déroulés les deux PDZR. On peut peut-être voir là l'effet de l'ensemble des investissements réalisés en matière d'équipements publics destinés aux populations et en matière de rénovation de l'appareil commercial et de services de la zone.

Tableau 3 – Estimateurs de l'effet causal de la politique 5b en Bourgogne sur certaines performances » cantonales (en % annuel et N=159 cantons)

	Estimateur naïf	Estimateur pondéré (†)	Estimateurs par régression (†) (1)	(2)	(3)	Estimateur en double différ. (‡)
Var. population 90-99	-0,59 ***	-0,36 *	-0,045	0,006	0,017	0,54 ***
	(0,91)	*(2,26)*	*(0,129)*	*(0,175)*	*(0,175)*	*(0,11)*
Solde Migratoire 90-99	-0,07	0,05	-0,100	-0,095	-0,098	0,44 ***
	(0,89)	*(2,01)*	*(0,105)*	*(0,180)*	*(0,180)*	*(0,11)*
Var. revenu net imp. 94-97	-0,73 ***	0,008	-0,712 **	-0,642 *	-0,661 *	-0,935 **
	(1,93)	*(13,9)*	*(0,295)*	*(0,387)*	*(0,387)*	*(0,42)*
Var. d'emplois 90-99	-0,81 ***	0,11	0,022	0,145	0,156	0,003
	(2,09)	*(7,06)*	*(0,343)*	*(0,405)*	*(0,407)*	*(0,34)*
Var. empl. (DADS) # 95-98	-0,98	-1,21	-0,996	-0,991	-0,990	-
	(7,98)	*(11,91)*	*(1,359)*	*(1,615)*	*(1,621)*	
Var. empl. industriels # 95-98	-0,64	-3,41	-2,779	-4,710	-4,697	-
	(15,45)	*(35,92)*	*(2,614)*	*(3,072)*	*(3,086)*	
Var. empl. serv. march. # 95-98	-0,92	-0,69	-1,095	-0,831	-0,857	-
	(11,18)	*(15,52)*	*(1,974)*	*(2,276)*	*(2,285)*	
Var. taux de chômage (90-99)	0,34 *	1,57	-0,318	-0,299	-0,299	-
	(2,29)	*(17,77)*	*(0,360)*	*(0,460)*	*(0,462)*	
Var. nbre d'expl. agr. 88-00	0,017	0,287	0,404	0,236	0,236	-
	(2,159)	*(6,717)*	*(0,273)*	*(0,432)*	*(0,433)*	
Var. nbre d'établ. (DADS) # 95-98	0,73 *	1,48	-0,106	-0,077	-0,162	-
	(4,96)	*(17,00)*	*(0,809)*	*(1,001)*	*(0,994)*	
Var. nbre d'établ. ind. # 95-98	0,65	0,29	-0,300	-0,609	-0,653	-
	(9,20)	*(19,44)*	*(1,596)*	*(1,861)*	*(1,868)*	
Var. nbre d'établ. serv. march. #	0,95 *	1,93	-0,190	-0,064	-0,156	-
	(6,32)	*(18,06)*	*(1,054)*	*(1,278)*	*(1,273)*	
Var. MBS 1988-2000	0,14	1,65	0,204	0,543 *	0,561 *	-
	(1,61)	*(12,73)*	*(0,257)*	*(0,314)*	*(0,314)*	
Var. B. B. Taxe Prof. 90-97 (%/an)	-0,42	1,06	-0,079	0,013	-0,054	0,112
	(3,60)	*(20,22)*	*(0,582)*	*(0,721)*	*(0,715)*	*(0,642)*
Var. salaires bruts totaux ## 95-98	-1,22	-1,46	-1,903	-2,284	-2,273	-
	(8,86)	*(20,18)*	*(1,522)*	*(1,793)*	*(1,800)*	
Var. sal. bruts tot. industrie ## 95-98	-1,63	-5,76	-5,694	-9,113 **	-9,016 **	-
	(21,44)	*(63,36)*	*(3,588)*	*(4,194)*	*(4,203)*	
Var. sal. bruts tot. serv. march. ##	-0,79	-1,36	-2,164	-2,585	-2,636	-
	(13,35)	*(-20,88)*	*(2,353)*	*(2,718)*	*(2,728)*	

significativité : *** au seuil de 1 % ; ** au seuil de 5 % ; * au seuil de 10 % - Ecarts-types entre parenthèses.

Sources : SCEES (RGA 1988 & 2000) ; INSEE (RP 1982, 1990 & 1999, DADS 1995 & 1998, DGI 1994 & 1997) ; Centres Départementaux d'Assiette.

Le champ des DADS couvre les salariés des établissements ayant au moins 1 salarié de l'industrie et des services marchands auxquels on a retiré les secteurs suivants : Eau, gaz, électricité (G2A-G2B), Construction (H01-H02), Postes et télécommunications (N10), Intermédiations financières (L01) et Sélection et fournitures de personnel (N32). L'agriculture et les services administrés ne sont pas concernés.

Il s'agit ici de la somme de tous les salaires versés dans la zone, tels qu'ils ressortent des DADS 1995 et 1998.

(†) Les variables de conditionnement utilisées sont celles de la 2de régression logistique (tableau 2).

(‡) Les variables de contrôle utilisées lors de la régression en doubles différences sont limitées à : la différence de solde migratoire (90/82 – 82/75) ; la différence de densité de population (99 – 90) ; la différence de taux de chômage (90 – 82) ; la différence de la part de l'emploi agricole dans l'emploi (90 – 82) ; la différence de l'évolution de l'emploi agricole (90/82 – 82/75) ; la différence de l'évolution de l'emploi total (90/82 – 82/75).

(1) Les variables de conditionnement sont introduites comme variables explicatives de la régression.

(2) Seule la valeur estimée à partir de la régression logit sur les variables de conditionnement (le score) est introduite comme variable de contrôle.

(3) Le score du logit et son carré sont introduits comme variables de contrôle dans la régression.

De la même façon, deux des trois estimateurs par régression obtenus par l'évolution de la MBS agricole entre 1988 et 2000 font apparaître un effet significativement positif du programme 5b bourguignon. Tout se passe comme si le fait d'appartenir à la zone 5b et d'obtenir les aides de ces programmes avait permis aux exploitations agricoles d'améliorer leurs performances relatives et de réduire leur écart de marge brute par rapport aux exploitations agricoles ne bénéficiant pas du programme en question.
A l'inverse, on note l'apparition d'effets significativement négatifs de l'appartenance au programme en ce qui concerne l'évolution 94-97 du revenu net imposable [39] et l'évolution 95-98 des salaires bruts totaux versés par les industries locales. Ces résultats inquiétants sont peut-être imputables à la faible durée de la période retenue ainsi qu'à la fiabilité, probablement faible, en séries temporelles de ces sources, celle-ci n'ayant jamais été réellement testée.

5. ELEMENTS DE CONCLUSION

L'objectif de ce papier était de mesurer si les programmes européens de développement rural (objectif 5b) à l'œuvre en Bourgogne durant les périodes 1991-1993 et 1994-1999 avaient eu un effet positif sur le développement économique local des zones aidées, réduisant par-là même les écarts de développement entre ces zones rurales en déclin et le reste du territoire. Pour ce faire, il nous a tout d'abord fallu construire une série d'indicateurs d'activité économique et de croissance locale. L'analyse brute de ces différents indicateurs met en évidence que le « retard de développement » de la zone 5b est important et qu'il persiste sans se réduire vraiment en dépit des deux programmes successifs mis en place. Il semble néanmoins que, pour les indicateurs pour lesquels des informations sur longue période sont disponibles, l'écart d'évolution entre la zone 5b et le reste de la Bourgogne rurale soit moins important dans la période de mise en œuvre des programmes qu'au cours de la période antérieure.

On a ensuite tenté, à l'aide de méthodes d'appariement et de double différence, de mesurer l'impact réel du programme sur ces évolutions relatives, c'est-à-dire de mesurer l'écart d'évolution de nos indicateurs cantonaux entre les cantons aidés et les cantons non aidés en corrigeant cette mesure du biais de sélection endogène inhérent à ce type de comparaison. De cette façon, on a cherché à évaluer l'effet causal des programmes 5b sur la croissance économique locale. On a pu mettre en évidence le faible impact apparent du programme sur la dynamique économique des zones aidées. Seules la dynamique démographique et les marges brutes standards dégagées par les exploitations agricoles locales semblent avoir eues des évolutions améliorées par les actions du programme lui-même. Ce résultat général qui peut laisser dubitatif, s'explique en partie par les problèmes techniques cités préalablement, la plupart étant difficilement solubles à court terme. Il interroge cependant sur les effets de court terme du programme et sur la faible discrimination de ses actions par rapport aux actions territoriales ou non menées dans les autres zones bourguignonnes.

L'approche proposée ici se limite à une démarche statistique principalement orientée vers la résolution de difficultés techniques. Pour essentiels que soient ces aspects dans la démarche d'évaluation, ils ne doivent pas occulter l'approche économique, c'est-à-dire l'analyse des rouages par lesquels les aides publiques produisent des effets (tant positifs que négatifs) sur la croissance économique locale et la façon dont elles se combinent avec les autres déterminants économiques de cette croissance locale. Pour ce faire, l'intégration de ce type de démarche dans des approches de modélisation de la croissance économique locale apparaît une voie indispensable à explorer (Freshwater *et al.*, 1997).

[39] La différence temporelle faite ici compare la période 94-97 à la période 90-94, en dépit des limites notées plus haut à propos de la qualité de l'information sur cette seconde période. La convergence des résultats obtenus avec les différents estimateurs met cependant en évidence la relative robustesse de cet effet.

Références bibliographiques

Berriet-Solliec, M., **Daucé**, P., **Léon**, Y., **Schmitt**, B**.,** 2001. Mise au point d'un indicateur de croissance économique locale pour l'évaluation des politiques de développement rural. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 2001(5).

Crépon B**., Iung** N., 1999. *Innovation, emploi et performances.* INSEE : Document de travail de la Direction des Etudes et Synthèses Economiques, G9904.

DGI, 1997. *Brochure pratique des impôts locaux 1997*, Paris : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Freshwater, D., **Wojan**, T., **Hu**, D., **Goetz, S.**, 1997. Testing for the Effects of Federal Economic Development Agencies, *Staff Paper* 97-2, Department of Agricultural Economics, Lexington, University of Kentucky, 16 p.

Grossman E., **Baldwin** J., 1994. Evaluating Social Policies : Principles and US Experience, *World Bank Research Observer*, 2(9) : 159-180.

Guengant A., 1997. *Effet prix et effet volume des bases locales d'imposition*, Document de travail, Rennes, Faculté de sciences économiques, 13 p.

Heckman, J., **Ichimura** H., **Smith** J., **Todd** P., 1998. Characterizing Selection Bias using Experimental Data, *Econometrica*, 66 : 1017-1099.

Lauré, M. 1990. Moderniser la fiscalité des entreprises. In Klein, J.S., 1990. *Les finances locales***,** 1990 : 57-95.

Magnac T., 2000. L'apport de la microéconométrie à l'évaluation des politiques publiques. *Cahiers d'Economie et de Sociologie Rurales*, 50 : 90-113.

Ravallion M., 2000. *The Mystery of the Vanishing Benefits: An Introduction to Impact Evaluation*, Document de travail : World Bank, 38 p..

Rosembaum P., **Rubin** D., 1983. The Central Role of the Prpensity Score in Observational Studies for Causal Effetcs, *Biometrica*, 70(1) : 41-55.

Rosenbaum P., **Rubin** D. 1985. Constructing a Control Group using Multivariate Matched Sampling Methods, *American Statistician*, 39 : 35-39.

Schmitt B., **Berriet-Solliec** M., **Daucé** P., **Léon** Y., 2000. Evaluation des effets économiques locaux des politiques européennes de développement rural : Prise en compte des biais de sélection. Communication au 34° colloque de l'ASRDLF, Crans-Montana (CH), 6-9 septembre 2000.

Annexe 3a – Probabilité d'appartenance à la zone 5b au vu des caractéristiques des cantons bourguignons prises en compte dans la régression logistique de 1ère étape (hors cantons urbains)

Canton	Canton ? zone 5b	Proba. ? zone 5b (logit)
2101	1	0,887
2102	1	0,999
2103	0	0,104
2104	1	0,947
2105	0	0,169
2106	0	0,002
2107	1	0,981
2108	1	0,314
2109	0	0,000
2110	0	0,000
2113	0	0,681
2114	0	0,000
2115	0	0,006
2116	1	0,754
2117	0	0,056
2118	1	0,991
2119	1	0,999
2120	0	0,048
2121	1	0,689
2122	1	0,921
2123	0	0,214
2124	0	0,001
2125	0	0,205
2126	1	0,976
2127	1	0,971
2128	1	0,966
2129	0	0,177
2130	0	0,704
2131	1	0,997
2132	0	0,679
2133	1	0,652
2134	0	0,206
2135	0	0,116
2136	1	0,820
2137	1	0,965
2139	0	0,000
2143	0	0,000
5801	1	0,999
5802	0	0,560
5803	1	0,994
5804	1	0,997
5805	1	0,672
5806	1	0,995
5807	0	0,047
5808	0	0,780
5809	1	0,994
5810	1	0,921
5811	1	0,990
5812	1	0,998
5813	1	0,999
5814	1	0,999
5815	1	0,999
5817	0	0,001
5818	0	0,281
5819	1	0,985

Canton	Canton ? zone 5b	Proba. ? zone 5b (logit)
5820	1	0,951
5821	1	0,483
5822	1	0,878
5823	1	0,997
5824	1	0,996
5825	1	0,955
5826	0	0,044
5827	0	0,671
5829	0	0,002
5830	0	0,000
5831	0	0,065
5832	0	0,149
7101	1	0,455
7102	1	0,946
7103	1	0,984
7104	0	0,078
7105	0	0,001
7107	0	0,000
7108	0	0,000
7109	1	0,973
7110	1	0,802
7111	1	0,971
7112	0	0,701
7113	0	0,133
7114	0	0,000
7115	1	0,635
7116	1	0,704
7117	1	0,501
7118	1	0,837
7119	0	0,001
7120	1	0,847
7121	1	0,954
7122	1	0,998
7123	1	0,775
7124	1	0,958
7125	0	0,008
7126	0	0,000
7127	0	0,006
7128	1	0,995
7129	1	0,998
7130	1	0,996
7132	0	0,372
7133	0	0,007
7134	1	0,981
7135	1	0,897
7136	0	0,843
7137	1	0,759
7138	1	0,521
7139	1	0,995
7140	1	0,995
7141	1	0,981
7142	1	0,962
7143	0	0,057
7144	1	0,981
7145	0	0,018

Canton	Canton ? zone 5b	Proba. ? zone 5b (logit)
7146	1	0,996
7147	0	0,109
7148	0	0,892
7149	1	0,722
7150	1	0,895
7151	1	0,643
7152	0	0,002
7153	0	0,062
8901	0	0,283
8902	1	0,746
8903	0	0,000
8905	1	0,493
8906	1	0,968
8907	0	0,502
8908	0	0,450
8909	0	0,006
8910	1	0,843
8911	0	0,019
8912	0	0,072
8913	1	0,861
8914	1	0,822
8915	1	0,954
8916	1	0,198
8917	1	0,951
8918	1	0,518
8919	0	0,068
8920	0	0,000
8921	1	0,927
8922	0	0,000
8923	1	0,984
8924	1	0,973
8925	0	0,001
8926	0	0,728
8927	1	0,989
8928	0	0,008
8929	0	0,001
8930	0	0,000
8931	0	0,037
8932	1	0,019
8933	1	0,108
8934	0	0,354
8935	1	0,945
8936	0	0,129
8937	0	0,414
8938	0	0,000
8939	0	0,000
8940	0	0,000
8941	0	0,009
8995	0	0,000

Annexe 3b– **Comparaison « naïve » des performances des cantons de la zone 5b avec celles des autres cantons bourguignons**

	Cantons PDZR	Cantons hors PDZR (non p. urb.)	Ensemble des cantons non pôles urbains
Nbre cantons	84	75	159
Var. population 90-99 (% par an)	-0,19	0,40	0,09
	(0,69)	*(0,60)*	*(0,71)*
Solde Migratoire 90-99 (% par an)	0,31	0,38	0,34
	(0,66)	*(0,60)*	*(0,63)*
Var. revenu net imp. 94-97 (%/an)	3,28	4,02	3,63
	(1,25)	*(1,48)*	*(1,41)*
Var. d'emplois 90-99 (%/an)	-0,54	0,28	-0,15
	(1,22)	*(1,70)*	*(1,51)*
Var. empl. (DADS)* 95-98 (%/an)	1,53	2,52	1,99
	(6,19)	*(5,04)*	*(5,68)*
Var. empl. industriels* 95-98 (%/an)	2,15	2,79	2,45
	(10,40)	*(11,43)*	*(10,87)*
Var. empl. serv. march.* 95-98 (%/an)	2,90	3,81	3,33
	(9,52)	*(5,87)*	*(7,99)*
Var. taux de chômage 90-99 (en %)	1,45	1,10	1,28
	(1,80)	*(1,42)*	*(1,64)*
Var. nbre d'expl. agr. 88-00 (%/an)	-3,85	-3,86	-3,85
	(1,43)	*(1,61)*	*(1,52)*
Var. nbre d'établ. (DADS)* 95-98 (%/an)	2,67	1,94	2,33
	(3,90)	*(3,08)*	*(3.54)*
Var. nbre d'établ. ind.* 95-98 (%/an)	1,82	1,17	1,52
	(7,43)	*(5,43)*	*(6,55)*
Var. nbre d'établ. serv. march. 98 (%/an)	3,17	2,28	2,72
	(5,10)	*(3,74)*	*(4,52)*
Var. MBS 1988-2000 (%/an)	0,16	0,02	0,09
	(0,73)	*(1,43)*	*(1,11)*
Var. B. B. Taxe Prof. 90-97 (%/an)	3,99	4,42	4,19
	(2,45)	*(2,64)*	*(2,54)*
Var. salaires bruts totaux** 95-98 (%/an)	3,48	4,71	4,06
	(7,12)	*(5,28)*	*(6,32)*
Var. sal. bruts tot. industrie** 95-98 (%/an)	4,20	5,83	4,97
	(10,96)	*(18,42)*	*(14,93)*
Var. sal. bruts tot. serv. march.** 95-98 (%/an)	5,34	6,12	4,71
	(11,70)	*(6,41)*	*(9,56)*

Sources : SCEES (RGA 1988 & 2000) ; INSEE (RP 1982, 1990 & 1999, DADS 1995 & 1998, DGI 1994 & 1997) ; Centres Départementaux d'Assiette.

* Le champ des DADS couvre les salariés des établissements ayant au moins 1 salarié de l'industrie et des services marchands auxquels on a retiré les secteurs suivants : Eau, gaz, électricité (G2A-G2B), Construction (H01-H02), Postes et télécommunications (N10), Intermédiations financières (L01) et Sélection et fournitures de personnel (N32). L'agriculture et les services administrés ne sont pas concernés.

** Il s'agit ici de la somme de tous les salaires versés dans la zone, tels qu'ils ressortent des DADS 1995 et 1998.

Annexe 4

DONNEES STATISTIQUES SUR L'EVOLUTION DE LA ZONE

1. Démographie

1.1. Evolution de la population en Bourgogne (taux annuel moyen)

	Pop. 75	Pop. 82	Pop. 90	Pop. 99	% var 75-82	% var 82-90	% var 75-90	% var 90-99
Auxois	48 246	48 199	46 971	45 155	0,0%	-0,3%	-0,2%	-0,4%
Bourgogne centrale	94 414	91 044	87 547	86 043	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,2%
Bresse Bourguignonne	72 969	71 614	69 552	69 130	-0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,1%
Charolais-Brionnais	117 900	114 333	108 076	102 833	-0,4%	-0,7%	-0,6%	-0,5%
Nivernais	62 878	58 483	55 534	53 614	-1,0%	-0,6%	-0,8%	-0,4%
Plateaux de Bourgogne	54 586	52 624	50 383	49 312	-0,5%	-0,5%	-0,5%	-0,2%
Puisaye	34 339	33 939	33 077	33 736	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,2%
Total zone 5b	**485 332**	**470 236**	**451 140**	**439 823**	**-0,4%**	**-0,5%**	**-0,5%**	**-0,3%**
Hors zone 5b	1 084 099	1 125 818	1 158 513	1 170 244	0,5%	0,4%	0,5%	0,1%
TOTAL Bourgogne	**1 569 431**	**1 596 054**	**1 609 653**	**1 610 067**	**0,2%**	**0,1%**	**0,2%**	**0,0%**

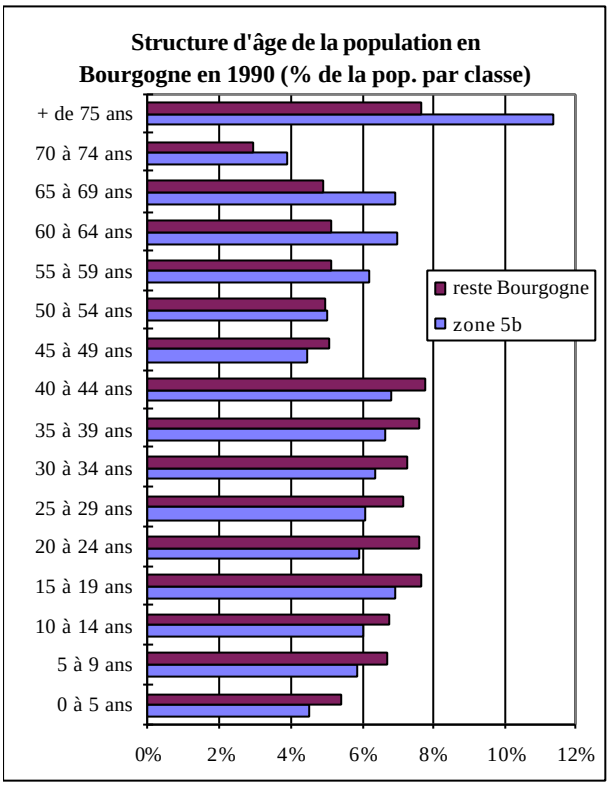
Source : INSEE RP

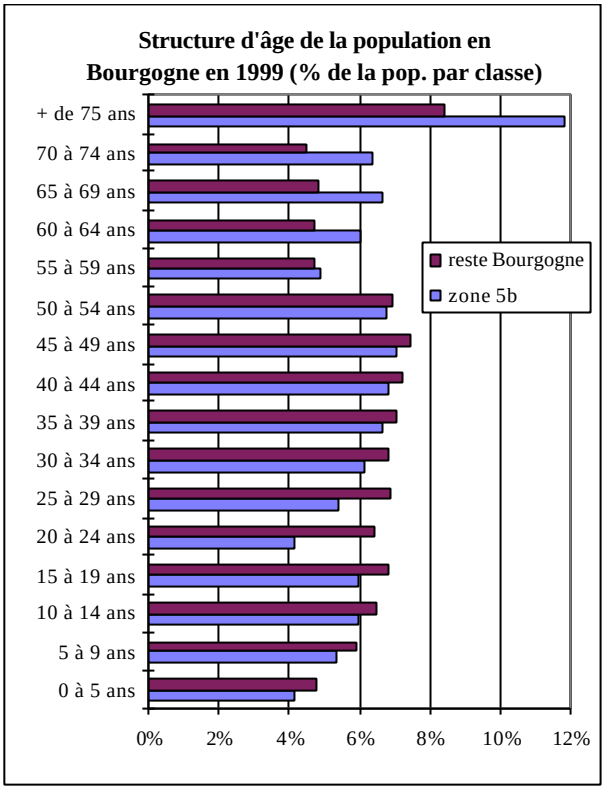
1.2. Soldes naturels et migratoires (taux annuel moyen)

	Variation pop. entre 82 et 90			Variation pop. entre 90 et 99		
	% var 82-90	var smig	var snat	% var 90-99	var smig	var snat
Auxois	-0,3%	-0,3%	0,02%	-0,4%	-0,2%	-0,2%
Bourgogne centrale	-0,5%	0,2%	-0,6%	-0,2%	0,4%	-0,6%
Bresse Bourguignonne	-0,4%	0,1%	-0,5%	-0,1%	0,4%	-0,5%
Charolais-Brionnais	-0,7%	-0,6%	-0,1%	-0,5%	-0,3%	-0,2%
Nivernais	-0,6%	0,1%	-0,8%	-0,4%	0,4%	-0,8%
Plateaux de Bourgogne	-0,5%	-0,3%	-0,2%	-0,2%	0,1%	-0,3%
Puisaye	-0,3%	0,4%	-0,7%	0,2%	0,9%	-0,7%
Total zone 5b	**-0,5%**	**-0,1%**	**-0,4%**	**-0,3%**	**0,1%**	**-0,4%**
Hors zone 5b	0,4%	0,01%	0,4%	0,1%	-0,1%	0,2%
TOTAL Bourgogne	**0,1%**	**-0,03%**	**0,1%**	**0,0%**	**-0,03%**	**0,04%**

Source : INSEE RP

1.3. Population par classes d'age





Source : INSEE RP

2. **Densité de population** (en nombre d'habitants/km2)

	1982	1990	1999
Auxois	24	24	23
Bourgogne centrale	19	18	18
Bresse Bourguignonne	42	41	41
Charolais-Brionnais	39	37	35
Nivernais	18	17	17
Plateaux de Bourgogne	16	15	15
Puisaye	20	20	20
Total zone 5b	**24**	**23**	**23**
Hors zone 5b	93	96	97
TOTAL Bourgogne	**51**	**51**	**51**

Source : INSEE RP

3. Population active

3.1. Evolution de la population active totale

	Population active totale			% var pop. active/an		Taux d'activité	
	1982	1990	1999	82-90	90-99	1990	1999
Auxois	20 291	19 451	19 251	-0,5%	-0,1%	50,7%	51,1%
Bourgogne centrale	35 639	33 985	33 869	-0,6%	-0,04%	46,0%	46,2%
Bresse Bourguignonne	30 029	28 001	28 375	-0,8%	0,1%	47,6%	48,4%
Charolais-Brionnais	46 965	44 303	43 591	-0,7%	-0,2%	49,5%	50,2%
Nivernais	22 684	21 392	20 968	-0,7%	-0,2%	45,4%	45,8%
Plateaux de Bourgogne	21 765	20 748	20 674	-0,6%	-0,04%	49,9%	50,4%
Puisaye	13 818	13 008	13 515	-0,7%	0,4%	46,6%	47,0%
Total zone 5b	**191 191**	**180 888**	**180 243**	**-0,7%**	**-0,04%**	**48,0%**	**48,5%**
Hors zone 5b	491 612	508 763	527 931	0,4%	0,4%	54,1%	54,5%
TOTAL Bourgogne	**682 803**	**689 651**	**708 174**	**0,1%**	**0,3%**	**52,4%**	**52,8%**

Source : INSEE RP

3.2. Evolution du chômage

	Nbre de chômeurs			% var par an	
	1995	1998	1999	1995-1998	1998-1999
Auxois	2079	2041	1557	-0,6%	-23,7%
Bourgogne centrale	3501	3722	2717	2,1%	-27,0%
Bresse Bourguignonne	3154	2688	1719	-4,9%	-36,0%
Charolais-Brionnais	4942	4727	3312	-1,5%	-29,9%
Nivernais	2414	2728	2014	4,3%	-26,2%
Plateaux de Bourgogne	2325	2252	1613	-1,0%	-28,4%
Puisaye	1586	1629	1153	0,9%	-29,2%
Total zone 5b	**20001**	**19787**	**14085**	**-0,4%**	**-28,8%**
Hors zone 5b	66946	66527	46719	-0,2%	-29,8%
TOTAL Bourgogne	**86947**	**86314**	**60804**	**-0,2%**	**-29,6%**

Source : INSEE DEFM

4. Evolution du nombre d'établissements et d'emplois par secteur (NES 4)

	Nbre d'établissements dans l'industrie		Nb d'établissements dans les services marchands		Emplois dans l'industrie		Emplois dans les services marchands		Total	
	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998	1995	1998
Auxois	149	166	598	595	2 887	3 265	2 350	2 406	5 984	6 432
Bourgogne centrale	285	286	1 092	1 187	3 604	3 576	4 355	4 455	9 336	9 504
Bresse Bourguignonne	321	335	950	1 010	5 078	5 245	3 412	3 677	9 761	10 267
Charolais-Brionnais	412	422	1 466	1 602	8 513	8 314	4 679	5 264	15 070	15 602
Nivernais	159	165	562	589	2 322	2 199	1 739	1 941	4 782	4 894
Plateaux de Bourgogne	205	224	571	614	4 313	4 480	2 146	2 250	7 235	7 568
Puisaye	152	137	371	387	1 303	1 299	921	1 069	2 747	2 892
Total zone 5b	**1 683**	**1 735**	**5 610**	**5 984**	**28 020**	**28 378**	**19 602**	**21 062**	**54 915**	**57 159**
Hors zone 5b	3 804	3 888	18 445	19 897	87 840	88 380	107 908	114 775	217 997	226 940
TOTAL Bourgogne	**5 487**	**5 623**	**24 055**	**25 881**	**115 860**	**116 758**	**127 510**	**135 837**	**272 912**	**284 099**

Source : DADS

5. Agriculture

5.1. Evolution du nombre d'exploitations agricoles par type, entre 1988 et 2000.

	Total à titre principal		De complément		TOTAL		Variation du nombre d'expl. de 1988 à 2000		
	1988	2000	1988	2000	1988	2000	à titre principal	de complé-ment	total
Auxois	1 454	841	353	490	1 807	1 331	-613	137	-476
Bourgogne centrale	3 658	2 382	1 028	815	4 686	3 197	-1 276	-213	-1 489
Bresse Bourguignonne	2 734	1 193	915	892	3 649	2 085	-1 541	-23	-1 564
Charolais-Brionnais	3 969	2 529	1 423	1 118	5 392	3 647	-1 440	-305	-1 745
Nivernais	2 179	1 442	665	511	2 844	1 953	-737	-154	-891
Plateaux de Bourgogne	1 507	1 110	326	310	1 833	1 420	-397	-16	-413
Puisaye	1 323	842	476	335	1 799	1 177	-481	-141	-622
Total zone 5b	16 824	10 339	5 186	4 471	22 010	14 810	-6 485	-715	-7 200
hors PRDC	11 927	7 826	3 988	3 759	15 915	11 585	-4 101	-229	-4 330
Ensemble	28 751	18 165	9 174	8 230	37 925	26 395	-10 586	-944	-11 530

Source : RGA 1988, 2000

5.2. Nombre d'exploitations à titre principal par classe de SAU

	SAU < 5 ha		SAU de 5 à 19 ha		SAU de 20 à 49 ha		SAU de 50 à 99 ha		SAU de 100 à 150 ha		SAU > à 150 ha		Total	
	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000
Auxois	25	7	133	26	295	57	596	212	276	256	129	283	1454	841
Bourgogne centrale	103	85	373	172	1050	285	1549	904	405	542	178	394	3658	2382
Bresse Bourguignonne	318	131	612	109	1177	247	528	352	81	214	18	140	2734	1193
Charolais-Brionnais	133	112	637	200	1507	461	1411	1097	215	451	66	208	3969	2529
Nivernais	51	50	179	94	407	106	888	351	389	405	265	436	2179	1442
Plateaux de Bourgogne	42	44	32	48	157	43	588	234	381	291	307	450	1507	1110
Puisaye	36	27	83	41	365	106	557	264	199	216	83	188	1323	842
Total zone 5b	708	456	2049	690	4958	1305	6117	3414	1946	2375	1046	2099	16824	10339
hors PRDC	1951	1064	2434	1953	2294	703	3370	1417	1234	1341	644	1348	11927	7826
Ensemble	2659	1520	4483	2643	7252	2008	9487	4831	3180	3716	1690	3447	28751	18165

Source : RGA 1988, 2000

5.3. Nombre d'exploitations à titre principal par OTEX

	Céréales-agri géné		Maraîchage-horticult.		viticulture-cult. perm.		Elevage lait		Elevage viande		Elev. mixte lait-viande		Elevage autres herbiv.		Porcs volailles		Systèmes mixtes		Total	
	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000	1988	2000
Auxois	166	126	-	-	4	-	56	15	267	258	97	25	128	65	5	-	730	345	1454	841
Bourgogne centrale	230	169	20	12	29	34	58	25	2195	1624	118	33	437	200	8	9	563	276	3658	2382
Bresse Bourguignonne	293	228	212	91	53	49	682	153	185	111	169	67	77	53	30	24	1033	417	2734	1193
Charolais-Brionnais	21	16	18	22	67	65	162	81	2663	1908	259	62	384	204	38	28	357	143	3969	2529
Nivernais	374	307	7	14	5	8	24	16	774	544	25	13	265	144	9	8	696	388	2179	1442
Plateaux de Bourgogne	967	690	8	6	39	74	57	22	4	11	13	11	10	11	12	10	397	275	1507	1110
Puisaye	594	400	11	9	6	6	117	55	54	63	28	11	70	46	5	11	438	241	1323	842
Total zone 5b	2645	1936	277	156	203	238	1156	367	6142	4519	709	222	1371	723	107	93	4214	2085	16824	10339
																			0	0
hors PRDC	3742	2418	568	266	3414	2835	249	79	1349	1023	150	35	397	235	83	65	1975	870	11927	7826
																			0	0
Ensemble	6387	4354	845	422	3617	3073	1405	446	7491	5542	859	257	1768	958	190	158	6189	2955	28751	18165

Source : RGA 1988, 2000

Annexe 5

EFFETS DU PROGRAMME SUR L'ORGANISATION LOCALE DES ACTEURS ET SUR CELLE DES TERRITOIRES. MONOGRAPHIES COMPAREES DU CHAROLAIS-BRIONNAIS ET DE L'AVALLONNAIS

Le PDZR Bourguignon a eu l'originalité d'articuler la politique européenne avec la politique d'aménagement du territoire contractualisée entre l'Etat et la Région. En effet les concepteurs du programme ont procédé au découpage de la zone en 7 sous-ensembles territoriaux, les zones PRDC, dans lesquelles les acteurs locaux étaient invités à élaborer un programme de développement contractualisé avec l'Etat et la Région, et à participer à un échelon local de programmation pour certaines des actions du programme.

Or l'espace bourguignon est actuellement au croisement de plusieurs politiques, qu'il s'agisse de la Loi Voynet avec les Pays, de la Loi Chevènement avec l'intercommunalité, mais aussi de la politique régionale d'aménagement du territoire avec la procédure « cœur de territoire ». Il importe d'apprécier en quoi le programme a facilité l'entrée des acteurs locaux dans ces formes d'organisation, d'étudier la pérennisation des structures qu'il a mises en place et de comprendre en quoi il a facilité ou non la mise en place des nouvelles procédures d'aménagement du territoire.

Pour ce faire, les PRDC de deux territoires et leur mise en œuvre ont été analysés. Il s'agit de ceux de l'Avallonnais, rattaché au PRDC de Bourgogne Centrale, et du Charolais-Brionnais. Ces deux zones ont bénéficié des deux générations du programme, mais la gestion s'en est faite de manière différente.

1. PRESENTATION RAPIDE DES DEUX TERRITOIRES

1.1. Le territoire du Charolais-Brionnais

1.1.1. Description du Charolais Brionnais

Situé en Bourgogne du Sud, avec 2100 Km² et 88 945 habitants, ce territoire de grande taille fait partie des zones fragiles fragilisées. Il représente environ 7% du territoire bourguignon et 8,5% de la population.

- Le Charolais Brionnais est constitué d'un ensemble de communes articulées autour de la Route Centre Europe Atlantique, qui traverse trois villes d'appui,(Digoin, Paray-le-Monial et Charolles). Le territoire ne possède pas de grandes villes mais un maillage de petites villes typiques de cette zone. Les grandes villes les plus proches sont Mâcon, Chalon-sur-Saône, Roanne, Le Creusot et Monceau les Mines.
- L'agriculture est très typée : Cette zone est le berceau de la race charolaise qui a un poids économique important. Le territoire est essentiellement herbager, consacré à l'élevage de bovins allaitants, avec des exploitations de taille assez réduite (34 ha en moyenne).
- Mais le tissu industriel du Charolais Brionnais est aussi conséquent, il est constitué d'entreprises de tailles très différentes, appartenant à des branches très variées (métallurgie, automobile, matériel de travaux publics, bois, agro-alimentaire, faïence, sanitaire, etc.) bien réparties dans les petites villes et même dans les communes rurales. Paray-le-Monial a un tissu important de petites entreprises et le secteur tertiaire tend à s'y développer ; Digoin compte quelques grosses entreprises dans le domaine de la céramique ; Gueugnon a la plus grosse usine française d'acier inoxydable et Bourbon-Lancy l'usine poids lourde de Fiat. Mais de nombreuses petites entreprises tissent un réseau local, beaucoup travaillant en sous traitance. Dans le Brionnais existe aussi un potentiel industriel dans les secteurs du textile (Bassin de Roanne) et de la mécanique.
- Le commerce, l'artisanat et les services sont essentiellement présents dans les villes d'appui et les chefs lieu de canton. Les autres petites communes ne disposent au mieux que de commerces de première nécessité. Cependant, il convient de souligner que les pôles commerciaux ont presque tous bénéficié d'une OPARCA sur les deux générations du PDZR.
- En matière de tourisme, ce territoire possède un riche patrimoine architectural et environnemental. C'est essentiellement le tourisme culturel et religieux qui est pratiqué, avec des possibilités de développement.

◆ Quant à la démographie, la baisse de la population en Charolais-Brionnais est continuelle depuis près de 25 ans et la population vieillissante, beaucoup de jeunes essayant de trouver du travail dans les grandes villes périphériques, telles que Lyon, Roanne, Saint Etienne, Dijon , ou même Paris. Ainsi, ce territoire même s'il possède de nombreux atouts, fait partie des zones rurales fragilisées, couvertes par l'objectif 5b. C'est à ce titre qu'il a pu bénéficier des deux générations du PDZR.

1.1.2. Le Charolais Brionnais, une culture de développement local qui appartient au passé

Le Charolais, berceau de la race bovine est un territoire au riche patrimoine culturel et religieux. Les habitants en sont fiers et gardent encore à l'esprit, l'image d'un Charolais opulent, notamment par son agriculture. Ainsi, les mentalités sont encore «terriennes » et l'individualisme assez marqué, car les gens vivent sur les acquis du passé.
En effet, l'agriculture qui a toujours tenu une place importante dans cette région, assurait autrefois, des revenus importants, et son mode d'organisation ne prédisposaient pas les gens à travailler ensemble et à développer une culture de solidarité. Pourtant le nord de la zone à une culture ouvrière ancienne et toujours vivante.
Malgré la mentalité individualiste prédominante, des initiatives sont apparues dans le Charolais qui ont abouti à mettre en place à partir des années 70 des structures de développement local :

◆ **Le CADARC** (Comité d'Aménagement et de Développement Agricole et Rural du Charolais)mis en place en octobre 1970 de la volonté des responsables d'organisations agricoles de l'arrondissement de Charolles, qui souhaitaient se rassembler pour réfléchir et agir sur l'avenir de la zone. Ses finalités étaient d'assurer une mission d'animation rurale, de susciter des initiatives, d'élaborer des projets. Il s'est ouvert ensuite à d'autres acteurs non agricoles, et a eu longtemps un animateur salarié.

◆ **Le CEADEC** fut mis en place en juin 1972, par le Député, en réaction à la création du précédent. Composé d'élus, il devait faciliter la réalisation des projets, d'actions d'aménagement et d'équipements.

◆ **Un bureau de la Chambre de Commerce à Charolles** fut mis en place, au vu du développement industriel de l'arrondissement. Ce bureau, est un lieu d'animation et d'assistance technique au montage de projets par les industriels et les commerçants.

◆ **La jeune Chambre économique du Charolais** : Dans cette phase dynamique, amenant à la naissance de nouvelles structures se donnant pour mission le développement du Charolais, un certain nombre de jeunes avait décidé de créer cette chambre économique en 1972, comme cellule de réflexion et d'élaboration de projets.

Ainsi, l'animation rurale était à cette époque fortement développée, des lieux de rencontre et de réflexion existaient. Cependant, ces structures ont la plupart disparu et malgré cet effort d'animation collective et de réflexion qui fait désormais partie du passé, il n'existe plus actuellement de lieux de réelles solidarité et coopérations entre les acteurs locaux qui ont des difficultés à travailler ensemble. L'association PRDC du Charolais-Brionnais, créée en 1994, était la seule organisation tournée vers le développement local sur le territoire, mais elle n'a jamais eu de vie réelle et n'a plus d'activité depuis la fin du programme.

1.2. Le territoire de l'Avallonnais

1.2.1. Description de l'Avallonnais

Le territoire de l'Avallonnais est situé au sud de l'Yonne, au centre de la Bourgogne, à mi chemin entre Paris et Lyon. Il bénéficie de l'axe autoroutier A6 qui permet un accès facile au territoire (d'où une forte proportion de touristes et de résidences secondaires). Ainsi, ce territoire est relativement ouvert, même si les liaisons internes sont moins performantes. Cependant, cette zone est située sur la « diagonale du vide » qui traverse la Bourgogne du sud-ouest au nord-est, au niveau de la frange sud de l'Yonne et de la frange nord du Morvan.

◆ En agriculture, trois grandes productions agricoles dominent, correspondant aux trois grandes régions naturelles de la zone : les grandes cultures sur les plateaux où la taille moyenne des exploitations est de 164 ha ; l'élevage de bovins allaitants avec une polyculture croissante en Terre-Plaine ; enfin l'élevage et l'exploitation de la forêt dans le Morvan. A cela s'ajoute le vignoble, développé dans la région de Vézelay.

◆ Dans l'industrie, les entreprises de plus de 20 salariés sont peu nombreuses et la majorité sont regroupées dans le canton d'Avallon : cependant, les centres de décision des grandes entreprises se situent souvent à l'extérieur du territoire. Le tissu des PME-PMI est constitué d'entreprises artisanales et commerciales, mais il est relativement fragile. Avallon est l'unique pôle urbain et constitue le véritable centre local en matière d'emploi et de services.

◆ Au niveau du commerce et de l'artisanat, la ville d'Avallon a bénéficié d'une OPARCA, qui a permis d'améliorer la qualité de l'offre marchande et de donner un renouveau au centre ville. Malgré cela, la force d'attraction d'Avallon reste modeste car les résidents se tournent souvent vers Auxerre ou Dijon, facilement accessibles par l'autoroute.

◆ Pour le tourisme, le territoire possède des atouts tant sur le plan des paysages que du patrimoine civil et religieux (notamment le site de Vézelay), mais ce tourisme reste majoritairement de passage.

◆ Quant à la démographie, la population enregistre une baisse depuis de nombreuses années. Les jeunes partent dans les grandes villes pour trouver un emploi et la population qui reste est vieillissante.

Ainsi ce territoire est également couvert par le zonage de l'Objectif 5b et a bénéficié des deux générations du PDZR, en étant rattaché au PRDC de la Bourgogne Centrale.

1.2.2. L'Avallonnais, une culture de développement local récente :

L'Avallonnais est une zone qui possède une culture de développement local relativement récente. Quelques dates marquent le développement local de la zone :

- 15 juillet 1991 : Les élus de 5 cantons du sud de l'Yonne créent l'Association pour la mise en œuvre de la Charte de l'Avallonnais.
- 30 septembre 1993 : Signature de la Charte Intercommunale ;
- 1 avril 1995 : L'Association devient le Comité de Développement de l'Avallonnais (CDA) dont une des missions est de gérer le PRDC.
- 12 juin 1996 : Le Territoire de l'Avallonnais devient « Pays Test », sous la Loi Pasqua.

Il se compose de 6 cantons (Avallon, Coulanges sur Yonne, Guillon, l'Isle sur Serein, Quarré les Tombes, et Vézelay), et est animé par le CDA.

2. LA DEMARCHE DU PRDC DANS LE CHAROLAIS BRIONNAIS ET DANS L'AVALLONNAIS

2.1. L'élaboration du programme de développement

Le PRDC du Charolais Brionnais ainsi que celui de Bourgogne Centrale auquel est rattaché l'Avallonnais, ont amené les acteurs locaux à mettre en place un projet global de développement, précisant les objectifs et les axes prioritaires. Une fois approuvé par le Président du Conseil Régional et par le Préfet de région, il a donné lieu à un Contrat d'Objectifs passé avec l'Etat et la Région dans le cadre du CPER, abondé par l'Union Européenne dans celui du PDZR.

Ce Contrat d'Objectifs devait suivre les orientations et les objectifs fixés par l'Etat et la Région dans le Vade-mecum élaboré par le SGAR. De plus, il était bien spécifié que la structure de développement local se devait de jouer un rôle important dans l'élaboration du programme, la coordination du développement, et l'animation de son territoire.

2.2. La mise en place d'une structure de développement

2.2.1. La mise en place de la structure locale du Charolais Brionnais

Lors du 1er PRDC, aucune structure de développement local ne prenait en charge la procédure de ce programme. En effet, le PRDC du Charolais-Brionnais n'impliquait ni organisation locale des acteurs locaux, ni contractualisation des objectifs. Les dossiers de demande de subventions étaient adressés directement par la Sous-préfecture de Charolles à la Commission Mixte Etat-Région qui prenait la décision de financer ou non les dossiers.

Cependant, lors du 2ème PRDC, l'Etat et la Région, ont souhaité inclure les acteurs locaux dans le processus décisionnel, en demandant à chaque zone PRDC de mettre en place une structure de développement local et de créer un poste d'animation. La structure a été créée en 1994 sous une forme d'association et a permis l'embauche d'une animatrice dès l'année de sa création. Au départ l'association était installée à la Sous-Préfecture de Charolles et constituait le guichet unique de réception des demandes d'aides au titre du PRDC. Elle bénéficiait d'un soutien financier de 300 000 Fr chaque année pour assurer l'animation et la coordination du PRDC.

L'association n'était pas considérée par ses créateurs comme une structure pérenne. Les membres du bureau ainsi que l'animatrice savaient qu'elle serait dissoute à la fin du PRDC. Il n'existait pas de volonté locale de la pérenniser car elle avait été créée dans le but unique de gérer les financements et les dossiers. La logique clairement affichée était une logique de guichet. Ainsi, l'association ne jouait pas réellement le rôle d'une structure de développement local et l'animatrice avait une fonction administrative plutôt que d'agent de développement.

2.2.2. La mise en place de la structure locale de l'Avallonnais

Dans l'Avallonnais, au contraire, la création de structures de développement est récente. Dans le 1er PRDC, la gestion était assurée pour toute la Bourgogne Centrale par un chargé de mission, qui se trouvait dans une position délicate : il devait gérer la contradiction qu'il existait entre les règles plus ou moins imposées par le niveau régional et les demandes de financement formulées par les acteurs locaux et parmi eux, ceux de l'Avallonnais. L'animation était très sectorialisée et apparemment il n'y avait pas d'appropriation collective des programmes, puisque l'Avallonnais était caractérisé essentiellement par des initiatives individuelles en matière de tourisme sur le Vézelien et par la tentative de construction d'une OPARCA sur Avallon. Cette « inertie » en matière de développement local pouvait s'expliquer par plusieurs raisons :

- L'Avallonnais se situe à la marge du département, à la marge d'un PRDC et se trouve adossé à une région particulièrement dévitalisée : le Morvan.
- De plus, pendant plusieurs années, deux hommes politiques assuraient le relais entre les administrations centrales et le territoire, ce qui lui offrait un certain nombre d'avantages. La disparition de ces hommes politiques a créé semble t'il un vide, qui a fait que l'Avallonnais n'a pas su tirer profit de la procédure au maximum.

Cependant, les élections cantonales de 1992 ont marqué un réel tournant dans la gestion du territoire. Les « nouveaux élus » se sont en effet rapidement préoccupés du devenir de leur zone : un diagnostic du territoire a été réalisé, une Association pour la mise en œuvre de la Charte de l'Avallonnais créée. Les cantons couverts étaient ceux d'Avallon, de Guillon, de l'Isle sur Serein, de Quarré les Tombes et de Vézelay. Le projet de charte était relativement ambitieux puisqu'il voulait mener à bien 16 actions, définies comme prioritaires. La Charte Intercommunale était signée en 1993 et l'association devenait le Comité de Développement de l'Avallonnais en 1995, au moment du démarrage du nouveau PRDC. Dès le départ, 71 communes ont adhéré au CDA, et elles étaient 78 en 1999. La création de cette association a marqué le début d'une démarche de développement local qui, au fil des années, a perduré et s'est développée grâce notamment à la gestion des deux programmes communautaires (Le PRDC à partir de 1995 et Leader II dès 1996) qui ont réussi à mobiliser les

acteurs locaux. Le CDA en quelques années est ainsi devenu une structure maîtresse dans le développement de l'Avallonnais, notamment par la gestion complémentaire des deux programmes communautaires, le PRDC et Leader 2.

2.3. Le mode de programmation

2.3.1. La procédure courante

Le DOCUP prévoyait trois niveaux de programmation pour les actions du programme :

- **Le niveau régional :** les opérations régionales correspondaient aux interventions sectorielles du contrat de Plan Etat-Région. La validation des dossiers relevait par conséquent de la commission mixte Etat-Région correspondante.
- **Le niveau départemental :** les opérations départementales s'inscrivaient dans les domaines de compétence des Conseils Généraux. Leur prise en compte dans le PDZR a conduit à mettre en place des commissions départementales réunissant le Conseil Général et la Préfecture de chaque département. Ces instances étaient chargées d'établir la programmation des actions et permettaient une programmation conjointe entre l'institution départementale et l'Etat, responsable de la mise en œuvre du PDZR. L'Etat et le Département traitaient ainsi les opérations qui relevaient de la compétence du Conseil Général.
- **Le niveau local :** les opérations locales traduisaient la volonté des responsables du 2ème programme de s'appuyer davantage que précédemment sur la capacité à agir des acteurs locaux et sur leur responsabilisation. Des comités locaux de programmation ont ainsi été mis en place, associant la structure locale du PRDC aux représentants de l'Etat et de la Région. Ils étaient habilités à discuter des dossiers inférieurs à 400 KF dans certains domaines (une partie des opérations de l'agriculture, du tourisme, du commerce et de l'artisanat), la décision finale étant soumise à la Commission Mixte Etat-Région. En principe, la structure locale se réunissait le matin pour discuter des dossiers que le président et l'animateur venaient proposer l'après midi au Comité Local de Programmation. Les opérations de plus de 400 KF étaient discutées au niveau régional, après avoir recueilli l'avis du Comité Local.

2.3.2. La particularité du PRDC de Bourgogne Centrale

Le CDA, comme les autres structures de développement de Bourgogne Centrale, n'assurait pas la programmation locale. En effet, celle ci était faite au niveau régional pour l'ensemble du PRDC de Bourgogne Centrale. Le CDA recevait et préparait les dossiers de la zone et les transmettait directement transmis à la Sous Préfecture d'Avallon, pour avis du Sous Préfet. Ils étaient ensuite transmis aux services instructeurs, la Préfecture de Région et le Conseil Régional, qui instruisaient et donnaient leur avis sur les dossiers. Enfin, ils étaient envoyés à la CMER PRDC pour la validation finale et l'orientation des financements. Il n'y avait donc pas de Comité Local de Programmation, contrairement aux autres PRDC de Bourgogne.

2.4. La consommation des crédits

La répartition entre les zones PRDC des crédits confiés à la programmation locale s'est faite en fonction de la densité de population et de la surface. Au départ, il y a eu la répartition de 75% des crédits de l'enveloppe globale pour la Bourgogne (Etat : 25%, Région : 25%, Europe : 50%). Les 25% de crédits restant furent distribués en 1998, lors d'une réunion qui regroupait les Présidents des PRDC, en fonction de la consommation et de l'épuisement des enveloppes respectives de chaque PRDC. En effet dès 1998, les plus actifs, comme le Charolais Brionnais, avaient déjà consommé la totalité des crédits dont ils avaient bénéficié et ne pouvaient plus assurer de programmation par épuisement des subventions. Ainsi, il y a eu une répartition des crédits restant en fonction des dossiers en instance

dans chaque PRDC. En effet, deux stratégies se côtoyaient : une consommation rapide de crédits basée sur une logique unique de guichet, une consommation plus lente, basée sur une politique de projet et sur une stratégie territoriale.

2.4.1. La consommation de crédits dans le Charolais Brionnais : une logique de guichet

La stratégie des responsables du PRDC Charolais-Brionnais est caractéristique d'une logique de guichet. En effet, le PRDC était considéré comme une opportunité financière, ce qui entraînait une consommation rapide des subventions. Ainsi, le Charolais Brionnais a été le plus gros consommateur de crédits parmi l'ensemble des 7 PRDC. Dans cette logique, les actions financées étaient essentiellement individuelles, et ne relevaient pas d'une stratégie ou d'un projet de développement territorial. Le but recherché était de satisfaire un maximum les attentes et les besoins des porteurs de projets, sans établir de réelles priorités dans les financements ou une hiérarchisation. La capacité d'utilisation rapide des crédits reflétait un certain « dynamisme » ou de réels besoins à satisfaire, c'est du moins ce que mettaient en avant les « grands élus » de cette zone.

Cette logique s'explique de la manière suivante :

- Elle correspondait au choix des élus, en fonction de leur conception de la démocratie locale et du développement local, d'opter pour une une logique de guichet.
- l'animatrice était seule pour gérer l'association du PRDC dans un territoire très vaste. Elle n'avait pas le temps de faire de l'animation pour fédérer les acteurs. Son rôle était restreint essentiellement à la gestion de dossiers.
- elle ne bénéficiait d'aucun mandat de la part des élus de la zone pour initier une véritable mobilisation des acteurs et mettre en place une stratégie territoriale ascendante.

2.4.2. La consommation de crédits dans l'Avallonnais :une politique de projets

La stratégie du CDA correspondait à une volonté de monter des projets cohérents ayant un réel impact sur le développement du territoire. Le PRDC n'était plus considéré comme un outil financier mais comme un réel programme de développement rural, dont les actions devaient être issues d'une réflexion globale. Le CDA a pu mener à bien cette démarche pour plusieurs raisons :

- les élus de la zone adhéraient à la stratégie de développement local, basée sur une démarche ascendante, une consultation et concertation des acteurs,
- les animateurs qui travaillaient dans la même structure, le CDA, ont su gérer de manière complémentaire les deux programmes communautaires qui couvraient la zone, afin qu'un maximum d'acteurs puissent bénéficier des crédits de ces deux politiques.
- ces animateurs, doués de fortes personnalités et d'un grand dynamisme, bien soutenus par les élus, se sont réellement investis et impliqués dans leur rôle d'agent de développement local et ont su mobiliser la population et impulser une réelle dynamique locale, notamment par le biais du «Collectif des Associations », véritable moteur dans la structuration du monde associatif de l'Avallonnais.

2.5. L'animation

Des dispositifs d'animation étaient associés au PDZR, inspirés de deux logiques :

- une logique territoriale, autour des PRDC, s'inscrivant dans une problématique de développement plus intégré, assurée par les animateurs des structures porteuses des PRDC.
- une logique sectorielle, correspondant aux actions spécifiques menées par des structures d'un secteur socioprofessionnel, mais quipouvaient être mis en œuvre de deux manière :

. des animations sectorielles territoriales, portées par des structures de développement local (par exemple, certaines actions touristiques rattachées aux structures de développement);
. des animations sectorielles mises en œuvre par une organisation départementale sectorielle (en général une compagnie consulaire).

2.5.1. L'animation sectorielle

Dans le Charolais Brionnais, comme dans l'Avallonnais, l'animation sectorielle était souvent prise en charge par des organisations départementales de chaque secteur, et notamment par les conseillers des chambres consulaires. Ainsi, l'animation du volet agricole était assurée par les techniciens de la chambre d'agriculture, au travers du CLARE. Dans le commerce et l'artisanat, ce sont la Chambre des Métiers et la Chambre du Commerce et de l'Industrie qui assuraient en principe la maîtrise d'œuvre de l'animation dans les procédures, notamment pour les ATRAC et les OPARCA.

2.5.2. L'animation territoriale sectorielle, l'exemple du volet touristique

Dans l'Avallonnais, certains dossiers étaient gérés par le CDA, d'autres par l'Association Départementale du Tourisme Rural, basée à la Chambre d'Agriculture. Les dossiers, selon les projets, pouvaient prétendre aux aides du Conseil Régional, du Conseil Général ou de l'Europe. Le CDA assurait l'animation pour la mise en place d'infrastructures touristiques et l'animation des programmes de développement touristique. Pour ce faire, il touchait des aides à hauteur de 65% à 75% du coût total.

2.5.3. L'animation territoriale

- L'animation dans le Charolais-Brionnais

Dans le Charolais, l'animation, était assurée par une animatrice embauchée en 1994. Elle travaillait pour l'association du PRDC Charolais Brionnais, créée la même année. Elle était seule à travailler sur la zone du PRDC, alors que le périmètre de celui-ci était relativement grand. De ce fait, il lui était difficile d'assurer la totalité des fonctions qui lui étaient assignées par sa mission d'agent de développement local, à savoir : fédérer les acteurs, les mobiliser, dynamiser le territoire, impulser une dynamique de projets, créer des réseaux, responsabiliser les acteurs locaux. De plus, elle manquait de temps, de moyens, d'appui et surtout de directives de la part des élus qui ont limité son rôle à l'instruction de dossiers et ne l'ont pas poussée à autre chose, eux mêmes considérant le PRDC comme un outil financier et non comme une politique de développement rural.

- L'animation dans l'Avallonnais

L'animation était assurée par le CDA, qui avait pour ce faire, recruté un animateur, et un chargé de mission qui s'occupait du volet touristique. Son rôle était un rôle d'écoute, de conseil, d'aide et d'appui et de mise en réseau des acteurs locaux. Un budget pluriannuel, de l'ordre de 200 000 Fr pas an, était affectée pour la durée du PRDC, à l'animation dans l'Avallonnais. Il prenait en compte : les frais de fonctionnement et d'animation de la structure, le temps de secrétariat, les charges de personnels. Des financements complémentaires avaient été attribués pour le tourisme. De plus l'animateur du programme LEADER s'intégra à cette équipe.

Ainsi, les crédits d'animation des procédures dans l'Avallonnais ont servi à structurer des équipes et à insuffler une dynamique car il existait une volonté de développement local, dans le cas du Charolais Brionnais, l'animatrice était réduite au rôle de « secrétaire » et non d'agent de développement.

3. LES EFFETS DU PROGRAMME

3.1. Les effets d'apprentissage du programme

3.1.1. Des résultats sur les habitudes de travail

Que le PRDC ait été géré selon une logique de guichet ou une politique de projet, force est de constater qu'il a permis de créer et de renforcer des habitudes de travail entre les acteurs locaux, les élus, les EPCI, les communes, les socioprofessionnels, les agents consulaires, en leur donnant l'opportunité de se rencontrer, de discuter et de réfléchir sur des problèmes communs et d'initier une certaine coopération.

3.1.2. Un renforcement du rôle de l'animateur

◆ Dans le Charolais Brionnais, l'animatrice a maintenant un rôle déterminant : elle a en effet créé son propre réseau, grâce à l'animation qu'elle assure soit au cours de réunions, soit au cours d'entretiens individuels avec les élus ou les porteurs de projets. Elle a obtenu de la part de la chambre de commerce d'être respectée et que son travail soit reconnu, alors que les relations étaient tendues lors de son arrivée. Son rôle s'est renforcé au fil des années, et elle joue désormais le rôle d'intermédiaire entre les gens : elle fait circuler les informations, les renseignements et met en relation, notamment pour les nouvelles politiques d'aménagement du territoire, tels que les Cœurs de Territoires et les Pays.

◆ Dans l'Avallonnais, le CDA, en gérant conjointement les deux programmes de développement (Leader et PRDC), a su fédérer plus de 350 associations de son secteur au sein d'un Collectif. Le CDA a joué un rôle prépondérant dans la dynamique instaurée et dans la création de ce grand réseau qui regroupe les associations culturelles et sportives de la zone. Le rôle des animateurs a été essentiel dans cette structuration.

3.1.3. Evolution et renforcement des relations entre acteurs

a) Renforcement des relations entre porteurs de projets et agents consulaires

Les liens entre porteurs de projets et consulaires se sont renforcés dans certaines zones.

◆ Dans l'Avallonnais, le technicien de la chambre d'agriculture, responsable de l'instruction et de la gestion des dossiers, a mené un réel travail d'animation : il a soutenu les agriculteurs, les a informés sur le programme et les a aidés dans le montage de dossiers : les agriculteurs le connaissent bien et des relations de confiance se sont instituées au fil des années. Désormais, c'est lui qui gère le volet agricole du Pays ainsi que les CTE. Il a de ce fait recommencé à circuler pour expliquer le contexte actuel.

◆ Dans le Charolais Brionnais, des relations très fécondes se sont développées entre le conseiller de la chambre des métiers, les associations des métiers d'Art et l'animatrice du PRDC. Le conseiller a en effet suscité la création d'un réseau entre les associations d'artisans d'art, et permis en outre de rapprocher le Comité Départemental du Tourisme (CDT) de ces artisans : auparavant, le CDT contactait individuellement 150 personnes pour leur faire part d'une éventuelle information ;

aujourd'hui, il existe un réseau, des personnes qui font le relais. Finalement, le PRDC, grâce à l'implication de ce conseiller, a permis de monter des projets fédérateurs, qui ont eu un réel effet structurant sur l'organisation de cette filière artisanale.

b) Renforcement des relations entre porteurs de projets

Le PRDC a permis de renforcer les relations entre porteurs de projets, notamment dans le cadre de projets et d'opérations collectifs.

- Dans le Charolais-Brionnais, le PRDC a permis une ouverture des associations des métiers d'art (cf ci-dessus) vers d'autres associations et vers le public. Le fait de les faire travailler sur des projets communs tels que la signalétique les a habitués à se réunir, à se connaître et à s'ouvrir aux autres groupes. Désormais, elles sont habituées à travailler ensemble, et quand l'une d'entre elles monte une exposition, elle intègre naturellement les autres. Cette ouverture leur a permis de se responsabiliser et de prendre conscience du poids qu'elles représentaient dans l'attractivité de la zone. Le soutien et l'appui financier du PRDC ont réellement joué un rôle moteur dans le développement de cette filière des métiers d'art et dans la pérennisation de ce savoir faire de haute qualité : une fédération de ces artisans est née de ce travail d'animation, le nombre de participants aux expositions et d'adhérents aux associations est en augmentation.
- On peut également citer, l'OPARCA de Geugnon, qui a permis de redynamiser l'union commerciale : le nombre de ses membres est en effet passé de 65 à 103 entre 1995 et 1998, puis est légèrement redescendu, et la communication entre les commerçants s'est améliorée.
- L'OPARCA d'Avallon a également permis l'amélioration des relations entre les commerçants du centre-ville d'Avallon, la municipalité, les grandes surfaces et la galerie marchande : en effet, les actions collectives concernaient tous ces acteurs, ce qui a permis de diminuer les tensions entre eux.

c) Renforcement des relations entre élus

Les élus ont eu l'opportunité de se rencontrer au cours des réunions des associations porteuses du PRDC. Ces réunions avaient lieu régulièrement pour la programmation locale là où elle existait. Au fil de ces rassemblements, les élus ont appris à se connaître, à discuter et à travailler ensemble sur des problèmes et des projets communs. Finalement, on peut penser que les EPCI se sont formés avec plus de facilité grâce à ces rencontres préparatrices à un futur travail en commun. Le nombre de communes adhérentes au Comité de Développement de l'Avallonnais par exemple est passé de 71 à 78 entre 1995 et 1999, sur un total de 93 communes.

3.2. La pérennisation des organisations impliquées dans le PRDC

Le PDZR est un programme qui a duré sur deux générations pour les territoires du Charolais Brionnais et l'Avallonnais, c'est pourquoi il convient de s'interroger sur la durabilité des actions menées et sur la pérennisation des structures créées dans le cadre des PRDC.

3.2.1. Un manque de vision prospective

Dans beaucoup de PRDC, les structures et les acteurs locaux n'ont pas su anticiper la fin du programme et l'arrêt des financements. Souvent, il n'y a pas eu de recherche de nouveaux financements pour pallier à ce manque de crédits imminents et des projets n'ont pu être financés dans de nombreux domaines. Par exemple, pour le volet agricole, nous pouvons prendre l'exemple des PRDC du Charolais Brionnais et de l'Avallonnais, où l'anticipation de la fin des crédits n'a pas été gérée de la même manière.

- Dans l'Avallonnais, il y a eu une bonne anticipation de la fin du PRDC, qui a permis de satisfaire l'ensemble des porteurs de projets. En effet, le technicien de la chambre d'agriculture qui

s'occupait de la gestion et de l'instruction des dossiers, anticipant la fin des crédits, a passé en novembre 1999, un article dans la presse pour prévenir les agriculteurs de la fin des financements. 15 dossiers ont été déposés jusqu'à l'échéance et tous les dossiers ont pu être financés.

- Pour le volet agricole du Charolais-Brionnais, géré par la chambre d'agriculture de Saône et Loire, des projets n'ont pu voir le jour, alors qu'ils devaient être financés par les crédits du PRDC : toutefois, quelques uns vont pouvoir être financés désormais par les CTE.

Ce manque de vision prospective pour le volet agricole du Charolais-Brionnais illustre le fait, que le programme était considéré comme une opportunité financière qu'il fallait utiliser jusqu'à la consommation intégrale des crédits, sans se préoccuper réellement de la suite.

3.2.2 Le devenir des structures porteuses du PRDC

a) En Charolais Brionnais

La structure porteuse du PRDC Charolais Brionnais a été dissoute suite à la fin des financements. En effet, il n'y avait dès sa création, aucune volonté de la part des élus de la pérenniser : son rôle se limitait à gérer et instruire les dossiers. Toutefois, cette structure va revivre à travers les « Cœurs de Territoires » ou les Pays. L'ancienne animatrice de l'association du PRDC Charolais-Brionnais est en effet la nouvelle animatrice du Comité de Développement des cantons Charolais de la RCEA et du Pays Charolais-Brionnais, structures créées pour gérer ces procédures.

b) En Avallonnais

Actuellement le CDA travaille à la mise en place du Pays de l'Avallonnais. Certains de ses membres participent au Conseil de Développement, et ils réfléchissent actuellement à la création de la structure publique, qui sera sans doute un GIP. Toutefois, le CDA est perçu comme une structure lourde ; il est prévu qu'elle soit dissoute en tant qu'association et qu'il y ait création du GIP et d'un Conseil de Développement qui reprendrait les fonctions d'animation du CDA.

La structure de l'Avallonnais a perduré en élargissant ses compétences, celle du Charolais Brionnais, en donnant naissance à une autre structure, nécessaire à la gestion des nouvelles politiques d'aménagement du territoire. Mais il convient de souligner que le CDA, réelle structure de développement, qui n'avait pas comme seule fonction celle de guichet d'une procédure, a eu plus de facilité à s'adapter et à perdurer, signe de sa reconnaissance sur le territoire.

3.2.3. Le devenir des organisations créées et financées par les PRDC

Plusieurs organisations ont été créées à l'occasion des deux générations du PRDC, certaines ont perduré après la fin du programme, d'autres ont été dissoutes.

- Les unions commerciales qui ont bénéficié des procédures OPARCA ont connu des difficultés à la fin des financements. En effet, des moyens étaient mis à leur disposition dans le cadre de l'OPARCA, elles étaient parfois « tenues en survie » de manière artificielle, mais une fois que l'OPARCA touchait à sa fin, il était parfois difficile d'assurer la poursuite des actions et la pérennité de l'union commerciale. Ainsi, de nombreuses Unions Commerciales n'ont pu perdurer à la fin de l'OPARCA, comme ce fut le cas à Chauffailles ou à Digoin. A Gueugnon l'OPARCA a pris fin fin 1999, mais l'union commerciale existe toujours car elle repose sur des commerçants dynamiques. Le même constat peut être fait pour celle de Paray le Monial qui existe toujours et qui a su maintenir un certain dynamisme malgré la fin de l'OPARCA.

◆ Dans d'autres secteurs, le PRDC a contribué à la création d'associations ou d'organisations qui demeurent et participent à la structuration et au maillage du territoire : nous pouvons citer deux associations d'Art, créées grâce aux financements du PRDC, mais également des manifestations des « métiers d'art », appuyées par le chambre des métiers et financées en partie par le PRDC qui se sont renouvelées malgré la fin des financements : c'est le cas de l'exposition du Château De Crary qui rassemble 40 artisans d'art de trois associations de la région du Charolais. Par contre, le Centre d'Etudes du Patrimoine, dans le Charolais a conduit des actions de rénovation du patrimoine religieux sur les crédits du PDZR, qu'il se révèle incapable de poursuivre à l'issue de ces financements, faute de relais financiers.

◆ Enfin, il existe des structures autonomes créées lors du 1er ou du 2ème PRDC qui existent toujours : C'est le cas de Brionnais-Découverte crée lors du 1er PRDC, ou de Charolais-Développement crée lors du 1er et poursuivi pendant le 2ème.

Ainsi, le bilan se doit d'être mitigé :

- Force est de constater que globalement, la fin du PDZR n'a pas été réellement anticipée par beaucoup d'acteurs, faute de vision prospective pour prévoir la fin des crédits. Ainsi, des projets sont restés en suspend ou ont été abandonnés et certaines associations ont été mises en péril car elles ne vivaient que de crédits et de subventions publiques.
- Mais, il convient de souligner que lorsqu'il existait une réelle volonté des acteurs de faire perdurer une structure, comme le CDA, ceux-ci se sont donnés les moyens de la faire vivre et se sont arrangés pour trouver des relais financiers. Dans le cas contraire, si la logique de guichet était prédominante, la structure n'avait été en principe créée que par opportunité financière et sa pérennisation n'était pas envisagée, elle était donc dissoute logiquement à la fin du PRDC.

4. L'HERITAGE DES PRDC BOURGUIGONS

4.1. Le PDZR et l'intercommunalité, deux démarches parallèles

Face à l'évolution de l'intercommunalité ces dernières années, on peut s'interroger sur le rôle et l'impact du PDZR dans l'avancée du paysage intercommunal bourguignon. Le PDZR a t'il eu un rôle moteur, déclencheur sur le développement des démarches intercommunales, ou n'a t'il eu qu'un rôle d'accompagnement en parallèle aux textes législatifs ?

4.1.1. Le poids des textes législatifs dans l'avancée de l'intercommunalité

Le développement de l'intercommunalité est fondé sur plusieurs textes législatifs :

- L'article 29 de la Loi du 7 janvier 1983 qui institue les chartes intercommunales ;
- La Loi du 6 janvier 1992 qui créée les communautés de communes;
- La Loi du 12 juillet 1999 qui renforce et simplifie le paysage intercommunal.

a) Le rôle des chartes intercommunales dans le développement de l'intercommunalité

La Région Bourgogne avait fait des chartes intercommunales son premier cadre d'intervention en faveur du développement local. L'arrondissement de Charolles était couvert en intégralité par ces procédures. En comparant la carte des Chartes Intercommunales de Saône et Loire avec celle des EPCI à fiscalité propre de Saône et Loire au 1er septembre 2000, on note une certaine similitude entre les deux, les chartes ont joué un rôle dans les habitudes de travail des élus et ont ainsi contribué à la construction des EPCI.

b) Les incitations des textes législatifs de 1992 et du 12 Juillet 1999

La deuxième incitation forte au développement de l'intercommunalité semble liée à la Loi de 1992 (ATR) créant les communautés de communes, puis à celle du 12 Juillet 1999, dite Loi Chevènement, dont les objectifs sont de renforcer et de simplifier le paysage intercommunal français. Ces lois ont incité les communes à se regrouper, à se fédérer au sein des EPCI, notamment grâce au renforcement de la dotation globale de fonctionnement, constituant une incitation financière non négligeable. Dans l'Avallonnais par exemple, on constate que sur quatre des communautés de communes, 3 d'entre elles ont été créées fin 1998. Il paraît dès lors évident que ces créations sont en lien direct avec les textes législatifs.

- la communauté de Communes de l'Avallonnais ⇨ 30/12/97.
- la communauté des Communes du Pays de Coulanges-sur-Yonne ⇨ 30/12/98.
- la communauté de Communes de Terre-Plaine ⇨ 31/12/98.
- la communauté de Communes de la Haute Vallée du Serein ⇨ 31/12/98.

4.1.2. Le rôle des acteurs dans l'avancée de l'intercommunalité

Certains acteurs et personnalités du territoire ont joué un rôle essentiel dans l'évolution du paysage intercommunal dans les territoires bourguignons. Les Sous-Préfets, représentants de l'Etat, ont incité les élus pour qu'ils s'impliquent davantage dans les démarches intercommunales. Ainsi, les Sous-Préfet d'Avallon et de Charolles ont joué un rôle déterminant dans la transformation des syndicats intercommunaux en communautés de communes ou dans la création des EPCI. Dans le Charolais, les communes étaient réticentes, par crainte de perdre leur identité ; la notion d'identité municipale est très forte sur ce territoire et l'intercommunalité une démarche récente : le Sous Préfet a fortement insisté, a longuement expliqué, au cours de réunions avec les élus, les avantages des EPCI ; il n'a pas hésité à donner un avis négatif sur les dossiers portés par des communes isolées, lorsque celles ci demandaient des subventions publiques. Désormais, toutes les communes de l'arrondissement de Charolles appartiennent à une communauté de communes, en dehors des communes du canton de Bourbon Lancy et de Saint Bonnet de Joux.

4.1.3. Le rôle du PDZR dans la définition des périmètres des EPCI

Le périmètre du PRDC du Charolais Brionnais est presque couvert en intégralité par des communautés de communes, de même que celui de l'Avallonnais (5 communautés de communes et 2 SIVOM). On peut penser que le PRDC a renforcé les liens, mais n'a pas eu de rôle dans la délimitation du périmètre des Communautés de Communes, car il correspond pour la grande majorité d'entre elles, au périmètre cantonal.

- Le PRDC semble avoir eu, dans l'Avallonnais et le Charolais-Brionnais, un effet d'accompagnement dans l'évolution de l'intercommunalité, en parallèle avec les textes législatifs : amenant les élus à se rencontrer, au cours de réunions d'informations à son sujet, de réunions de la structure porteuse qui associaient les élus et les acteurs locaux, il a établi des habitudes de travail et de réflexion commune.

- Au travers de ces effets d'apprentissage, le PRDC a renforcé les incitations résultant des textes législatifs et des pressions de l'Etat. Mais en aucun cas il n'a eu un rôle moteur ou déclencheur de l'intercommunalité sur les deux zones.

4.2. La complémentarité entre les deux programmes communautaires, LEADER II et le PDZR

Le PRDC de deuxième génération a été mis en place en 1995, juste un an avant le programme Leader II. De nombreuses similitudes existent dans la procédure entre ces deux programmes. On peut dès lors s'interroger sur la cohérence externe du PRDC avec LEADER II, notamment sur les zones de l'Avallonnais et du Charolais-Brionnais.

4.2.1. Une organisation territoriale particulière

Le programme LEADER est une politique qui était réservée à la zone 5b. Mais en Bourgogne le PDZR a été territorialisé et la zone 5b était découpée en PRDC. Cependant, il n'y a pas eu de correspondance systématique entre ces territoires et les zones Leader II.
La situation était différente dans les deux zones :
- Leader a un périmètre qui se calque à celui du PRDC dans le Charolais Brionnais.
- Le PRDC de Bourgogne Centrale, du fait de sa grande surface, intègre dans son périmètre un programme Leader complet (celui de l'Avallonnais), et des parties de programme, comme celui de Bazois, ou de Haute Côte-d'Or.

4.2.2. Une stratégie représentative de la dynamique locale en terme de développement territorial

Leader II incitait peut être davantage dans les textes, à avoir une réflexion collective sur la stratégie de développement, à mener des actions innovantes et partenariales. En terme de méthode, Leader était en effet plus strict, car les projets devaient en principe venir d'une dynamique locale. Cependant, la stratégie de mise en œuvre et l'animation de ce programme se sont faites de manière différente dans les deux zones.

a) La démarche descendante du programme LEADER du Charolais

Le projet du Charolais s'est consacré à la valorisation d'un élément fort dans l'identité locale, à savoir la production charolaise. L'ensemble des actions entreprises concerne la mise en place de l'Institut Charolais, l'organisation des acteurs de la filière. Le projet d'institut de développement agro-alimentaire du Charolais a été impulsé et conduit par le Conseil Général de Saône et Loire. En 1995, suite à l'appel d'offre du SGAR, le Conseil Général a essayé de regrouper des partenaires variés autour d'un programme de valorisation de la filière « charolais ». Le programme LEADER, comme le PDZR, fut considéré comme une opportunité financière et non comme l'expression d'un projet de territoire, et il en fut de même en Bresse, l'autre zone PRDC de Saône-et-Loire : cette situation est révélatrice du fonctionnement de ce département, où l'initiative revient aux instances départementales au détriment des dynamiques locales. L'approche ascendante préconisée par LEADER a donc été limitée, le GAL n'a pas eu de réalité, et LEADER a été considéré comme un complément financier au PRDC : un seul projet a été financé, comprenant plusieurs actions essentiellement à base d'investissements.

b) La stratégie ascendante et participative du programme LEADER de l'Avallonnais

L'Avallonnais au contraire, conformément à l'esprit du programme, a favorisé une démarche ascendante, une mobilisation et un travail d'animation pour décliner les grandes lignes d'intervention et définir les actions. Leader II a donc été considéré comme un programme permettant de développer des actions innovantes, partenariales et il a permis d'aborder des aspects du développement local non pris en compte dans le PDZR (culture, sport, jeunesse). Le GAL, qui a eu une véritable identité a favorisé des micro-opérations, nombreuses et de nature variée, en mélangeant autant les investissements que l'animation.

Véritable projet de territoire, initié au départ par un petit nombre de personnes qui s'est considérablement élargi en cours de procédure, motivées par une dynamique locale qui a été croissante d'année en année, LEADER a eu dans l'Avallonais de forts impacts, notamment en terme de structuration des associations, par le biais de la création du Collectif des Associations, qui regroupe aujourd'hui plus de 350 associations.

4.2.3. Les relations entre les structures porteuses de Leader et du PRDC

- Dans le cas du Charolais, il n'y a eu aucune relation entre les animateurs des deux procédures (5b et Leader) : Ils n'avaient aucun contact, et ne travaillaient jamais ensemble. Ils savaient qu'ils animaient tous deux un programme de l'Union Européenne, mais aucune tentative n'a été faite pour échanger leurs expériences et confronter leurs projets. Les deux programmes ont été gérés de manière complètement indépendante.

- Dans l'Avallonnais au contraire, les acteurs ont savamment intégré les deux programmes. En 1995, le CDA est devenu le porteur institutionnel du projet proposé par le « Collectif des Associations » qui a constitué le fondement du Programme LEADER II en Avallonnais (Le Collectif des Associations a travaillé à la mise en place d'une politique de développement de l'activité sportive, culturelle, éducative). Le GAL, constitué en 1996, était composé de 8 représentants des élus désignés par le CDA et de 7 représentants des associations avallonnaises élus au sein du Collectif. L'animation était faite par une personne recrutée à cet effet : son travail consistait à mettre en place le programme, à assurer le montage et le suivi des dossiers, à créer un réseau entre porteurs de projets et à inciter des actions collectives. Les deux animateurs, celui du PRDC et celui de LEADER étaient en relation perpétuelle, et travaillaient dans le même bâtiment, tenus ainsi au courant des dossiers et des projets en cours. Il y a eu réellement, grâce à l'intégration du GAL dans le CDA, une vrai complémentarité entre les deux programmes, sans perte d'identité pour LEADER.

4.2.4. La complémentarité des actions des deux programmes

a) Soutenir un thème différent de ceux du PRDC dans l'Avallonnais

Dans l'Avallonnais, Leader II a permis de travailler sur des thèmes qui n'entraient pas dans le cadre du PRDC, à savoir la culture et le sport. Au final, la complémentarité très forte qui existait entre la structure porteuse du PRDC et le GAL a permis une réelle cohérence.

b) Soutenir un des thèmes du PRDC dans le Charolais

Dans le Charolais, l'agriculture tient une place importante puisqu'elle occupe plus de 18% des actifs et 83% des exploitants sont spécialisés dans l'élevage charolais. Cependant la viande charolaise est confrontée à des difficultés structurelles. Le contrat d'objectifs du PRDC Charolais Brionnais, dans le volet agriculture, visait à soutenir le développement économique et la valorisation de cette production : le pôle agro-alimentaire du Charolais Brionnais figurait quant à lui dans le contrat d'objectif du PRDC qui prévoyait une aide aux investissements (immobiliers et équipements). LEADER offrait dès lors l'opportunité de soutenir un projet thématique de développement dans une démarche plus collective, et fut considéré comme un complément au PRDC.

Finalement, la complémentarité s'est faite, mais de manière différente, selon les territoires :

- en Avallonnais :

En axant les projets sur des thèmes qui n'étaient pas pris en compte dans le PRDC, tels que la culture et le sport par exemple. Ceci permettait de toucher, par le biais des deux programmes communautaires, une population plus importante, notamment les jeunes.

- Dans le Charolais-Brionnais :

En renforçant un volet du PRDC, afin de monter un projet thématique collectif et innovant, complémentaire des actions plus individuelles du PRDC.

4.2.5. Les effets de Leader II sur la structuration des acteurs

a) Dans l'Avallonnais

Leader, de par sa démarche ascendante, a su développer une dynamique réelle et visible entre les acteurs. De nombreux projets ont été montés et l'essentiel des bénéficiaires furent des associations. LEADER a eu un impact très fort sur le territoire dont l'image a évolué de manière positive, avec une dynamique de participation exponentielle : au début, 9 personnes seulement étaient mobilisées, actuellement il y a plus de 450 personnes qui ont une réelle responsabilité, et plus de 93 projets ont été montés. De plus, le Collectif des Associations, mis en place à l'occasion du programme, regroupe plus de 350 associations du territoire. Statistiquement, chaque habitant du territoire a, entre 1996 et 1997, participé directement ou indirectement à au moins trois opérations mises en œuvre par le programme. Ce programme a donc largement dépassé ses objectifs. Il a été complémentaire du PRDC, en travaillant sur des thèmes que n'abordait pas ce dernier. La complémentarité des actions, la circulation d'information entre les animateurs et la gestion parallèle de ces deux programmes, en ont assuré la réussite.

b) Dans le Charolais

Même si les résultats en terme d'innovation et de valorisation de la viande Charolaise ont été atteints, on ne peut pas parler de mobilisation locale autour de ce programme. Tout d'abord, il convient de souligner que le programme ne travaillait que sur un projet unique, l'Institut Charolais, et non sur des projets variés et nombreux, initiés par la population. De plus, l'animation n'était pas très développée et n'incitait pas la population à s'investir dans ce programme. Ainsi, les effets en terme de mobilisation locale et de dynamique ne sont pas réellement significatifs. Les programmes même s'ils abordaient un thème commun, ont été gérés de manière séparée, sans complémentarité et sans une réflexion commune et globale sur le thème de l'agriculture.

4.3. L'effet du PRDC sur la mise en place du dispositif régional « Cœur de Territoire »

La politique d'Aménagement du Territoire du Conseil Régional au travers des « Cœurs de Territoire » est récente. Elle fait suite aux PRDC contractualisés avec l'Etat sur deux générations de Contrat de Plan (1989 à 1993 et de 1994 à 1999). Elle se superpose également à la politique actuelle d'Aménagement du Territoire de l'Etat, à savoir les Pays. Il convient de s'interroger sur le rôle des PRDC dans la mise en place de cette politique régionale.

4.3.1. Une continuité en terme de financements

Il y a eu deux générations PDZR en Bourgogne. De nombreux projets ont été financés grâce à leurs crédits et il est indéniable qu'ils ont, au cours de ces 10 années d'existence, suscité une certaine

dynamique locale et entraîné la mobilisation des porteurs de projets. Or parfois, par un manque de vision prospective, des dossiers sont restés en suspens, des initiatives n'ont pu être concrétisées et des structures sont restées sans moyens de fonctionnement. La politique régionale des « Cœurs de Territoire » a été conçue comme une outil de transition pour pallier au tarissement soudain des crédits et permettre la pérennisation des structures locales de développement. Elle devrait également favoriser le maintien de la dynamique impulsée au cours des dernières années par les PRDC et leur permettre de se diriger progressivement vers les Pays.

4.3.2. Une continuité en terme d'organisation locale

L'effet moteur du PRDC dans la mise en place des structures porteuses des « Cœurs de Territoire » est réel.

- dans le Charolais Brionnais, l'association du PRDC a été dissoute, et deux nouvelles structures porteuses ont été créées pour les « Cœurs de Territoire » : Le Comité de Développement des cantons charolais de la RCEA, pour le Charolais, présidée par l'ancien Président de l'association du PRDC Charolais-Brionnais, et le Comité de Développement des cantons du Brionnais, pour le Brionnais, présidée par un maire président de la Communauté des Communes de Chauffailles. Le Charolais et le Brionnais ont d'ailleurs été les deux premiers territoires à signer une convention avec le Conseil Régional pour bénéficier de la procédure. L'animatrice de ces deux structures est l'ancienne animatrice de l'association du PRDC Charolais Brionnais.

- dans l'Avallonnais, le CDA, l'ancienne structure porteuse du PRDC, est actuellement la structure porteuse des « Cœurs de Territoire » , dont l'animation est assurée par la même équipe.

Il existe en effet une certaine continuité en terme d'organisation locale, notamment au travers des animateurs (qui sont, pour la plupart d'entre eux, les anciens animateurs des PRDC) et des élus locaux auparavant engagés dans les PRDC qu'ils soient réunis dans la même structure ou dans de nouvelles structures. Ces acteurs locaux ont, derrière eux, une première expérience, celle des PRDC, qui leur permet d'être opérationnels et familiarisés avec ce genre de politique.

4.3.3. Une continuité au travers du périmètre

Les périmètres des anciens PRDC ont servi de point de départ pour la détermination des nouveaux périmètres des « Cœurs de Territoire », mais n'en ont pas toujours respecté les limites. A titre d'illustration, nous allons étudier plus en détail le périmètre des Cœurs de Territoires en Saône et Loire et dans l'Avallonnais.

- En Charolais-Brionnais : A l'ancien périmètre du PRDC Charolais Brionnais correspondent approximativement les périmètres de "Cœurs de territoire" du Charolais et du Brionnais et du Clunysois. Le fait de créer deux procédure, une pour le Charolais et une pour le Brionnais, correspondait, au début de la mise en place de ce dispositif, à une volonté politique : au départ il existait en effet, un plafonnement des aides et des crédits mis en place par le Conseil Régional : pour y échapper les élus du Charolais et du Brionnais ont décidé de créer deux "Cœurs de Territoire", afin de pouvoir bénéficier d'un maximum de crédits. Quelques temps après, le Conseil Régional a décidé de déplafonner les aides, mais cette décision est arrivée trop tard pour permettre de réunir les deux pour n'en former qu'un. Sans cet accident de parcours, il n'y aurait eu vraisemblablement qu'une seule procédure, dont le périmètre aurait été identique au périmètre de l'ancien PRDC (sauf le Clunysois).

- dans l'Avallonnais : Une seule zone est candidate aux Cœurs de Territoire, il s'agit de l'Avallonnais. Si l'on compare le périmètre de l'Avallonnais, inclus dans le périmètre Bourgogne Centrale, à celui

proposé par les « Cœurs de Territoire », un canton (Vermenton), qui n'appartenait pas au zonage, 5b s'ajoute aux anciens cantons constitutifs du périmètre du PRDC.

Ces deux exemples illustrent bien le fait que les PRDC ont sans aucun doute facilité la création des Cœurs de Territoire, tout au moins dans les deux zones choisies. En effet, ils ont permis aux gens de se rencontrer, de travailler ensemble, de renforcer leurs relations et de créer une dynamique qui s'est exprimée au travers de la rapidité avec laquelle les périmètres des Cœurs de Territoire ont été définis et les programmes élaborés

4.3.4. Une continuité au travers de la stratégie

Toutefois, il convient de souligner que les territoires peuvent élaborer leur charte par différentes stratégies. Dans les deux exemples choisis, on constate qu'il existe dans chaque zone une certaine similitude dans les degrés de participation et de consultation locale entre la pratique du PRDC et celle des »Cœurs de Territoire ».

a) Une stratégie ascendante, consultative : L'Avallonnais a opt, comme c'était prévisible, pour une démarche ascendante, basée sur une consultation et une concertation locales. La gestion du PRDC et de Leader a servi d'expérience et les acteurs locaux ont décidé de monter un projet global de territoire, mobilisant l'ensemble de la population. Le contenu de la charte est le résultat de réflexions conduites dans des groupes de travail spécifiques, regroupant tous les thèmes d'activité. Ces groupes de travail, constitués de tous les acteurs du territoire, se sont réunis plusieurs fois dans l'année. A ces réflexions, a succédé un travail de hiérarchisation et d'organisation pour sélectionner les propositions les plus fortes afin de répondre aux vrais besoins et donner naissance au canevas des réalisations qu'il convenait d'entreprendre à l'échelle du territoire.

b) Une stratégie basée sur l'utilisation d'acquis : Pour les Cœurs de Territoire du Charolais et du Brionnais, le travail de rédaction de la charte s'est fait de manière différente. En effet, l'animatrice commune aux deux structures porteuses, a réalisé un diagnostic du territoire, d'après ses connaissances, son expérience et son vécu des deux zones, acquis au travers des deux générations du PRDC. Ce diagnostic a par la suite servi de support pour la rédaction de la charte, soumise à consultation des communes. Le travail de consultation de la population n'a pas été aussi poussé que dans l'Avallonnais.

Ainsi, l'expérience et les connaissances acquises lors du PRDC ont pu être valorisées et utilisées pour l'élaboration de la charte, dans les deux zones.

Les Cœurs de Territoire pourraient être considérés comme une politique de transition : donnant suite aux PRDC grâce aux subventions allouées, et facilitant la mise en place des Pays, par une première réflexion sur le périmètre et sur un projet de territoire. Sans le préalable des PRDC, on peut penser que cette politique n'aurait peut être pas vu le jour, notamment par manque d'expérience dans l'élaboration et la gestion de ce type de programme.

4.4. Le rôle des PRDC dans la construction des Pays Bourguignons

Les futurs Pays Bourguignons se trouvent à des stades d'avancement différents. Certains n'ont pas encore déterminé leur périmètre, d'autres travaillent à l'élaboration de la charte. On peut dès lors

s'interroger sur les raisons de ces dynamiques différentes selon les zones, et sur le rôle des PRDC dans la construction de ces Pays.

4.4.1. L'exemple du Pays Avallonnais, un Pays bien avancé

L'Avallonnais est une zone qui possède une culture de développement local depuis quelques années. A la suite de la gestion des deux programmes communautaires, la conception des acteurs sur le thème du développement rural est celle d'un projet de territoire.

a) Un périmètre maintenu mais élargi :

La délimitation du périmètre du Pays s'est faite naturellement et le consensus a été total. En effet, les communes et collectivités locales ayant adhéré au Pays à titre provisoire étaient pratiquement toutes regroupées dans le CDA (mise à part la Communauté des communes entre Cure et Yonne). Ainsi le périmètre d'étude du Pays est composé des communautés de communes de l'Avallonnais, du Pays de Coulanges-sur-Yonne, de la Haute Vallée du Serein (l'Isle-sur-Serein), de Terre-Plaine (Guillon), entre Cure et Yonne (Vermenton), des SIVOM de Quarré les Tombes et de Vézelay et de quelques communes isolées. Le périmètre du Pays est quasiment identique au périmètre du PRDC, à l'exception du canton de Vermenton, non couvert pas le zonage 5b et de celui de Coulanges-sur-Yonne. Les élus de Coulanges-sur-Yonne ont en effet voulu adhérer au Pays de l'Avallonnais par un sentiment d'appartenance, ceux du canton de Vermenton s'y sont rattachés car il ne souhaitait pas être dans le Pays d'Auxerre. Ce périmètre apparaît comme cohérent, car il existe une continuité géographique autour de la route nationale 6, et un sentiment d'appartenance des habitants pour ce territoire, mais il n'est pas figé.

b) Une continuité au travers des acteurs du développement

Un conseil de développement provisoire a été constitué, en rassemblant des gens qui avaient déjà l'habitude de travailler ensemble au sein du CDA : élus locaux, élus consulaires, élus associatifs, représentants des institutions, administrations. Des maîtrises d'ouvrage ont été également créées, en faisant participer les acteurs qui avaient travaillé sur les procédures sectorielles du PRDC. Il existe donc une volonté d'utiliser les compétences et les acquis des expériences passées en s'appuyant sur les acteurs du PRDC. Le PRDC ainsi que Leader ont favorisé la création rapide du Conseil de Développement provisoire et l'avancée de la procédure.

c) Une approche ascendante pour la construction du Pays

Comme pour le programme précédent, la stratégie de construction du Pays est ascendante. Elle repose en effet sur une volonté de concertation et de consultation forte. Ainsi, un premier diagnostic de la zone a été réalisé par un cabinet d'études, puis de nombreuses consultations locales ont eu lieu avec les communes rurales, les citoyens et les associations. Tout ce travail a permis la construction d'une charte, à partir d'une réflexion globale et participative, représentative des demandes et besoins locaux.

- Les acteurs de l'Avallonnais, grâce à l'expérience des programmes précédents (Leader et PRDC) ont développé une culture de projet, impliquant et mobilisant petit à petit autour de projets communs. La démarche, pour la construction du Pays, en est simplifiée et maîtrisée.
Aujourd'hui, l'étape importante est de donner une réalité institutionnelle au Pays, en constituant le GIP et en articulant des actions conduites avec celles du PNR avec lequel il va y avoir une contractualisation.

4.4.2. L'exemple du Pays Charolais Brionnais, un Pays naissant

Le Charolais Brionnais est un territoire marqué par des personnalités fortes et opposées, tant au niveau politique qu'au niveau local. Le territoire vit sur le souvenir de ses richesses passées, et l'individualisme est très présent à tous les niveaux. Les politiques de développement local, telles que le PRDC ou Leader, ont été gérées majoritairement selon une logique de guichet, qui n'a pas incité une réflexion sur le territoire.

a) La délimitation conflictuelle du périmètre :

Le travail de réflexion du Pays a débuté dans le Charolais en 1999 à l'initiative du nouveau député, avec le mise en place de groupes de travail pour réfléchir sur un Pays test. Six groupes de travail réunissant élus, techniciens, représentants de l'Etat, consulaires, socioprofessionnels, associations, ont été associés à la préparation des propositions. Un comité de pilotage, présidé par le Sous Préfet de Charolles a encadré l'ensemble de ces travaux et 6 séances de travail ont permis l'élaboration du plan d'actions. Le document de synthèse (précharte), validé par le Sous Préfet a ensuite été soumis à consultation auprès des communes.La délimitation du périmètre a été source de conflits, car le nouveau député voulait que le périmètre du Pays corresponde à celui de l'arrondissement de Charolles, l'ancien député quant à lui voulait qu'il corresponde à la réunion des « Cœurs de Territoire » du Charolais et du Brionnais. Ces opinions divergentes ont conduit à un blocage qui a duré près d'un an. Depuis le périmètre d'étude a été arrêté : 117 communes le composent, soit une superficie totale de 2100 Km2 et une population de 88 945 habitants. Ces communes sont regroupées en communautés de communes ou groupements de communes qui adhèrent à la structure porteuse du Cœur de Territoire du Charolais : le Comité de Développement des cantons du Charolais de la RCEA, ou à l'Association des quatre cantons du Brionnais. Le périmètre d'étude du Pays Charolais Brionnais a été déposé le 11 juin 2001 et sera soumis à la CRADT d'octobre 2001. Le périmètre du Pays est constitué de la réunion des deux « Cœurs de Territoire » (Charolais et Brionnais). Il est sensiblement identique au périmètre du PRDC, moins les cantons du Clunysois. Mais les difficultés pour sa définition ont été majeures et le PRDC n'a semble t'il pas facilité la procédure, en raison des personnalités très fortes qui ont eu la main mise sur sa construction.

b) La mise en place des structures porteuses du Pays, une continuité au travers des hommes

L'association porteuse du PRDC Charolais Brionnais a été dissoute depuis quelques mois. L'ancienne animatrice du PRDC est désormais l'animatrice des cœurs de Territoire du Charolais et devient l'animatrice du Pays. Le diagnostic de la zone n'a pas été réalisé par un cabinet d'étude, comme cela fut le cas pour d'autres territoires, mais par l'animatrice elle même. En effet, les élus ont voulu valoriser ses connaissances du terrain, acquises lors du PRDC, pour mettre en avant les atouts et faiblesses du territoire et mettre en place une consultation des élus, avec lesquels elle a su tisser un réseau de relation important au cours de des années précédentes. Ainsi, suite à ce diagnostic, des réunions d'information ont permis aux élus de réfléchir sur les besoins en terme de développement local. Un premier canevas issu du diagnostic et des demandes des élus a été élaboré pour réfléchir sur des actions concrètes et vérifier leur faisabilité.

c) L'élaboration des actions et leur approbation

Des réunions de travail ont également été organisées sur certains thèmes. Ainsi, des réunions avec tous les commerçants et artisans du Charolais (plus de 700 invitations) ont eu lieu, afin de faire émerger de nouvelles idées collectives. Des fiches d'actions ont été rédigées par l'animatrice, qui ont ensuite été soumises, approfondies puis approuvées par l'ensemble des élus du territoire lors d'assemblés générale en mai 2000 pour le Charolais et en juin 2000 pour le Brionnais.

- Le PRDC a sans doute aidé la mise en place du Pays, grâce aux effets d'apprentissage qu'il a engendrés, aux relations qu'il a initiées et renforcées.
- Toutefois, le PRDC a été géré dans le Charolais Brionnais essentiellement comme un outil financier et non comme un outil de développement local. Il n'a pas habitué les acteurs de la zone à mener une réflexion de territoire, ceux ci vont devoir passer d'une culture d'opportunisme financier à une culture de projets, et les mentalités vont devoir évoluer rapidement.
- Néanmoins la démarche de Pays a introduit des pratiques participatives qui avaient été oubliées dans la région.

Conclusion

◆ Les PRDC ont été menés de manière différente dans l'Avallonnais et dans le Charolais-Brionnais. L'un a mis en place une politique de projets, grâce à la gestion parallèle mais parfaitement complémentaire des deux programmes communautaires, l'autre a considéré le programme comme une ressource financière. Ainsi, les effets du programme sont radicalement différents sur les deux territoires.

× L'Avallonnais est désormais considéré comme une zone dynamique, qui a réussi à mobiliser la population et les acteurs locaux autour de projets structurants et fédérateurs, grâce à une animation transversale : le collectif des associations, né du CDA, est désormais une pièce maîtresse du développement de la zone.

× Au contraire dans le Charolais-Brionnais, les effets du PRDC en termes de mobilisation et de dynamique locale sont moindres. Du fait de sa gestion descendante, le PRDC n'a pas permis de fédérer les acteurs de manière transversale, les actions étant essentiellement sectorielles.

◆ Ainsi, les deux zones n'ont pas tiré profit de la même manière de ce même programme. L'une a réalisé essentiellement des investissements matériels souvent sectoriels, l'autre a réussi à créer et à développer en plus des investissements matériels, une dynamique locale durable, une mobilisation de la population. L'Avallonnais apparaît de ces faits, mieux à même de saisir les opportunités offertes par les nouveaux dispositifs publics d'aménagement du territoire.

Annexe 6

EFFETS DES OPARCA SUR LA STRUCTURATION DES POLES DE SERVICES

1. BILAN DES REALISATIONS PHYSIQUES ET FINANCIERES

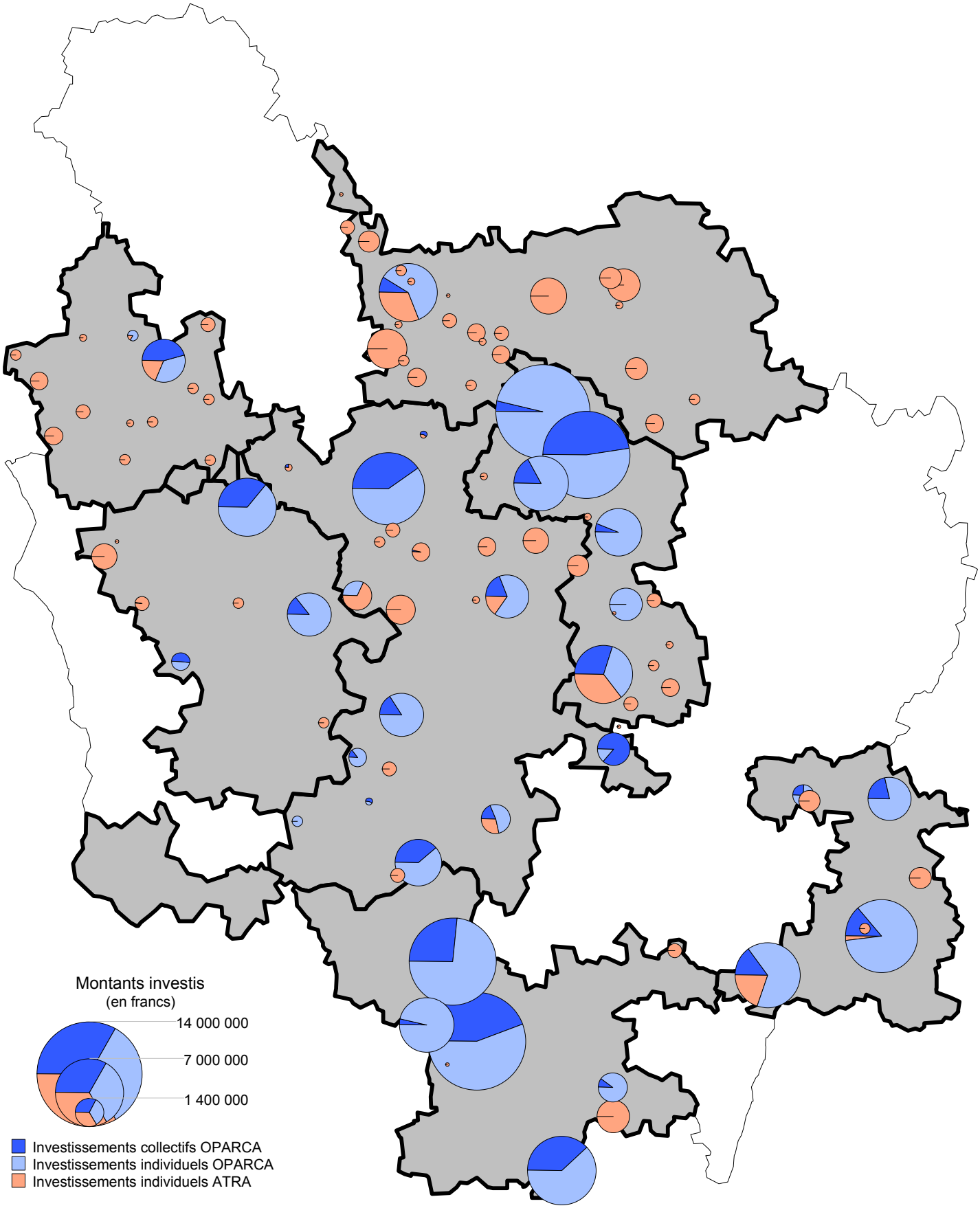
Le bilan des réalisations physiques et financières est établi à partir de la fiche *Indicateurs* de la base de données DRAF des réalisations. Ont été retenues les actions B302 (Investissements collectifs OPARCA), B303 (investissements individuels OPARCA) et B305 (Investissements individuelles ATRA), ce qui représente 629 opérations pour un coût total de 166 millions de francs.
Les opérations d'investissement individuels (en OPARCA ou en ATRA), dont l'intitulé est parfois très laconique, ont été systématiquement confrontées avec le code APE à 4 chiffres des bénéficiaires inscrits sur le registre du commerce. Ce travail a permis de retrouver précisément la nature de l'activité commerciale ou artisanale bénéficiant de l'investissement.
Dans ce bilan, trois points seront abordés : tout d'abord, quelles sont les communes qui ont bénéficié d'aides au commerce et à l'artisanat ; ensuite, quels services et commerces ; enfin, une analyse plus fine permettra de confronter la logique d'attribution des aides, dans le cadre des OPARCA, à la dotation initiale et à la dynamique antérieure des équipements commerciaux des communes aidées.

1.1. Les communes aidées

Seules 98 communes, sur les 1137 inscrites dans la délimitation de l'objectif 5b, bénéficient d'un soutien au commerce et à l'artisanat au travers d'une ou plusieurs des trois actions analysées ici. Parmi les bénéficiaires, 10 communes cumulent plus de la moitié du coût total, soit 84,3 millions de francs. Globalement, les ATRA concernent surtout des communes classées rurales[40] (68 sur 76 communes bénéficiaires) alors que les OPARCA touchent autant de communes rurales que d'unités urbaines. Cependant, les villes bénéficient de 82 % du coût des investissements individuels et de 88 % de celui des collectifs.
A l'échelle des zones PRDC (carte 1), on note une assez forte concentration géographique des interventions. Les OPARCA, qui cumulent 75 % des investissements, concernent surtout les plus grands bourgs de la zone (73 % des coûts totaux pour des communes de plus de 3 000 habitants). Ce constat indique que les attributions ont été guidées par le souci de conforter le commerce et l'artisanat des principaux pôles de service déjà existant dans chacune des zones PRDC, en leur attribuant des aides conséquentes, sans pour autant oublier d'autres communes qui peuvent servir de pôles relais secondaires (tableau 1).

[40] Communes de moins de 2000 habitants agglomérés

Commerce et artisanat : OPARCA et ATRA



Source : Base de données DRAF des opérations ; IGN90

0 25 50 75
Kilomètres

Tableau 1
Communes ayant bénéficié d'OPARCA

Zones PRDC	**Pôles principaux** (plus du tiers des investissements de la zone 5B)	**Pôles secondaires** (plus de 10 % des investissements de la zone 5B)	Autres communes bénéficiaires
		Les communes rurales sont en *ITALIQUE* Les communes soulignées appartiennent à la même OPARCA	
AUXOIS	MONTBARD	SEMUR-EN-AUXOIS, VENAREY-LES-LAUMES	*ARNAY-LE-DUC*, *POUILLY-EN-AUXOIS*, *VITTEAUX*
BOURGOGNE CENTRALE	AVALLON	CHATEAU-CHINON (VILLE), LUZY, SAULIEU	CERCY-LA-TOUR, *CHATEL-CENSOIR*, EPINAC, *ETANG-SUR-ARROUX*, *L'ISLE-SUR-SEREIN*, *LORMES*, *MOULINS-ENGILBERT*, *QUARRE-LES-TOMBES*, *SAINT-HONORE-LES-BAINS*
BRESSE BOURGUIGNONNE	LOUHANS	*PIERRE-DE-BRESSE*, TOURNUS	*VERDUN-SUR-LE-DOUBS*
CHAROLAIS-BRIONNAIS	PARAY-LE-MONIAL	CHAUFFAILLES, DIGOIN, GUEUGNON	*DOMPIERRE-LES-ORMES*
NIVERNAIS	CLAMECY	*CORBIGNY*	*CHATEAUNEUF-VAL-DE-BARGIS*, *PREMERY*
PLATEAUX DE BOURGOGNE	TONNERRE		
PUISAYE	TOUCY		*VILLIERS-SAINT-BENOIT*
Nombre de communes	**7**	**11**	**17**
Nombre d'opérations	**174**	**206**	**91**
Montants investis (KF)	**51 410**	**56 082**	**16 315**

Source : base de données DRAF des opérations. Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

Les ATRA, dont l'objectif est d'améliorer les conditions de transmission et de reprise des entreprises artisanales et commerciales, sont distribuées selon une logique purement *sectorielle*. Cependant, en rapprochant leur localisation de celle des OPARCA, on constate que dans quatre zones PRDC (Auxois, Bourgogne centrale, Bresse bourguignonne, Charolais-Brionnais), les communes bénéficiaires sont très proches des bourgs ayant bénéficié d'OPARCA (tableau 2). Les effets des investissements individuels ATRA peuvent dans ce cas se conjuguer avec ceux des OPARCA et participer à un meilleurs maintien des commerces et services dans les pôles et leur bassin. En revanche, dans le Nivernais, les Plateaux de Bourgogne et en Puisaye, les communes bénéficiant d'ATRA sont plus dispersées et situées assez loin des bourgs-centres bénéficiaires d'OPARCA, cet effet ne peut donc jouer.

Tableau 2
Communes ayant bénéficié d'ATRA

Zones PRDC	Montants investis en KF (% dans la zone)	
	Logique périphérique (dans une commune OPARCA ou à moins de 11 km)	*Communes dispersées* (situées à plus de 11 km d'une OPARCA)
AUXOIS	3 042 (74 %)	1 049 (26 %)
BOURGOGNE CENTRALE	6 028 (77 %)	1 786 (23 %)
BRESSE BOURGUIGNONNE	2 441 (75 %)	806 (25 %)
CHAROLAIS-BRIONNAIS	1 893 (82 %)	428 (18 %)
NIVERNAIS	697 (30%)	1 636 (70 %)
PLATEAUX DE BOURGOGNE	2 525 (15 %)	13 846 (85 %)
PUISAYE	1 067 (19 %)	4 689 (81 %)
Nombre de communes	**36**	**40**
Nombre d'opérations	**63**	**95**
Montants investis (KF)	**17 691 (42 %)**	**24 239 (58 %)**

Source : base de données DRAF des opérations. Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

1.2. Les commerces aidés

A l'exception de quelques commerces (tableau 3) comme la boulangerie-pâtisserie ou le salon de coiffure, les investissements dans le cadre des OPARCA ont privilégié les équipements auxquels la population a recours le moins fréquement et qui se localisent généralement dans les centres de services les plus peuplés : magasin de vêtements, librairie-papeterie, magasin de sport ou de loisirs, horloger-bijoutier, magasin d'électroménager, etc.. Cela correspond bien à l'objectif de renforcement des bourgs-centres. En revanche pour les ATRA, les commerces et artisans bénéficiaires sont généralement plus fréquents sur le territoire (alimentation générale, menuisier, plombier, maçon, cafés, etc.). En somme, les investissements individuels dans le cadre d'OPARCA ont concerné surtout des équipements intermédiaires (cf. encadré "Gammes d'équipements définies par l'Insee") alors que les ATRA ont bénéficié avant tout aux équipements de la gamme de base. Cependant, il n'est pas rare que des commerces de base ou de proximité bénificient d'OPARCA et, a contrario, que les ATRA financent des équipements de proximité ou intermédiaires.

Encadré : **Gammes d'équipements définies par l'INSEE**

Les commerces et les services implantés dans une commune ne donnent pas lieu au même type de fréquentation. En général, si un client est prêt à faire plus de 10 km pour se rendre dans une grande surface, il acceptera plus difficilement de faire plus de 5 km pour se rendre dans une boulangerie. Les équipements s'implantent donc sur le territoire en combinant une logique qui reflète les rapports équipements – clientèle et les niveaux de rareté des équipements. Ils se concentrent par gamme dans certaines communes. On retrouve ainsi très souvent autour d'un service public comme la poste un certain nombre de petits commerces comme la boulangerie, la boucherie, ou de services comme le médecin… Lorsqu'une commune possède un équipement de la gamme, elle possède généralement l'ensemble des commerces et services de celle-ci ; la présence d'un seul de ces équipements isolé est de fait très rare et n'encourage guère sa fréquentation. En outre, l'installation des équipements s'opère dans un lieu qui comprend déjà des commerces et services pour lesquels les habitants ont un type de fréquentation similaire : soit une commune assez peuplée pour permettre à l'équipement de survivre à partir de la population résidant sur place ; soit une commune qui attire déjà des populations environnantes qui sont, elles, assez nombreuses pour faire fonctionner le nouvel équipement. Ainsi, la répartition et la combinaison des équipements sur le territoire distinguent clairement plusieurs gammes dont la localisation est généralement corrélée avec le poids démographique des communes. Les équipements les plus fréquents sont dispersés sur le territoire et correspondent à une *gamme de base*. Il s'agit, par exemple, de la boulangerie, de l'alimentation générale, du bureau de tabac ou encore du garage automobile, du maçon ou du plombier. En revanche, les équipements comme le cinéma, le laboratoire d'analyse médicale ou plus encore l'hôpital qui font partie de la *gamme élargie*, sont plus rares et se concentrent sur le territoire dans les communes les plus peuplées qui correspondent à des échelons supérieurs de la hiérarchie urbaine. Entre ces deux gammes extrêmes, s'intercalent une *gamme de proximité*, offrant des équipements à recours fréquents comme la boucherie-charcuterie, la boulangerie-pâtisserie, le fleuriste, la pharmacie et le médecin généraliste, et *une gamme intermédiaire* qui offrent des commerces plus spécialisés comme la librairie-papeterie, le super ou hypermarché, les magasins de chaussures, de vêtements, de meubles, d'électroménagers ou des services de santé comme le dentiste, le masseur-kinésithérapeute, etc. Sur le plan des services et équipements administratifs, l'école primaire est dans la *gamme de base*, le bureau de poste dans celle *de proximité* et la gendarmerie, la trésorie-perception sont dans la *gamme intermédiaire*.

GAMME	EQUIPEMENTS
Base	Alimentation générale ou supérette** ; Bureau de tabac ; Ecole primaire ; Garage ; Maçon ; Menuisier ou plombier **
Proximité	Boucherie, charcuterie ; Boulangerie, pâtisserie ; Bureau de poste ; Distribution de carburant ; Electricien ; Infirmier ou infirmière ; Médecin généraliste ; Pharmacie ; Plâtrier, peintre ; Salon de coiffure
Intermédiaire	Ambulance ; Banque ou caisse d'épargne ; Collège ; Dentiste ; Droguerie, quincaillerie ; Gendarmerie nationale ; Hypermarche ou supermarche** ; Librairie, papeterie ; Magasin de chaussures ; Magasin de meubles ; Magasin de vêtements ; Magasin d'électroménager ; Masseur-kinésithérapeute ; Notaire ; Pompiers ; Trésorerie, perception ; Vétérinaire
Elargie	Etablissement de santé ; Laboratoire d'analyses médicales ; Salle de cinéma

** : équipement défini par fusion ou réarrangement

Tableau 3

Commerces ayant bénéficié d'investissements individuels ATRA et/ou OPARCA

	Plus de 20 opérations	Entre 10 et 20	Entre 5 et 10	**Moins de 5**
Commerces ou artisans	**Salon de coiffure** **Magasin de vêtement** Garage Boucherie, charcuterie, traiteur **Boulangerie, pâtisserie** **Librairie, papeterie** Fleuriste **Magasin de sport et/ou loisirs**	*Alimentation générale ou superette* Pompes funèbres, marbrerie **Horloger, bijoutier** Mercerie, textile, décoration *Menuisier ou plombier* **Magasin d'électroménager** Pressing	Commerce de détail divers en magasin spécialisé **Magasin de chaussures** **Droguerie, quincaillerie, bricolage** **Soins de beauté** **Parfumerie** **Opticien** *Maçon* *Café, café-tabac, restaurant* **Photographe** Réparation de matériel agricole Plâtrier, peintre *Commerce de détail d'équipements du foyer* *Edition, imprimerie, reproduction*	**Magasin de meubles** Bureau de tabac Commerce de détail alimentaire en magasin spécialisé *Electricien* **Confiserie, chocolaterie, salon de thé** **Fabrication de meubles** **Informatique** *Industries du caoutchouc et des plastiques* Travail des métaux *Transport de personnes* **Cinéma** *Artisanat d'art* *Intermédiaires bois, construction* *Commerce de gros de produits agricoles* **Industries du cuir et de la chaussure** Commerce de gros de produits alimentaires Charpente *Industries alimentaires* *Commerces de détail en magasin non spécialisé* **Supermarché** *Services annexes à l'agriculture* *Fabrication matériaux de construction* **Fabrication d'instruments médicaux** *Commerce de gros de biens de consommation non alimentaires* **Poissonnier** *Cordonnerie* **Distribution de carburant** **Distribution charbon et combustibles**
Nombre de communes	**55**	**50**	**42**	**37**
Nombre d'opérations	**239**	**100**	**84**	**56**
Montants investis (KF)	**51 354**	**23 606**	**18 292**	**15 764**

Source : base de données DRAF des opérations. Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

En gras, commerces ou artisans pour lesquels plus de 80 % des montants individuels investis l'ont été dans le cadre d'OPARCA

En italique, commerces ou artisans pour lesquels les montants investis dans le cadre d'ATRA sont supérieurs à ceux en OPARCA.

1.3. Quelle est la logique d'attribution des aides ?

Trois ensembles de facteurs explicatifs sont analysés afin de rendre compte de la logique d'attibution des aides : la dotation initiale en équipements et services (1988) et ses évolutions entre 1980-1988 et 1988-1998 ; les variations de population et d'emploi durant les périodes 1982-1990 et 1990-1999 ; enfin, la position spatiale des communes évaluées par leur statut politico-administratif et leur fonction de centralité (catégories d'espace, accessibilité routière).

a) La dotation en équipements permet de cerner les effets d'agglomération possibles. En décidant d'aider les communes les mieux équipées au départ (tableau 4), on se place dans une logique de concentration des équipements et un renforcement du pouvoir attractif des bourgs centres : la majorité des communes bénéficiaires cumulant la fonction de pôle intermédiaire et de pôle de proximité. Seules Vézelay, Moulins-Engilbert et Donzy sont uniquement pôles de proximité et Villiers-Saint-Benoît ni l'un ni l'autre.

Tableau 4
Dotation initiale en équipements et ses évolutions

Type de communes	Niveau d'équipements sur 36 en 1988 par commune	Evolutions	
		1980-88	1988-98
Zone 5B	6,20	-0,47	-0,71
dont bénéficiant d'une OPARCA	31,78	0,14	-0,47
dont autres	5,36	-0,49	-0,71
Hors zone	8,04	-0,24	-0,40
Bourgogne	7,01	-0,37	-0,57

Source : Inventaires communaux 1980, 88, 98, INSEE-SCEES.
Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

b) Les communes aidées sont de taille assez importante. Elles rassemblent, selon le recensement de population de 1999, le quart de la population de la zone Objectif 5B et plus de 40 % des emplois (tableau 5). Durant les deux dernières périodes intercensitaires, les évolutions de population y sont négatives, avec un déclin démographique relativement plus important que dans le reste de la zone. En revanche, elles enregistrent, entre 1982 et 1990, une meilleure résistance dans les évolutions des emplois et une reprise supérieure à la moyenne régionale entre 1990 et 1999.

Tableau 5
Niveaux et variations de population et d'emploi

	Population				Emplois			
	Situation en 1999		Evolutions		Situation en 1999		Evolutions	
	Moyenne	Cumul	82-90	90-99	Moyenne	Cumul	82-90	90-99
Zone 5B	387	439 823	**-0,52**	**-0,29**	125	142 435	**-1,28**	**-0,34**
dont bénéficiant d'une OPARCA	*3 155*	*113 570*	*-0,70*	*-0,61*	*1 637*	*58 937*	*-0,35*	*0,28*
dont autres	*296*	*326 253*	*-0,45*	*-0,18*	*76*	*83 498*	*-1,84*	*-0,76*
Hors zone	1 289	1 170 244	0,36	0,12	524	475 808	0,21	0,34
Bourgogne	787	1 610 067	0,11	0,00	302	618 243	-0,17	0,18

Source : Recensements de population 1982, 90, 99, INSEE.
Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

c) Les quatre cinquième des communes aidées sont chefs-lieu de canton. Elles sont majoritairement situées dans le rural isolé (six communes bénéficiaires sur dix). Les autres sont soit des pôles ruraux, soit des petits bourgs du rural sous faible influence urbaine. L'accessibilité ne joue pas de rôle a priori. Cependant, on peut noter que les communes de la zone Objectifs 5B sont à égale distance-temps d'un pôle de service que les communes hors zone, soit en moyenne une dizaine de minutes en voiture. En revanche, elles sont plus éloignées de Dijon (1 h 40 contre 1 h 20) et du pôle urbain le plus près (40 min. contre 25).

Tableau 6

Temps d'accès par la route aux pôles urbains et aux pôles de service

Type de communes	Nombre de communes	Temps d'accès moyen par la route (en minutes)		
		au centre du pôle urbain le plus près	au centre de Dijon	au pôle intermédiaire le plus près maximum entre parenthèses
Zone 5B	1137	**40,4**	**100,9**	**10,7 (44,0)**
dont pôles intermédiaires bénéficiant d'une OPARCA	*469*	*37,1*	*92,4*	*10,6 (36,4)*
dont autres pôles intermédiaires	*668*	*42,7*	*106,8*	*10,8 (44,0)*
Hors zone	908	24,6	80,7	9,7 (46,4)
Bourgogne	2045	33,4	91,9	10,3 (46,4)

Source : IGN Route 500, 2000. Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

2. ANALYSE DES EFFETS DE LA POLITIQUE SUR LA STRUCTURATION DE L'ESPACE PAR LES COMMERCES, ÉQUIPEMENTS ET SERVICES

L'analyse sera menée à partir des données des inventaires communaux de 1979, 1988 et 1998. Malgré les limites inhérentes à cette source statistiques (seules 36 équipements -cf. supra, encadré- peuvent être suivis sur les trois périodes), on peut raisonnablement considérer que la dynamique de ces équipements est représentative de la dynamique commerciale des bourgs centraux.

Les communes bénéficiaires étant pôle intermédiaire pour 90 % d'entre elles, les effets de la politique seront mesurés par une comparaison systématique entre les pôles intermédiaires bénéficiaires (A), avec parmi ceux-ci un sous groupe (A') qui correspondant aux pôles bénéficiaires depuis le premier programme (1991-1993) et les pôles non bénéficiaires (B) qui ont un profil (dotation en équipements et services en 1988 et une trajectoire 1979-1988) analogue.

2.1. Les pôles de services intermédiaires de la zone

L'inventaire communal de 1988 permet de dénombrer 79 pôles intermédiaires au sein de la zone Objectif 5b sur un total bourguignon de 142. Ces pôles différent sensiblement du point de vue de leur taille, de leur aire d'influence et de leur niveau d'équipement. En outre, les communes de la zone attirées par des pôles hors zone sont trois fois plus nombreuses que les communes hors zone sous l'influence des pôles de la zone (respectivement 104 –dont une grande part est attiré par Autun- et 30).

A grands traits, on peut distinguer les trois cas de figure suivants (tableau 7 et carte 2) :

Tableau 7
Caractéristiques des pôles intermédiaires en 1988

	Effectifs	Population moyenne en 1990		Niveau moyen d'équipement en 1988	
		du pôle	du bassin	sur 36	élargie
Grands pôles bien équipés et très attractifs	10	7 618	16 516	35,4	2,4
Pôles bien équipés et attractifs	34	2 179	6 010	33,1	0,9
Pôles aux caractéristiques problématiques	35	875	1 595	25,9	0,1

Source : base de données DRAF des opérations. Inventaires communaux 1980 et 1988, INSEE-SCEES. Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

Les grands pôles bien équipés et très attractifs

Dix pôles intermédiaires ont en commun d'avoir une gamme complète d'équipements et un bassin de population important (entre 13 et 26 000 habitants, dont les deux tiers en dehors du pôle). Il s'agit des deux pôles urbains de la zone –**Avallon et Louhans** - et des pôles ruraux les plus attractifs –**Châtillon-sur-Seine, Clamecy, Gueugnon, Montbard, Paray-le-Monial, Tonnerre et Tournus** -.

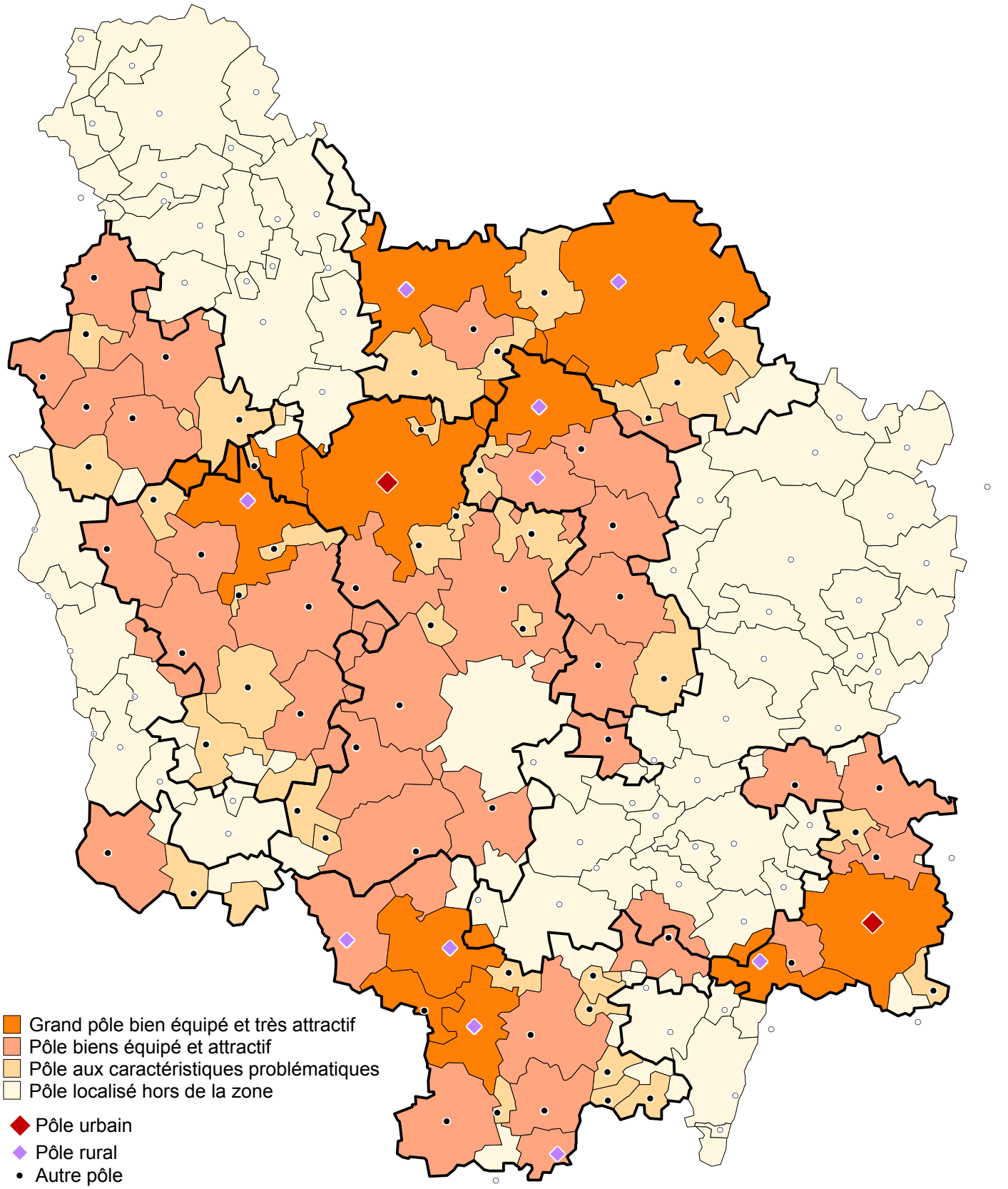
a) Les pôles bien équipés et attractifs

Trente-quatre pôles disposent également de la gamme d'équipements quasi complète, mais rayonnent sur un bassin de population moins important, tant du fait de la population du pôle que de celle de l'ensemble des autres communes attirées. On retrouve dans ce groupe les trois autres pôles ruraux de la zone –**Bourbon-Lancy, Chauffailles et Semur-en-Auxois**- et sept bourgs –Marcigny, Toucy, Venaray-les-Laumes, Saulieu, Charolles, La Clayette et Château-Chinon- dont le bassin, incluant le pôle et les communes attirées, rassemble entre 8 et 10 000 habitants. Les autres pôles ont des bassins de dimension plus modeste (entre 3 et 7 500 habitants) avec un bon niveau d'équipement des pôles et une population attirée conséquente étant donné le faible poids démographique de ces derniers.

b) Les pôles aux caractéristiques problématiques

Les trente-cinq pôles restants on en commun d'avoir un niveau d'équipement et un poids démographique plus faibles. A l'exception de Cercy-la-Tour, ils ne rassemblent que des communes rurales dont le taux d'équipement est bien supérieur à ce que laisserait présager leur faible poids démographique. Leurs bassins, incluant pôle et communes attirées, ont une population inférieure à 3 100 habitants.

Caractéristiques des pôles intermédiaires et de leur bassin en 1988



Source : Base de données DRAF des opérations ; IGN90

2.2. Trajectoires d'évolution des pôles intermédiaires entre 1980 et 1988

Cinq communes qui étaient pôles intermédiaires en 1980 sont classées pôles de proximité en 1988: Flogny-la-Chapelle, Chatel-Censoir, Varennes-Saint-Sauveur, Joncy et Montigny-sur-Aube. Dans le même temps, Quarré-les-Tombes et Montsauche-les-Settons, pôles de proximité en 1980, sont devenus pôles intermédiaires.
L'analyse plus précise de la trajectoire des pôles intermédiaires prend en compte les évolutions entre 1980 et 1988 du niveau et du nombre d'équipements apparus ou disparus respectivement dans les pôles et dans leur aire d'influence.

Tableau 8

Trajectoires des bassins entre 1980 et 1988 selon les caractéristiquesdes pôles intermédiaires en 1988

Caractéristiques des pôles intermédiaires	Nombre de pôles (montants investis en KF)			
	Bassin en développement	**Fragilité de la périphérie**	**Fragilité du pôle**	**Bassin très fragile**
Grands pôles bien équipés et très attractifs *dont bénéficiant d'investissements en OPARCA*	**2** *2 (18 818)*	**7** *6 (48 032)*		**1** *1 (3 662)*
Pôles bien équipés et attractifs *dont bénéficiant d'investissements en OPARCA*	**4** *3 (3 551)*	**10** *8 (27 089)*	**5** *1 (3 090)*	**15** *6 (22 380)*
Pôles aux caractéristiques problématiques *dont bénéficiant d'investissements en OPARCA*	**5** *2 (285)*	**3**	**7** *1 (76)*	**20** *1 (1 601)*

Source : base de données DRAF des opérations. Inventaires communaux 1980 et 1988, INSEE-SCEES. Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

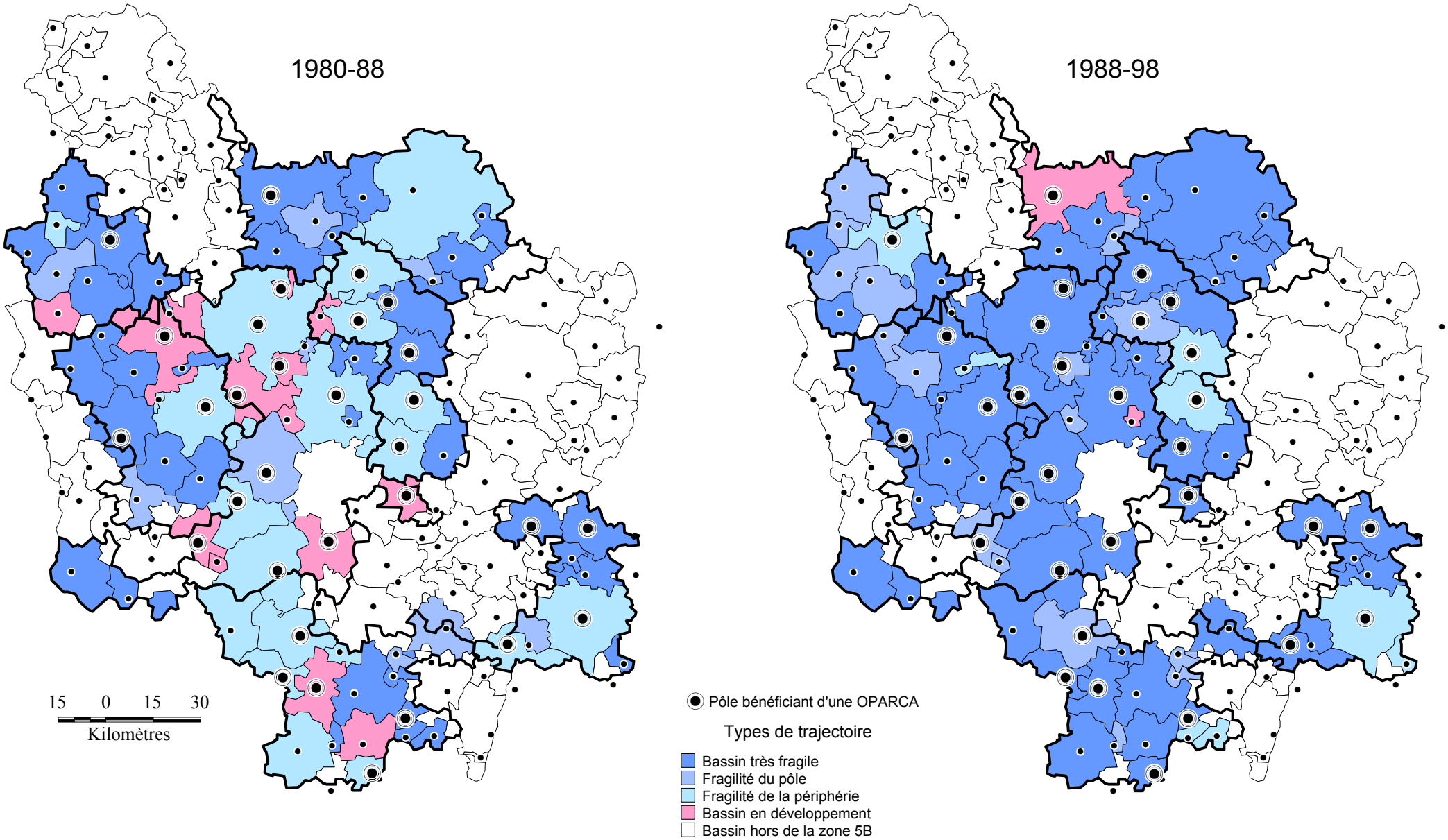
Entre 1980 et 1988 (tableau 8 et carte 3), 27 bassins de services intermédiaires, dont le poids démographique et le niveau d'équipement du pôle sont faibles, sont en situation de fragilité du fait de la disparition des équipements du pôle, le plus souvent accompagnée d'une disparition des équipements de la périphérie (bassins très fragile).

Près de la moitie des pôles bien équipés et attractifs connaissent des disparitions d'équipements que ce soit dans la ville-centre ou dans la périphérie. Enfin, les plus grands pôles ont une trajectoire plutôt en développement, à l'exception de Tonnerre –dont l'ensemble du bassin est en situation de fragilité-, malgré les disparitions d'équipements dans la périphérie de nombreux bassins.

Quelle que soit leur trajectoire d'évolution, les grands pôles –excepté Châtillon-sur-Seine- bénéficient d'investissements en OPARCA. Les investissement bénéficient également, quasi systématiquement, aux pôles bien équipés et attractifs dont la trajectoire entre 1980 et 1988 indique soit un dynamisme commercial, soit une fragilisation de l'offre commerciale dans les communes périphériques.

En revanche, les investissements sont plus sélectifs pour les pôles connaissant une fragilisation de l'ensemble du bassin (OPARCA à Toucy, Verdun-sur-le-Doubs, Pierre-de-Bresse, Prémery, Vitteaux, Venarey-les-Laumes) ou de la seule ville-centre (OPARCA pour Château-Chinon). La sélection des attributions est encore plus forte pour les petits pôles : seuls Cercy-la-Tour et Quarré-les-Tombes, qui sont parmi les plus dynamiques, et Dompierre-les-Ormes, dont l'ensemble du bassin connaît des difficultés, bénéficient d'investissements en OPARCA.

Trajectoires d'évolution des pôles intermédiaires et de leur bassin depuis 1980



2.3. Evaluation des effets sur la dotation actuelle en équipements et services et sur les trajectoires récentes d'évolution

Tableau 9
Trajectoires des bassins entre 1988 et 1998

Caractéristiques des pôles intermédiaires en 1988	Trajectoire des bassins		Nombre de pôles (montants investis)	Niveau d'équipement (note sur 36	
	1980-88	1988-98		en 1998	Evolution 1988-98
Pôles aux caractéristiques problématiques			**35**	**24,6**	**-1,3**
dont bénéficiant d'investissements en OPARCA	Développement	**Fragilité du pôle**	2 (285 106)	26,5	-1,5
		Très fragile	1 (76 040)	25,0	0,0
	Très fragile	Très fragile	1 (1 601 073)	24,0	-1,0
Pôles bien équipés et attractifs			**34**	**32,8**	**-0,3**
dont bénéficiant d'investissements en OPARCA	Développement	**Très fragile**	3 (3 551 353)	32,3	-0,3
	Fragilité de la périphérie	Fragilité de la périphérie	1 (1 811 712)	33,0	0,0
		Fragilité du pôle	1 (4 613 401)	36,0	0,0
		Très fragile	5 (17 428 311)	34,4	-0,6
	Très fragile	*Fragilité de la périphérie*	1 (3 540 077)	33,0	0,0
		Très fragile	5 (16 107 999)	32,0	-0,8
et déjà bénéficiaire au programme précédent	Fragilité de la périphérie	**Très fragile**	1 (3 235 837)	33,0	0,0
	Fragilité du pôle	**Très fragile**	1 (3 090 010)	36,0	1,0
	Très fragile	*Fragilité de la périphérie*	1 (2 887 728)	33,0	-1,0
Grands pôles bien équipés et très attractifs			**10**	**35,8**	**0,4**
dont bénéficiant d'investissements en OPARCA	Développement	**Très fragile**	1 (13 310 802)	36,0	0,0
	Fragilité de la périphérie	**Fragilité du pôle**	1 (10 471 496)	35,0	1,0
		Très fragile	3 (21 874 271)	36,0	1,0
et déjà bénéficiaire au programme précédent	Développement	**Très fragile**	1 (5 507 478)	36,0	0,0
	Fragilité de la périphérie	Fragilité de la périphérie	1 (7 819 728)	36,0	1,0
		Très fragile	1 (7 866 463)	36,0	0,0
	Très fragile	*Développement*	1 (3 661 620)	35,0	-1,0
Ensemble de la zone Objectif 5B			**79**	**29,5**	**-0,7**

En gras, les "dégradations" ; en italique, les "améliorations"

Source : base de données DRAF des opérations. Inventaires communaux 1980 et 1988, INSEE-SCEES. Traitement : UMR INRA-ENESAD en ESR, 2001

Sur l'ensemble de la zone, 38 bassins sur 79 ont connu une dégradation, de la situation commerciale entre 1988 et 1998. Parmi eux, si on considère uniquement les 21 bassins qui ont bénéficié d'une aide, 4 ont un pôle en difficulté (Quarré-les-Tombes, Cercy-la-Tour, Gueugnon et Semur-en-Auxois) et 17 l'ensemble du bassin (pôle et communes périphériques). Les bassins de la zone dont la situation s'est quelque peu améliorée sont au nombre de 15, dont ceux de 3 pôles bénéficiant d'une OPARCA (Vitteaux, Toucy et Tonnerre). Enfin, 26 bassins sont restés dans une situation analogue à celle de 1988. Parmi les 8 dont le pôle a bénéficié d'une OPARCA, six continuent de connaître une fragilité de l'ensemble de leur bassin (Verdun-sur-le-Doubs, Pierre-de-Bresse, Dompierre-les-Ormes, Prémery, Donzy et Venarey-les-Laumes), alors que l'appareil commercial continue de s'éroder dans les communes à la périphérie des pôles de Pouilly-en-Auxois et Louhans sans pour autant que ces derniers ne semblent en bénéficier.

3. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME SUR DEUX SITES

Montbard et Pierre-de-Bresse sont tous les deux pôles intermédiaires. Le premier est un *pôle rural* au sens du zonage en aires urbaines et de son complément rural. Avec une population de 6 300 habitants et un bassin formé de 28 communes pour 11 807 personnes (pôle inclu), Montbard se classe dans la catégorie des "grands pôles bien équipés et très attractifs". Les données statistiques concernant les commerces et les services indiquent une dégradation de la situation depuis 1988. Entre 1980 et 1988, on note une fragilité, se manisfestant par des disparitions d'équipements, dans les communes situées dans la périphérie de son bassin. Depuis 1988, le pôle connaît également une érosion de son appareil commercial et cela malgré un niveau d'équipement qui se maintient. Pierre-de-Bresse est un petit bourg de service située dans le *rural isolé*. Avec une population de 1 991 habitants et un bassin composé de 16 communes soient 6 208 habitants (pôle inclus), il se situe dans la catégorie des "pôles bien équipés et attractifs". Il ne possède aucun équipement de la gamme élargie (établissement de santé ; laboratoire d'analyses médicales ; salle de cinéma). Ses trajectoires d'évolution 1980-88 et 1988-98 montrent une fragilisation de l'appareil commercial dans la commune de Pierre-de-Bresse mais également dans les autres communes du bassin.

3.1. OPARCA de Montbard

3.1.1. Historique et dispositif

Au moment de la mise en place des opérations, une seule OPARCA était prévue sur l'ensemble de la zone et devait ainsi créer une dynamique commune à l'Auxois. Mais, les responsables des bourgs-centres sélectionnés pour bénéficier de cette opération, craignant que leur canton n'y trouve son compte, ont finalement décidé au sein de l'ADA que chaque bourg disposerait de sa propre OPARCA. Ce choix s'explique également par la situation géographique de la zone, trop dispersée pour pouvoir monter des actions communes sur son ensemble : l'échec d'une carte de fidélité valable dans les bourgs-centre de l'Auxois en est une preuve. Il est évident que la clientèle montbardoise ne va pas s'approvisionner chez les commerçants de Bligny-sur-Ouche et vice versa.

L'Auxois ne faisant pas partie du précédent programme, l'OPARCA de Montbard est nouvelle. Quelques opérations avaient auparavant été montées par les Chambres Consulaires dans le cadre des ORAC mais elles étaient de faible ampleur et sans réelle stratégie de développement, contrairement à l'OPARCA qui commence par une réflexion globale d'aménagement de la ville.

3.1.2. Les réalisations

Les réalisations menées doivent entrer dans le cadre des objectifs fixés par la convention signée entre la ville de Montbard, l'Union Commerciale et Artisanale de Montbard, l'Association de Développement de l'Auxois, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Dijon et la Chambre de Métiers de Côte-d'Or. Cette convention tient compte des résultats d'une enquête consommateurs réalisée par un comité interconsulaire, et d'une étude réalisée par un cabinet extérieur. Jean Prévost, l'auteur de ce rapport, adopte un style inhabituel et plaisant dans sa rédaction, définissant les points faibles et les atouts de la ville et proposant une vision globale de Montbard, ville sinistrée par un tissu industriel en déclin. Il ressort de ces réflexions une volonté d'améliorer l'attraction de Montbard par la mise en valeur de son patrimoine urbain, la valorisation de son équipement commercial pour retenir les consommateurs, et par la promotion des atouts montbardois pour le développement du tourisme.

Tableau 10
Actions réalisées (en francs)

Actions collectives	Maître d'oeuvre	Coût total de l'action	Montant de la subvention
Illuminations de fin d'année	Commune de Montbard	204 000	81 600
Création aire de stationnement	Commune de Montbard	8 508 785	640 000
Opérations d'animations	U.C. de Montbard	154 539	77 223
Animation au centre ville	Assoc. foire de Montbard	55 000	27 500
Actions individuelles			
4 créations / 7 aménagements	Commerçants et artisans	2 839 547	1 098 477
	TOTAL	**11 761 871**	**1 924 800**

Source : DRAF

Une seule **opération d'aménagement urbain** a été réalisée par la commune, elle intervient dans le cadre plus ambitieux de la rénovation d'un quartier entier. Elle doit permettre bien évidemment une meilleure accessibilité des consommateurs auprès des commerçants tout en dégageant la vue sur les abords de la Brenne, par la démolition d'un ancien cinéma et d'une minoterie, réalisant un embellissement de la ville. Cette démolition n'a pas été sans poser quelques problèmes : le chantier a dû être stoppé par crainte d'éboulement des maisons mitoyennes, les travaux de consolidations ont été entrepris depuis et l'aire de stationnement devrait être terminée fin 2001.
Tous les commerçants s'entendent pour dire qu'il faut que la clientèle puisse se garer à proximité des commerces mais cette opération ne remporte pourtant pas l'unanimité : certains se sentent lésés du fait de leur éloignement par rapport à ces nouvelles places, alors que les commerçants les plus proches sont au contraire ravis.

La commune de Montbard a également bénéficié d'une aide pour une action collective d'**illumination de la ville** en fin d'année. Le dossier avait une première fois été rejeté par la CMER, car intervenant avant la signature de la convention sur l'OPARCA de Montbard, préalable indispensable à toute action puisqu'elle en définit le cadre.

Dans le **programme d'animation** proposé par l'Union Commerciale de Montbard, certaines actions n'ont pas été retenues par la CMER comme susceptibles de pouvoir bénéficier d'une aide. Le montant de la subvention a donc été calculé sur la base du coût total de quatre manifestations, au lieu des huit proposées par l'UCM. Ont été exclues les manifestations jugées trop classiques ou mercantiles comme « Montbard en soldes » ou « la fête des mères ». La CMER a donc respecté les engagements de subventionner uniquement les opérations structurantes telles que « la foire de Montbard », « la fête de fin d'année » ou encore « un été à Montbard ».

Toujours dans le cadre des actions collectives, l'association de la foire a pu bénéficier d'une aide pour avoir proposé un regroupement entre les exposants et les commerçants. La foire régionale de Montbard est depuis longtemps la grande manifestation du nord de la Bourgogne, elle attire des exposants de toute la Côte-d'Or, de la Région, de France et même de l'étranger. Depuis 1992 et le changement de lieu en dehors de la ville, l'ambiance « foire-fête-centre ville » était rompue. Le comité de la foire a donc voulu rétablir cette liaison entre la foire et les commerçants par la mise en place d'un petit train transportant les visiteurs d'un site à l'autre.

Les **actions individuelles** sont peu nombreuses, comparées au nombre de commerçants et d'artisans que compte la ville. Au total 11 opérations ont été réalisées, elles comprennent 4 créations et 7 modernisations ou extensions de magasins, aucun transfert d'activité n'a été financé. Ont été créés une laverie automatique, une galerie d'exposition, un commerce alimentaire et une boucherie-chartcuterie. Neuf commerçants ou artisans ont pu être interviewés sur les onze bénéficiaires, les données qui suivent concerneront donc uniquement les personnes rencontrées. Ils s'agit aussi bien d'artisans que de commerçants, tous sauf un, faisaient partie de l'Union Commerciale au moment de l'OPARCA.

3.1.3. Les résultats

- **Les effets sur l'activité commerciale**

- Il est difficile de dire que l'OPARCA a permis la réduction de l'évasion commerciale, puisque le nombre de commerçants continue de diminuer à Montbard. Deux des commerçants rencontrés sont d'ailleurs prêts à arrêter leur activité faute de clientèle suffisante : il s'agit de deux créations faites au moment de l'OPARCA, donc d'une offre de commerce supplémentaire comme préconisée dans l'étude, mais ce n'était peut-être pas celle attendue par les montbardois.
- Un impact significatif au niveau local s'est fait sans doute sur les entreprises du bâtiment, qui ont été fortement sollicitées pour la réalisation des investissements. La maçonnerie, la peinture ou encore l'électricité ont été réalisées par des entreprises montbardoises ou des cantons proches. Certains commerçants tenaient particulièrement à faire travailler des entreprises locales. Quelques entreprises extérieures sont intervenues pour des travaux bien particuliers que les entreprises locales ne pouvaient réaliser (ex : aménagement du froid dans une boucherie).

- **Les effets sur les entreprises aidées**

- Pour quatre commerçants, le projet existait mais ils ne l'envisageaient pas dans un futur proche : l'OPARCA a donc été le facteur déclancheur, qui leur a permis également de moins s'endetter. Pour quatre autres commerçants l'opération aurait eu lieu même sans OPARCA qui n'a représenté qu'un « plus » toujours bénéfique pour le résultat de l'entreprise. Enfin, un seul commerçant n'avait pas envisagé de tels travaux dans son commerce et les a réalisés du fait de l'OPARCA.
- L'impact sur le chiffre d'affaires est difficilement appréciable. Pour les créations il n'y a pas de chiffre de référence et deux des quatre entreprises crées ont des bilans nuls ou négatifs depuis le debut de leur activité. Deux commerçants disent ne pas ressentir l'effet de l'opération, et sur les quatre dont le chiffre d'affaires a augmenté, trois ont diversifié leur activité, ce qui explique en grande partie cette augmentation.
- L'impact sur l'emploi est négligeable pour les commerçants qui ont modifié ou modernisé leur commerce (un temps partiel supplémentaire seulement). Il est logiquement plus conséquent pour les créations : 5 temps plein, un temps partiel et 1 apprenti. A noter que sur l'une des créations, des emplois ont déjà été supprimés depuis le début de l'activité.

- **Les effets sur les acteurs locaux**

- L'UCM a semble-t-il bien profité de ce dispositif puisqu'à l'époque du lancement de L'OPARCA elle n'avait plus beaucoup d'activité. Elle a, à ce moment là, retrouvé un dynamisme, le nombre d'adhérents est passé de 47 à 74, et elle a lancé un certains nombres d'opérations qui ont été bien suivi par les commerçants. Ce dynamisme n'a pas résisté au temps, l'union est actuellement « virtuelle » et ses actions peu nombreuses. Les subventions ont permis de financer des opérations que les commerçants ne sont plus prêts à assumer. Il n'y a plus de cohésion entre les commerçants qui sont maintenant divisés par quartiers.
- Les relations de l'UCM avec la municipalité ne sont pas des plus amicales même si la municipalité se dit prête à participer aux actions. Elle ne peut rien face à des commerçants trop « passifs » et qui ne parviennent pas à s'entendre pour mettre en place des stratégies communes. De son côté, l'UCM estime que la municipalité ne les soutient pas et que la création de l'aire de stationnement n'est pas des plus pertinentes pour relancer leur activité.
- Les relations les plus efficaces l'ont été avec les chambres consulaires, dont les assistants techniques ont été très appréciés des commerçants par leur implication dans le montage de certains dossiers.

- **Les effets sur le site**

Les actions réalisées grâce à l'OPARCA n'ont pas réussi à attirer davantage les consommateurs ni les touristes qui semblent même complètement absents pour la période estivale de cette année. De gros

efforts sont donc à faire de ce côté là puisque les 120 000 visiteurs de Fontenay s'arrêtent peu à Montbard, qui n'est pourtant qu'à cinq kilomètres de l'Abbaye.
Le manque de cohésion entre les commerçants ne facilite pas non plus la mise en place de projets de développement, mais la volonté existe de recréer des unions commerciales qui cette fois se feront par quartiers.
L'OPARCA aura toutefois favorisé et développé la mise en réseau des acteurs locaux, leur aura permis de ne plus travailler au coup par coup mais sur des actions plus longues et plus lourdes. Cette nouvelle façon de travailler est peut-être à l'origine de la commission du développement économique qui va se mettre en place à l'automne à la Mairie, et qui sera constituée pour moitié par des élus et pour l'autre moitié par des représentants des acteurs économiques locaux.

3.2. Une intervention pour stimuler le commerce et l'artisanat sur un bourg rural : *l'OPARCA de Pierre de Bresse*

Lors du 1° PDZR, l'outil de l'OPARCA n'avait été utilisé en Bresse bourguignonne que sur la ville de Louhans. Dans le second, les responsables consulaires ont voulu l'expérimenter sur des centres secondaires sur lesquelles ils avaient travaillé à l'occasion de la procédure des chartes intercommunales, centres qui leur semblaient disposer de potentialités de développement (clientèle potentielle, entreprises attractives) : les sites de Pierre de Bresse (1991 hb) et de Verdun sur le Doubs (1199 hb), dans le nord de la Bresse, ont été retenus. Une monographie a été effectuée sur celle de Pierre de Bresse, à partir d'une enquête auprès des acteurs de l'opération.

3.2.1. Les réalisations

Tableau 11
Actions réalisées

Réalisations effectuées et bénéficiaires	Coût (en KF)	Subvention (en KF)
- Etude préopérationnelle (CCI)	145	101,5
- Action collective des commerçants (Union commerciale)	107,7	55,8
- Travaux d'urbanisme (commune)	603,8	120,7
- Travaux dans les commerces (13 commerçants ou artisans)	8 906	927
Total	**10 062,5**	**1 205**

Source : base de données DRAF

- L'étude préalable, confiée à un cabinet extérieur, et réalisée en 1996, a complété l'analyse de l'offre faite à l'occasion de l'étude de la charte. Elle a mis le doigt sur la question de la clientèle de passage (l'écomusée installé dans le château reçoit 35 000 visiteurs par an), qui n'accède pas au commerce du centre ville et ne trouve pas sur place de bons restaurant ; elle a fait des propositions, en matière d'urbanisme et d'action commerciale, pour l'y attirer. Ses résultats ont été discutés lors de réunions de commerçants, au cours desquelles le dispositif de l'OPARCA était présenté et des formations proposées.

- La commune a saisi l'opportunité de l'OPARCA pour réaliser deux opérations d'urbanisme destinées à faciliter l'accès au centre-ville : réfection de trottoirs dans la rue faisant communiquer le parking du château et le centre-ville, aménagement d'un parking à la place de ruines sur la place.

- L'union commerciale a présenté un programme d'animation comportant le lancement d'une foire gastronomique, la réalisation de panneaux signalant les commerces (électroniques dans le projet), et la réalisation d'une plaquette d'information pour la clientèle de passage. La foire, réalisée en mars 1997, semble avoir été un succès, mais elle n'a pas été poursuivie du fait de son coût. Les panneaux ont été réalisés, une partie a été apposée en ville, mais ceux qui devaient l'être au dehors sont inutilisés du fait du refus des services de l'Equipement, le problème n'ayant pas été dénoué depuis. Quant à la plaquette, elle n'a pas été réalisée (la subvention a été réduite de ce fait par rapport aux prévisions), et les responsables du Point-Info de la commune ne disposent actuellement d'aucun document pour renseigner la clientèle de passage sur le commerce pierrois.

- Des aides étaient prévues pour les commerçants qui rendaient leurs locaux plus attractifs : 13 d'entre eux ont présenté des dossiers qui ont été acceptés, réalisant 8 906 Kf de travaux (allant de 31 à 708 KF par commerce), et bénéficiant pour ce faire de 927 KF d'aide publique. Dans 9 cas il s'agit d'aménagement de locaux (pour un montant de travaux de 1 453 KF), dont 4 avec agrandissement significatif de la surface de vente et parfois de la vitrine ; dans 3 cas (pour 366 Kf de travaux) d'un transfert de l'activité vers le centre, dans 1 autre cas d'une construction nouvelle (pour 708 KF de travaux).

3.2.2. Les effets sur l'activité commerciale

- L'"érosion commerciale" sur le site s'est stabilisée : quelques commerces ont certes disparu (dont un des bénéficiaires, un autre bénéficiaire s'apprétant à remettre son commerce qui est repris), mais des reprises ont été réussies.

- L'offre commerciale s'est élargie à la marge, par extension de la gamme de services par les entreprises modernisées grâce à l'OPARCA. Il subsiste toutefois un manque en restauration de qualité.

- L'importante clientèle de passage (celle de l'écomusée comme celle de l'entreprise de cuirs et peaux) fréquente toujours peu les commerces du centre ville.

- Plusieurs entreprises bénéficiaires ont conforté des emplois, les plus grosses en ont créé quelques uns.

- Les artisans du bâtiment locaux ont bénéficié de la plus grosse part des 9 millions de travaux effectués.

3.2.3. Les effets sur les entreprises aidées

- La majorité des entreprises aidées avait un projet de modernisation latent : l'OPARCA les a bousculés pour le formaliser et leréaliser, et la plupart se félicitent a posteriori de l'avoir mené à bien. La plupart des entreprises disposant d'un faible autofinancement ont accepté un endettement important, que les banques leur ont accordé, après mise en cocurrence. Sauf dans 2 cas, cet endettement s'est avéré supportable, du fait de l'augmentation de l'activité qui a suivi.

- Les entreprises aidées ont vu leur chiffre d'affaires augmenter à la suite de l'OPARCA, sauf dans 3 cas (une disparition, une vente de fonds, une baisse de C.A. due à un élément extérieur). Pour les plus grosses, cet accroissement a été important et durable, les amenant à créer ou conforter des emplois salariés.

- Les conditions d'accueil de la clientèle et de présentation des produits, parfois celles d'hygiène, se sont notablement améliorées qu'il s'agisse de la surface disponible, de la disposition, des vitrines, de la température, de l'esthétique et de l'éclairage, expliquant aux dires des commerçants, l'augmentation du chiffre d'affaires constatée.

- Les conditions de travail des commerçants et de leurs salariés se sont également partout améliorées. Les normes d'hygiène et de sécurité de certaines entreprises sont désormaisrespectées.

- Trois commerces excentrés ont pu s'installer dans le centre ville grâce à l'OPARCA.

3.2.4. Les effets sur le jeu des acteurs locaux

- L'OPARCA a stimulé momentanément l'Union Commerciale, mais cette dynamique ne s'est pas pérennisée : le nombre d'adhérents s'érode (y compris parmi les bénéficiaires de l'OPARCA), la proportion de participants aux activités s'amenuise, des entreprises parmi les plus dynamiques n'en font pas partie ou ne participent plus aux activités, les 2 supérettes ouvertes à Pierre n'y sont pas admises ; seules les activités classiques de l'UC sont maintenues et la foire gastronomique n'est plus d'actualité.

- Municipalité et Union Commerciale semblent pourtant bien communiquer, plusieurs dirigeants de l'UC étant élus, certains étant adjoints. Par contre, l'une comme l'autre semblent peu communiquer avec le responsable de l'écomusée. Plus généralement, on peut se demander si les acteurs de Pierre de Bresse ont vraiment intégré l'existence du château , pourtant principal facteur d'attraction de leur commune.

3.2.5. Les effets sur le site

Les travaux d'urbanisme effectués n'ont pas suffi à susciter la pénétration de la clientèle de passage vers le centre ville : l'entrée de la rue qui permet d'y accéder reste peu attractive et dépourvue de commerces. Les aménagements de commerces effectués sont en général assez bien réussi sur le plan architectural, mais ils ne suffisent pas à donner une image dynamique et attractive du centre-ville : le centre comporte encore beaucoup de locaux vides ou de magasins non refaits, les façades sont de qualité inégale, les trottoirs étroits et la circulation automobile parfois importante n'incitent pas à s'y attarder, sauf le lundi matin à l'occasion du marché qui demeure un évènement apprécié des consommateurs comme des commerçants.
La question de l'insertion du château dans le tissu urbain va d'ailleurs être reprise à l'occasion de la réfection prochaine de la route qui traverse Pierre, avec le réaménagement des parkings et des clôtures du château. La participation de l'UC à la réflexion sur cet aménagement sera un test de sa reconnaissance, et une occasion pour les commerçants de reprendre l'initiative pour capter la clientèle de passage.

Annexe 7

EFFETS DU PROGRAMME SUR L'ENVIRONNEMENT

1. LES OBJECTIFS

L'analyse des impacts environnementaux du programme est une préoccupation forte des financeurs du programme, qui a donné lieu à des discussions de méthode au comité de pilotage et avec les réalisateurs.

L'Union européenne identifie comme des incidences sur l'environnement « les effets directs et indirects » d'un projet sur les facteurs suivants :
- l'homme, la faune et la flore ;
- le sol, l'eau, l'air, le climat et le paysage ;
- les biens matériels et le patrimoine culturel ;
- l'interaction entre les facteurs visés au premier, deuxième et troisième tirets.

(article 3 de la Directive (85/337/CCE), tel qu'il a été modifié par la directive du Conseil de l'Union arrêtée le 25 juin 1996).

Les objectifs fixés pour l'évaluation de l'impact du PDZR sur l'environnement sont :
- d'évaluer les impacts prévus et non prévus sur l'environnement des actions sectorielles du programme.
- d'apprécier l'impact du programme sur les comportements face à l'environnement : évolution de la sensibilité des acteurs et organisation mise en place entre eux pour faire face aux défis environnementaux.
- de formuler des recommandations aux responsables du programme.

2. LA METHODOLOGIE

L'évaluation de l'impact des actions sectorielles du programme sur l'environnement se heurte à un certain nombre de difficultés.
D'abord, on ne dispose pas d'une situation précise de l'état initial de l'environnement en Bourgogne et notamment sur la zone 5B au démarrage du programme, même si l'évaluation ex ante avait présenté un rapide état des lieux, si des informations sont mobilisables à l'Observatoire régional de l'environnement, et si le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux, dont l'élaboration a commencé en fin de période, organise beaucoup de ces informations dans un cadre territorial.
Ensuite, les indicateurs de résultats prévus pour les opérations n'ont pas toujours été choisis en lien avec les préoccupations environnementales, et ils ont été peu renseignés, il est par conséquent difficile d'évaluer l'impact d'un ensemble d'opérations dans un secteur donné. Enfin, certains effets sur l'environnement ne se manifesteront qu'à long terme.

Toutes les actions du programme peuvent avoir des incidences potentielles, positives ou négatives, non prévues et non recherchées, sur l'environnement. L'évaluateur doit donc essayer de les lister, puis de recueillir des données sur celles qui lui semblent faire problème, au vu des informations dont il dispose sur le territoire ou des références qu'il s'efforce de réunir. Il va aussi, ce faisant, apprécier l'impact du programme sur les comportements des acteurs face à l'environnement.

Dans ce but, les investigations suivantes ont été entreprises :
- repérage des actions à incidence environnementale potentielle,
- formulation de questions renvoyées aux responsables des évaluations thématiques, pour que leurs propres investigations permettent d'y répondre,
- rencontre des opérateurs de certaines actions,
- recherche bibliographique (à l'OREB, à la DIREN, à l'ENESAD),
- dépouillement de ces 3 sources d'informations et jugement de valeur, tenant compte du type des actions programmées et de leur localisation.

3. LA PLACE DE L'ENVIRONNEMENT DANS LA PROGRAMMATION DU PDZR DE BOURGOGNE

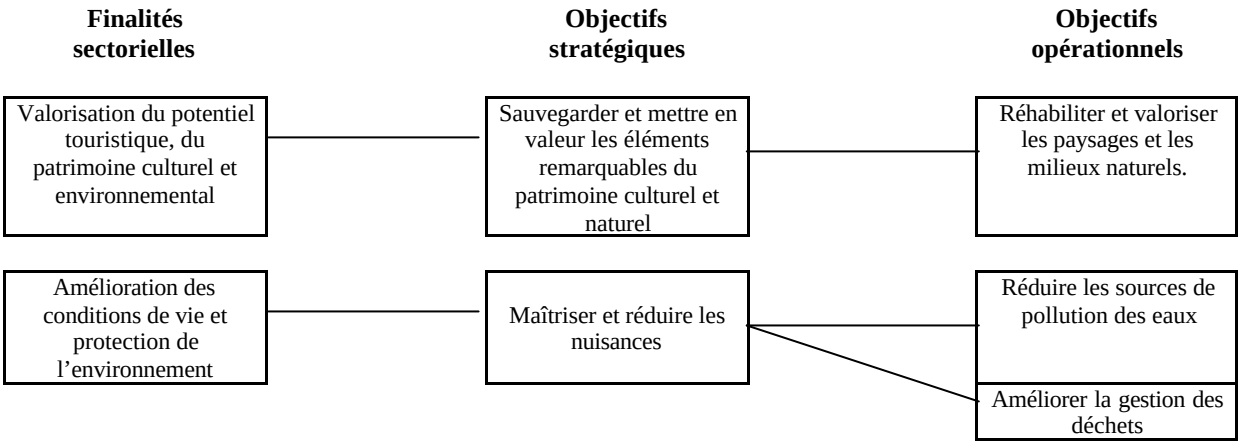
On constate une évolution de la place de l'environnement dans le programme entre le premier PDZR (1989-1993) et le second (1994-1999). Le premier programme s'appuyait sur une logique très sectorielle et ne comportait pas d'axe stratégique environnemental. L'environnement, à la dimension à la fois globale et transversale, se trouvait alors redistribué à l'intérieur des différents axes sectoriels. L'impératif de développement économique visant à créer ou relancer une dynamique de croissance semblait l'emporter sur le souci de protection de l'environnement et sur une politique de développement territorial et intégré.

Le second PDZR correspond, lui aussi, globalement à un plan de développement sectoriel avec des axes stratégiques « agriculture, forêt, industrie, commerce et artisanat, tourisme » auxquels sont associés des axes plus transversaux comme l'environnement.

Mais l'on note l'apparition de deux axes où l'environnement est fortement intégré au niveau des finalités sectorielles et des objectifs stratégiques. Il s'agit des axes :
- valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnemental.
- amélioration des conditions de vie et protection de l'environnement.
(cf schéma)

Par ailleurs, l'environnement est inclus dans plusieurs objectifs opérationnels au niveau de l'agriculture et de la forêt. Ainsi les objectifs opérationnels « réduire les pollutions agricoles » et « agir sur l'espace et le paysage » contribuant eux mêmes à « mieux impliquer l'agriculture dans l'environnement rural » devraient avoir des incidences favorables sur l'environnement.

Par contre, pour certains secteurs comme l'industrie, le commerce et l'artisanat, le tourisme, dont les impacts négatifs sur l'environnement peuvent être importants (pollution de l'air, de l'eau, dégradation du paysage …), le programme ne fixait pas d'objectifs environnementaux.



4. LES REALISATIONS ET LEURS IMPACTS SUR L'ENVIRONNEMENT PAR DOMAINES D'INTERVENTION

Nous allons étudier ici quelles incidences positives ou négatives les opérations sectorielles du PDZR ont pu avoir sur l'environnement. Nous n'aborderons que celles qui ont été repérées au préalable comme pouvant avoir un impact potentiel prévu ou non prévu sur l'environnement.

4.1. L'agriculture

Le volet agricole du PDZR vise deux objectifs : le premier concerne l'amélioration de la viabilité des exploitations agricoles et le second renvoie à des préoccupations environnementales de meilleure intégration de l'agriculture dans l'environnement rural. Les opérations correspondant au second objectif doivent en théorie être à l'origine d'incidences positives sur l'environnement ; ce que nous allons essayer de vérifier.

❶ L'amélioration de la viabilité des exploitations

Cet objectif, même s'il vise principalement des préoccupations économiques, a pu avoir au travers des opérations financées des impacts positifs ou négatifs non prévus sur l'environnement.

Les opérations **d'amélioration de la qualité et de diversification** n'ont que très peu concerné le domaine de l'agriculture biologique ou raisonnée. En effet, on ne dénombre que 5 opérations concernant l'agriculture biologique sur les 69 opérations renseignées. Il s'agit principalement d'une aide à la délocalisation d'une coopérative de céréales biologique dans le Tonnerrois et du soutien de la foire agrobiologique organisée par le groupement des agriculteurs biologiques de Saône et Loire. Le programme n'a donc pas contribué directement au développement d'exploitations agricoles agrobiologiques, il en a par contre très probablement touché un certain nombre à travers des projets de transformation, de vente directe que les indicateurs disponibles ne permettent pas de repérer.

Il en est de même de **l'aide à l'investissement dans les entreprises de première transformation** où les opérations concernant la protection de l'environnement sont quasiment inexistantes. Seuls deux investissements destinés à la protection de l'environnement associée à la sécurité du travail ont été recensés au sein de la coopérative Dijon-céréales et de la coopérative 110-Bourgogne. La SA les côteaux (filière bovin lait) a également bénéficié d'un investissement relatif à l'amélioration de la qualité et de l'environnement.
Par ailleurs, aucune opération n'a été financée dans les domaines de la gestion et du traitement des déchets générés par ces entreprises et de la prévention de la pollution de l'eau.

Les aides à la réduction des coûts de production concernent essentiellement des achats de matériel de fauche et d'épandage de fumier. La majorité des investissements s'est faite au sein de CUMA. L'objectif de toucher 3 000 exploitations est atteint, puisque plus de 3800 sont recensées. La majorité des opérations financées sont localisées dans le Charollais-Brionnais et la Bresse bourguignonne, deux régions orientées vers la polyculture-élevage.
Ces opérations ont un impact indirect sur l'environnement au travers de la possibilité d'une meilleure gestion et valorisation des déjections animales (épandeurs à fumier, fosses à lisiers), du maintien et de la valorisation des prairies (acquisition de faucheuses) et de l'entretien des haies (élagueuses).
En effet, les matériels de collecte et de stockage des effluents d'élevage sont indispensables pour maîtriser les pollutions et éviter les rejets directs des installations d'élevage dans les cours d'eau. Mais ces actions ne suffisent pas à elles seules pour maîtriser les risques de pollution. En effet, les effluents d'élevage ont vocation à être épandus sur les terres cultivées. Pour maîtriser les risques de pollution diffuse des eaux, leur épandage doit être bien mené : la quantité épandue doit être en accord avec les besoins des cultures et les autres fournitures d'azote et l'épandage doit se dérouler à une période appropriée afin de réduire les risques d'infiltration ou de ruissellement.
Ces opérations qui ne sont pas liées à la réglementation relèvent donc d'actions volontaristes des agriculteurs. Il semble donc que certains agriculteurs soient de plus en plus sensibles à la protection de l'environnement. Le PDZR a sûrement joué un effet de levier en finançant ce type d'investissements que les agriculteurs n'auraient peut être pas engagé seuls. Il a au minimum permis d'anticiper des investissements.

L'amélioration de la viabilité des exploitations passe par **la rationalisation des bâtiments d'élevage**. Ce volet finance la rénovation de l'équipement (70%) et la construction de nouveaux bâtiments. L'objectif fixé de 400 exploitations agricoles touchées est largement atteint dans la mesure où 740 éleveurs adhérant de groupements de producteurs en ont bénéficié. Il semble donc que cette politique d'aide à la rationalisation des bâtiments soit bien adaptée aux besoins d'une agriculture en pleine restructuration. Cette aide du PDZR produit un effet de levier et permet un appui complémentaire.

La majorité des opérations a été menée dans le Charollais-Brionnais. La nouvelle législation, intégrant les élevages de vaches dans la nomenclature des installations classées depuis 1992, peut expliquer le nombre d'opérations important dans cette région orientée vers l'élevage bovin.
Les incidences sur l'environnement des bâtiments d'élevage se situent à deux niveaux :
- gestion des déjections animales et des effluents d'élevage et pollutions des eaux,
- aspect esthétique du bâtiment et intégration dans le paysage.
Or, la réglementation sur les installations classées imposant un certain nombre de normes à respecter (cf encart n°1), on peut donc penser que les impacts négatifs sur l'environnement, du moins sur la qualité des eaux, sont en partie maîtrisés.

Encart n°1 : Régime des installations classées

La nomenclature des installations classées a été modifiée par le décret n° 92 185 du 25/02/1992 de façon à intégrer les élevages de vaches laitières et allaitantes de plus de 40 têtes dans le dispositif. Les éleveurs bovins sont donc obligés de réaliser des travaux de mise aux normes.
La révision des textes se traduit par des changements importants en matière de prescriptions techniques. L'objectif poursuivi est d'éviter la pollution des eaux de surface et/ou des eaux souterraines ainsi que toutes nuisances générées par l'élevage. Ces prescriptions techniques concernent :
- l'implantation des bâtiments : distance supérieure à 100 m des habitations des tiers et distance supérieure à 35 m d'un point d'eau.
- l'aménagement du bâtiment : étanchéité des sols et murs, collecte et évacuation des eaux pluviales distincte des eaux usées, capacité de stockage des déjections animales et effluents d'élevage supérieure à 4 mois, pratiques agronomiques spécifiques (règles d'épandage notamment).

Le PDZR aurait donc pour effet d'accélérer la mise en conformité avec la réglementation nationale, les éleveurs saisissant l'opportunité de l'aide publique pour construire un nouveau bâtiment. Par conséquent, l'impact positif relatif (par rapport à un bâtiment hors norme) de la politique est plus à attribuer à la contrainte nationale relative aux installations classées qu'à la spécificité du programme PDZR. Toutefois, le PDZR a eu un effet positif dans la mesure où les constructions neuves sont en conformité avec la législation relative aux installations classées et donc moins polluantes pour l'eau. Malgré l'existence des normes installations classées, le PDZR aurait pu permettre d'améliorer la protection de l'environnement au travers de conseil en matière de gestion des déjections animales plus performante que les seules normes installations classées. Nous n'avons pu évaluer cet élément.

Par contre, aucune donnée ne nous permet d'évaluer l'intégration paysagère de ces bâtiments. En effet, aucun indicateur ne nous permet de savoir si ces opérations ont bénéficié de conseil en matière d'insertion dans le paysage voire d'étude paysagère. L'intégration paysagère des bâtiments récents pose d'autant plus de problèmes que ces derniers mettent en jeu des volumes importants, augmentés du volume des fosses à lisiers prescrites par la législation installations clasées, qu'ils sont souvent localisés en périphérie des bourgs en raison du respect de la législation sur les installations classées et qu'ils utilisent des matériaux modernes, résistants mais peu respectueux du bâti traditionnel ni de l'équilibre antérieur des coloris. Or, le conseil dispensé par un architecte ou un paysagiste peut constituer la première étape dans la sensibilisation des agriculteurs à l'esthétique.

On peut rappeler que ce souci avait été pointé lors de l'évaluation du premier PDZR. Selon des experts, les fonds publics distribués l'avaient souvent été sans souci de recherche ni de contrôle de la qualité architecturale des projets financés. L'impact du premier PDZR était négatif dans la mesure où il incitait à des constructions neuves démesurées dont l'implantation et l'architecture n'étaient pas raisonnées.

L'amélioration foncière des exploitations agricoles permet également d'assurer leur viabilité. Les opérations menées concernent le remembrement, les travaux connexes, les travaux de drainage et les travaux de voirie.
Le remembrement peut avoir un impact sur l'environnement au travers de certaines actions qui vont le modifier : suppression des haies, arasement de talus, drainage de zones humides, création ou élargissement de chemins, suppression de chemins, suppression de bois. L'essentiel de ces actions est réalisé pendant la phase de travaux connexes qui suit le remembrement. Elles ont une incidence sur certaines composantes de l'environnement : les milieux naturels (diminution de la faune, flore, zone humide et autre petits biotopes), le paysage (disparition des éléments structurants tels que les haies), la qualité du sol (ravinement).
Selon une étude de l'OREB en Bourgogne (cf encart n°2), 40% des haies ont disparu en 50 ans et la physionomie des haies a beaucoup changé : davantage taillée en haie basse, connexions moins complexes, arbres plus rares. Les haies ont le plus fortement régressé en Bresse, en Puisaye-Forterre, dans le Bazois et l'Auxois. Le Morvan, le Charolais, le Clunysois et le Brionnais spécialisés dans l'élevage sont moins concernés. L'indice de qualité biologique a également diminué à cause de l'arrachage de nombreuses haies et de la simplification de leur entretien.

Encart n° 2 : Les bocages en Bourgogne

Les bocages bourguignons se sont structurés à partir du XVIIIème siècle jusqu'au début du XXème siècle. Cette période est marquée par la transformation de terres cultivées en prairies : l'abandon des droits d'usages ne permet plus d'emmener le bétail en forêt et l'amélioration des techniques culturales libère des terres pour le pâturage. Des régions comme le Nivernais ou le Charolais se spécialisent dans l'élevage allaitant. Du Gâtinais à la Bresse, en passant par la Puisaye-Forterre et l'Auxois, les bocages résultent de la façon dont les activités agricoles façonnent le paysage. Leurs formes diffèrent selon les contextes économiques, sociaux, culturels ou écologiques propres à chacun des territoires. Les haies peuvent être traditionnellement taillées en haies basses comme dans le Brionnais ou bien composées d'arbustes traités en haies hautes. Les transformations très profondes qu'a connu l'agriculture ont contribué à un recul important des bocages, mais des facteurs plus subjectifs y ont également contribué comme l'image d'un passé révolu qu'ils représentent.

Malgré ce constat, le Docup n'affiche qu'un faible niveau d'exigences environnementales en ce qui concerne le remembrement. La seule contrainte affichée est que ce dernier soit fait dans des conditions compatibles avec la préservation du paysage et de l'environnement naturel, ce qui reste assez flou. Par ailleurs, le respect dans les procédures de remembrement de la Loi sur l'eau et de la Loi sur le paysage n'est pas mentionné.
Des exigences particulières sont uniquement définies pour les remembrements et les travaux connexes au sein de zones d'intérêt écologiques (Znieff, Zico, ZPS). Au sein de ces zones, les pourcentages de zones boisées, de haies, les éléments structurants du paysage, les zones sensibles et écologiquement très riches devront être respectés.
Aucun accent n'est donc mis sur le maintien du parcellaire de polyculture-élevage ni sur l'interdiction du retournement des prairies et de l'arrachement des haies.

Concernant les remembrements financés par le PDZR, il est difficile d'évaluer leur impact sur l'environnement et plus précisément sur la végétation spontanée dans la mesure où sur les 87 opérations menées, seulement 41 opérations sont renseignées et seulement 28 fournissent les résultats concernant les indicateurs d'incidences de ces travaux.
Toutefois, par rapport aux opérations renseignées, on note une diminution ou une stagnation de la végétation : 10 opérations ont entraîné une diminution, 14 opérations n'ont pas induit de modifications (stagnation), 4 opérations ont été suivies d'une augmentation de la végétation soit qualitative (3) soit quantitative (1). Il faut cependant traiter ces données avec précaution dans la mesure où il s'agit d'indicateurs prévisionnels renseignés par les bénéficiaires des actions et non par des experts environnementaux.
Il est inquiétant de voir que des remembrements sont encore à l'origine de diminution de la végétation, alors que le maintien des haies est primordial pour l'environnement mais également pour l'agriculture (cf. encart n°3).

Encart n°3 : Rôles des haies

- augmentation des rendements : les haies situées en bordure de champ augmentent les rendements des cultures et des fourrages.
- protection du bétail du vent, du soleil et de la pluie : les animaux dépensent moins d'énergie pour lutter contre le froid ou la chaleur et valorisent mieux leur ration alimentaire. L'état sanitaire du bétail s'améliore : la haie ralentit le transport des bactéries dans l'air et limite la propagation des maladies.
- l'entretien des haies et l'émondage des arbres produisent du bois de chauffage.
- le bocage entretient la diversité biologique : un réseau bocager accueille de nombreuses espèces animales et végétales. La diversité des espèces et l'importance des populations diminuent avec la simplification des réseaux de haies. Les haies constituent par ailleurs des couloirs de déplacements pour la faune. Cette diversité est bénéfique à l'agriculture notamment en régulant les populations de nuisibles. Des insectes favorisent également la pollinisation de la flore sauvage, des cultures et des arbres fruitiers.
- les haies favorisent l'infiltration de l'eau dans le sol : elles contribuent au ralentissement des ruissellements dans les bassins versants ce qui favorise la régulation des écoulements lors de crues.
- les haies réduisent la contamination des eaux et l'érosion en freinant la circulation de l'eau. Les bandes enherbées, les arbres, les arbustes et les micro organismes ont la capacité de mobiliser ou de favoriser la dégradation de polluants comme les nitrates, les phosphates et les pesticides. Les haies et les talus retiennent également les particules du sol. En cas de fortes pluies ils limitent leur érosion.
- A travers leurs fonctions écologiques et agronomiques, les bocages jouent un rôle économique au sein des systèmes d'exploitation agricole. Ils jouent également un rôle économique a travers les paysages qu'ils constituent (retombées au travers du tourisme rural).

Par ailleurs, 6 ZNIEFF (Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique, Faunistique et Floristique) ont été touchées par les remembrements : 3 de niveau I (site précis d'intérêt biologique remarquable) et 3 de niveau II (grand ensemble naturel riche). Les travaux réalisés dans ces zones risquent d'avoir un effet négatif sur le couvert végétal et par conséquent sur l'équilibre de l'écosystème. Nous avons vu ci-dessus que le Docup avait défini des contraintes à respecter dans le cas de remembrement touchant une Znieff. Or une étude menée en Saône et Loire sur un remembrement touchant une Znieff[41] montre que ces préconisations n'ont pas été prises en compte de même que les recommandations de l'étude d'impact n'ont pas été respectées (cf encart n°4).

Cette étude sur les opérations de remembrement financées par le PDZR en Saône et Loire fait ressortir un certain nombre d'incidences négatives de ces actions sur l'environnement.

[41] Pleyber Emie, Lévy Frédéric, mai 2001. Contribution à l'élaboration environnementale du PDZR 1994-1999 : Impact environnemental des mesures agricoles et forestières. ENESAD, rapport pour la DIRENE, p. 51.

En Saône-et-Loire, la mise à exécution de certaines préconisations compensatoires (replantations...) n'a pas été encouragée par le PDZR. En effet, l'augmentation du taux de subvention des travaux de 40 à 70 % (pratiqué dans les autres départements) n'a pas eu cours. A l'opposé la majoration de ces taux dans l'Yonne a permis dans 3 cas d'améliorer la qualité des haies.
Aucun des travaux connexes financés n'a recueilli les autorisations rendues nécessaires par la Loi sur l'eau. Tous y ont échappé. Cette échappatoire, notamment de la DDAF, joue ici sur une ambiguïté de procédure en considérant l'arrêté préfectoral d'ouverture des opérations comme la date butoir au niveau légal. Ainsi appliquer la loi sur l'eau à une procédure ouverte avant 1995 est assimilé par les services techniques à une application rétroactive de la loi.
Or l'application de la loi sur l'eau aurait dû amener à maintenir les ripisylves, les haies perpendiculaires aux pentes, à limiter le gabarit des fossés et des passages busés, et à mettre en place des zones tampon sur le plan du régime hydrologique.
Cette échappatoire n'a pas plus permis, au titre de la loi sur l'eau, un engagement de la CCAF à réaliser des mesures compensatoires ou de préservation, du fait de cette ambiguïté présente dans la procédure entre arrêté d'ouverture et arrêté de fermeture de la procédure de remembrement.
Donc, quelle que soit la qualité de l'étude d'impact réalisée, les travaux connexes effectués dans le cadre du dernier PDZR n'étaient ni astreints ni incités au respect de l'environnement.
Enfin, la présence, souvent en demi-teinte, des PQPN dans les commissions n'a pas permis d'assurer une meilleure prise en compte de l'environnement dans les procédures de remembrement.

Il apparaît donc que les opérations d'amélioration foncière financées par le PDZR soient à l'origine d'un certain nombre d'impacts négatifs sur l'environnement. La suppression de haies et d'arbres a pu entraîner la diminution de refuges pour les animaux et par conséquent la diminution des quantités et des espèces d'animaux présents, la baisse de la richesse floristique de la zone ainsi que la modification du paysage de bocages. Le drainage et le retounement de prairies et la mise en place de pratiques intensives sur ces terres diminuent leur diversité biologique (un sol plus riche favorise des espèces plus communes).

On ne peut généraliser ces observations à l'ensemble des opérations financées, toutefois on peut s'interroger sur de telles pratiques, peu respectueuses de l'environnement, encouragées dans le cadre d'un programme européen. On peut également s'interroger sur la pertinence et l'efficacité d'inscrire des recommandations environnementales dans le DOCUP, si on ne se donne pas les moyens de les faire respecter lors de la mise en œuvre du programme.

Il est par ailleurs incompréhensible que les législations nationales, loi sur l'eau de 1992 et loi sur le paysage de 1993, ne soient pas mentionnées dans les documents de programmation et que leur respect ne conditionne pas l'attribution des financements. Se pose alors la question de la cohérence entre les programmes européens et les directives nationales.

Encart n°4 : Etude du remembrement de la commune de Devrouze (71)

Caractéristiques de la zone :
- présence d'une Znieff de type I dans le périmètre de remembrement.
- surface concernée par le remembrement : 73,4 % de la superficie communale

Prise en compte de l'environnement dans la démarche :
L'étude d'impact préalable avait émis un certain nombre de recommandations concernant :
l'érosion : localisation des zones sensibles, localisation des bois et haies perpendiculaires à la pente ou en position de brise vent à conserver.
- la conservation du milieu naturel et du paysage : conservation au minimum des grands arbres et des haies ou reconstitution d'un réseau cohérent de haies.
- les contraintes hydrologiques : proscription de la suppression des haies en pente, limitation du gabarit des fossés, prévision d'emprises pour des petits bassins de rétention.

…/…

…/…
Malgré cette étude mettant en avant les richesses et la fragilité du milieu, le projet de remembrement tient peu compte des recommandations émises :
- 30 % des haies doivent être supprimées dont 1/3 étaient classées à conserver dans l'étude d'impact.
- certains rayages favorisent l'érosion éolienne ou par ruissellement en impliquant un labour dans le sens de la pente.
- des parcelles de très grande taille apparaissent (entre 20 et 28 ha pour les plus grosses), l'impact paysager est donc par endroit loin d'être négligeable.
- de plus aucune emprise n'a été prévue pour les deux bassins de rétention préconisés et des prés humides sont menacés de retournement.
La seconde étude d'impact propose donc de revenir sur certains projets d'arrachage, d'effectuer certaines plantations compensatoires, de limiter le gabarit de 3 fossés et d'effectuer des plantations de berges et de préserver les zones humides menacées, et de créer 4 zones tampon hydrauliques.

Observation du projet sur le terrain :
Aucune mesure compensatoire n'a été retenue (ni la mise en place de zone tampon, ni la replantation). Le seul point positif est que les trous dans le nouveau réseau de haies semblent se combler naturellement en bordure de certaines parcelles créées, sans que les agriculteurs n'arrachent les jeunes repousses arbustives et arborées. De même, sur les biefs où des plantations étaient conseillées, on assiste à une colonisation progressive des berges par quelques arbres et arbustes.
Pour ce qui est des prairies humides à préserver, elles ont en partie disparu : plusieurs zones humides et inondables ont été partiellement ou totalement retournées et drainées.
La conservation des haies indiquées s'est un peu mieux faite, en particulier à proximité des habitations et en bordure de certains axes routiers, mais reste limitée. Par ailleurs, alors que le chargé d'étude environnementale conseillait une replantation compensatoire, certaines haies qui devaient être arrachées ont été ponctuellement maintenues (en bordure de prés uniquement).

***Conclusion** :*
La prise en compte réelle de l'environnement est donc plus que mitigée ! D'après le chargé d'étude la plantation de haies ne faisait pas l'objet de subvention à l'époque (contrairement à ce à quoi incite la loi paysage). La loi sur l'eau n'étant pas appliquée, aucun engagement n'a été pris en matière de mesures de conservation ou de compensation. Si donc la réunion de CCAF au cours de laquelle a eu lieu l'exposé de la deuxième partie de l'étude d'impact, s'est déroulé sans heurt, au départ du chargé d'étude, très peu de ces préconisations ont été suivies ! le contexte céréalier et politique local, exposé plus haut n'a pas facilité la tache de ce dernier, selon ses propres dires...

❷ L'intégration de l'agriculture dans l'environnement rural.

Cet objectif accordait une large part à la protection de l'environnement dans le cadre de l'activité agricole. Or, on note qu'il ne comprend qu'un nombre limité d'opérations et qu'il ne mobilise qu'un financement limité du PDZR : seulement 6% des crédits programmés en agriculture sont consacrés à la protection de l'environnement. Par ailleurs, alors que la plupart des CLARE prévoyaient d'affecter en moyenne 20% des enveloppes CLARE à des actions environnementales (de 0% dans la Nièvre à 40% en Puisaye), à peine plus de 10% y ont effectivement été affectés majoritairement dans la Nièvre qui n'avait rien prévu dans le domaine. Par ailleurs, l'éligibilité d'un certain nombre d'actions, d'investissement notamment, était conditionnée à leur impact positif sur l'environnement.

Les opérations **d'embellissement des abords de ferme**s doivent contribuer à une meilleure gestion de l'espace et des paysages. Ces opérations ont été financées dans 9 Clare sur 11 (hors Chatillonnais et Tonnerois). La majorité est localisée en Charollais Brionnais et dans le Nivernais central (41% des crédits). Près de 300 exploitations ont financé des travaux de rénovation des façades, d'intégration paysagère de bâtiments agricoles, d'embellissement des abords de ferme. Ces opérations nécessitaient généralement un diagnostic préalable afin de définir les travaux à réaliser.

Les conditions de mise en œuvre de cette action dans les CLARE de la Nièvre est à ce point de vue exemplaire, d'autant plus qu'elle n'était pas initialement prévue. C'est dans un contexte de sous consommation des crédits de l'enveloppe CLARE qu'elle a été mise en place sous l'impulsion d'une agricultrice. Celle-ci a constitué un groupe de femmes au niveau du canton qui a expérimenté, en accord avec les responsables agricoles nivernais, une action originale d'amélioration des abords de fermes. La réalisation des travaux était en effet conditionnée à la participation à une formation-action de 6 jours. Durant cette formation, chaque projet individuel (atouts et faiblesses du site) était étudié avec l'intervention d'un paysagiste du CAUE et de professionnels (pépiniéristes). L'exigence de la formation préalable a permis de réguler les demandes initialement très importantes et de réaliser des actions plus significatives et incitatives (40% d'aide au lieu de 25% dans les autres zones). Cette action a été bien perçue par les exploitants bénéficiaires, malgré les réticences de départ des hommes, peu enthousiastes à ouvrir leur exploitations aux regards extérieurs.

Ces actions très volontaristes témoignent d'une volonté des agriculteurs d'embellir leur cadre de vie mais aussi d'améliorer la qualité du paysage à vocation touristique.
Le PDZR a probablement eu un aspect incitatif par la mise à disposition de subventions pour ce type d'actions. Reste à savoir si les agriculteurs engagés dans ces projets maintiendront cet engagement en dehors de toutes subventions. Dans la Nièvre, des perspectives intéressantes existent dans le cadre des futurs CTE, grâce à la sensibilisation des agriculteurs sur leur contribution à la qualité esthétique du paysage.

Le volet **réduction des pollutions agricoles** prévoyait la mise aux normes des bâtiments d'élevage avec par conséquent un objectif environnemental clair. 1000 exploitations devaient être touchées. Or, seulement une dizaine de mise aux normes a été réalisée dans la Nièvre et en Côte-d'Or. Les exigences imposées par le Docup qui précise que les mises aux normes de bâtiments d'élevage ne sont éligibles dans le PDZR qu'à la condition qu'elles soient conduites dans un cadre collectif à l'échelle d'un bassin versant peuvent expliquer cet échec. Il semble difficile de sensibiliser les agriculteurs à une approche territoriale du traitement de la pollution agricole.
Cette action dont on pouvait attendre une réelle amélioration environnementale a laissé la place à des investissements en matériels de précision et de valorisation des effluents, à l'élaboration de plans de fumure, à des études.
Concernant ces études, un soutien sur 4 ans a été apporté à la Chambre Régionale d'Agriculture de Bourgogne pour une étude sur les prairies permanentes et les engrais de ferme. Par ailleurs deux études tentent de contribuer, par la promotion de l'agriculture raisonnée et la meilleure connaissance du fonctionnement hydrologique des sols, à une meilleure maîtrise des itinéraires techniques en zones céréalières, afin de réduire les importants problèmes de pollution des eaux dans ces zones.

Les plans de fumure permettent de gérer la fertilisation à l'optimum économique (notamment dans le Tonnerois), de satisfaire les besoins azotés des cultures et d'établir la commande annuelle d'engrais phosphatés, potassiques et azotés. Ils permettent ainsi d'éviter une pollution diffuse des eaux superficielles et souterraines depuis les parcelles d'épandage liée à une mauvaise gestion des apports minéraux (excès des quantités et mauvaise période d'apport). Par ailleurs, l'acquisition de matériel de précision d'épandage des effluents et des intrants assure une maîtrise des quantités épandues ainsi qu'une répartition équilibrée sur la parcelle (épandeurs d'engrais et pulvérisateurs dans le Tonnerois, épandeurs à fumier dans les zones d'élevage).
Même si ces actions ont un impact positif sur l'environnement, il est moindre par rapport à l'objectif fixé de mise aux normes à l'échelle d'un bassin versant. Par ailleurs, il est difficile de déterminer quel est l'objectif déterminant de ces investissements pour les agriculteurs. Certes l'amélioration de la technicité et de la précision dans les traitements à un impact environnemental, mais également économique dans la mesure où elle permet de moderniser l'exploitation et d'améliorer les coûts de production.

L'impact du PDZR sur la diminution des pollutions agricoles est donc minime. Il aurait peut être fallu prévoir un volet animation important afin de sensibiliser et mobiliser les agriculteurs et d'autre part s'appuyer sur des initiatives locales témoignant d'un travail en réseau de quelques agriculteurs sur une partie d'un bassin versant.

Conclusion

Il apparaît que les opérations de développement économique aient eu plus de succès au niveau des agriculteurs que les opérations à préoccupations environnementales. Par conséquent, les incidences positives sur l'environnement prévues dans le programme sont loin d'être effectives.
Les mentalités semblent évoluer lentement aussi bien au niveau des agriculteurs que de certains services techniques. L'évaluation environnementale du volet agricole montre que le développement économique des zones Objectif 5b continue à se faire parfois au détriment de l'environnement. On relève également des incohérences entre les législations existantes et les pratiques. La loi sur l'eau est parfois oubliée, voire contournée (morcellement des dossiers de drainage pour ne pas rentrer dans les seuils de déclaration ou d'autorisation, oubli de déclaration…). Le respect de la loi paysage dépend surtout de la volonté locale de protection du paysage. Ainsi, elle n'a pas permis de sauvegarder toutes les haies touchées par un remembrement.

4.2. La forêt

Comme le volet agricole, le volet forestier du PDZR vise deux objectifs. Le premier à connotation économique concerne le soutien du niveau de la ressource forestière, l'amélioration de sa qualité et l'organisation du réseau de desserte forestière. Le second renvoie plus à une logique de développement local (emploi-tourisme) et de protection de l'environnement.

❶ Le soutien du niveau de la ressource forestière, l'amélioration de sa qualité et l'organisation de la desserte forestière.

Cet objectif passe par des opérations de **boisement, de reboisement et d'amélioration des peuplements.**
Selon le dernier inventaire forestier national, la superficie forestière totale en Bourgogne est de 965 581 hectares, soit un tiers du territoire bourguignon, dont 793 068 ha à dominante feuillue et 166 381 ha à dominante résineuse (17 %). Les surfaces en résineux ont augmenté de 18 % en 10 ans (le Douglas représente à lui seul 46 % de la surface plantée en résineux).
En Bourgogne, du fait de la déprise agricole, la surface de forêt privée a augmenté de 33 % entre 1911 et les années 1990.

Des préoccupations environnementales sont énoncées dans le DOCUP. Ce dernier attire l'attention sur le fait que la réalisation des travaux de boisement, reboisement et desserte devra tenir compte de la réglementation existante et des effets potentiels sur les équilibres naturels dans les sites remarquables.
Diverses dispositions sont prises à cet effet : financement d'études paysagères, diagnostic de vocation des terres pour la prise en compte de contraintes de gestion liées à l'environnement, modulation des aides en fonction de l'intérêt technico-économique mais aussi en fonction de la prise en compte des contraintes environnementales. Ces orientations sont reprises dans le Contrat de Plan et les PRDC et se traduisent par un certain nombre de possibilités de financements.
- une aide complémentaire de 20 % du devis d'un investissement peut être donnée en cas de prise en compte de l'environnement ou du paysage (au titre du Contrat de Plan) ;
- une étude paysagère peut être financée à hauteur de 80 % préalablement à des projets d'investissement forestier (Contrat de Plan) et lors de la conception de documents d'aménagement forestier (PRDC).

Dans le cadre du PDZR, 10 584 ha de forêt sont concernés par les travaux sylvicoles. L'objectif fixé de 3000 ha par le programme est donc largement atteint. Ces travaux consistent essentiellement en des reboisements et des conversions de taillis sous futaie en futaie, donc l'amélioration de la forêt existante. Les forêts touchées par ces travaux sont des massifs de feuillus (7 223 ha, soit 66%), de résineux (3 523 ha) et dans une faible proportion, de peupliers (108 ha).

Les plantations (3 200 ha) se sont très fortement réorientées vers les feuillus (58%) par rapport au premier PDZR où l'enrésinement était important (64%) et avait fait l'objet de critiques sur les conséquences écologiques d'un tel développement. Diverses incitations encouragent la plantation en feuillus dans le nouveau programme. Ainsi, le PDZR peut apporter une majoration des taux de 20% pour les boisements en essences feuillues. L'incitation à la plantation de hêtres est par exemple inscrite dans le PRDC des Plateaux de Bourgogne.
Toutefois, cette situation n'est pas uniforme sur toute la zone 5b et on note des évolutions en faveur des résineux dans certaines régions géographiques. C'est le cas du Morvan, où une étude montre que la majorité des plantations financées par le PDZR concernent des résineux.
Ce problème est ancien et transparaît dans les documents de programmation des aides puisque les problèmes de paysage et de diversité biologique dans le Morvan, sont abordés (en particulier dans le profil de l'environnement figurant en annexe du DOCUP). Des subventions à des mesures d'accompagnement qui doivent permettre une meilleure intégration de ces boisements dans le paysage sont proposées.
Sur un total de 940 ha plantés dans le Morvan grâce aux financements du PDZR, la surface résineuse représente 81% du total, la surface feuillue 18% et la surface de peupliers 1% (cf tableau n° 1). La prédominance du résineux est donc très nette. Après enquête auprès des DDAF, il apparaît que quasiment tous les reboisements résineux sont venus en substitution de taillis feuillus. Même si le rythme d'enrésinement s'est ralenti, la tendance persiste. Le PDZR n'aura pas permis d'enrayer ce phénomène en favorisant la plantation des feuillus.

Tableau n°1
Bilan des actions du PDZR en matière de reboisement dans la zone de Bourgogne Centrale
(base de données DRAF Bourgogne)

Type de reboisement	Nombre de dossiers	Surface plantée	Pourcentage de financements
reboisements feuillus	16	105 ha	16 %
reboisement résineux	**43**	**590 ha**	**56 %**
reboisements mélangés	12	171 ha de résineux 62 ha de feuillus	27 %
reboisements peupliers	4	8.5 ha	1%

Le massif forestier du Morvan majoritairement feuillu à l'origine est très marqué visuellement par le développement des peuplements résineux sur d'anciennes terres agricoles ou en remplacement de taillis feuillus. En 1970, les feuillus formaient 80% de la forêt morvandelle, ils n'en constituent plus que 62 % en 1998. Cet enrésinement est à l'origine d'une modification importante et rapide du paysage. Cette modification a entraîné des réactions plus ou moins virulentes d'une partie de la population qui s'oppose à cette politique d'enrésinement. Selon certaines associations, cette évolution est susceptible de modifier durablement le paysage, de dégrader l'environnement par la diminution de la biodiversité et par une acidification des sols, de nuire aux activités économiques par une diminution de la fréquentation touristique. Selon des agents du Parc Naturel Régional du Morvan, la pratique forestière de ces dernières années a été traumatisante pour le milieu et s'est traduite par un appauvrissement de la faune et de la flore. Certaines espèces animales ont disparu, comme les chauves-souris, et la diversité des espèces végétales aurait diminué. En effet, les plantations serrées, pour raison de rendement à l'hectare, en filtrant la lumière, peuvent endommager gravement le sous bois, les coupes répétées et mécanisées faire fuir les oiseaux, la disparition des taillis chasser les petits animaux qui s'y cachent.

Il faut également évoquer les dangers de la monoculture qui provoque une fragilité sanitaire des plantations au niveau des maladies et des parasites.
Par ailleurs, si la conversion de taillis sous futaie en futaie favorise la croissance des arbres et améliore à terme la qualité de la forêt, on peut s'interroger sur l'incitation du programme à l'exploitation intensive au travers de ces conversions et sur leurs conséquences sur l'environnement. En effet, le traitement en futaie régulière soulève un débat sur ses conséquences sur les paysages et les équilibres écologiques ; les coupes rases, par exemple, soulèvent des polémiques.
Les pratiques sylvicoles dans le Morvan se sont donc adaptées pour améliorer les rendements et la productivité. Or la recherche d'une meilleure rentabilité forestière peut induire une forte artificialisation du milieu et une certaine banalisation des paysages. La manifestation de cette orientation productive passe par la recherche d'essence à croissance rapide (le Douglas), l'homogénéisation des peuplements sur le plan de la composition et de la structure où le recours à des pratiques sylvicoles plus intensives comme l'utilisation de traitements phytocides dans les reboisements (réduction de la concurrence d'essences indésirables) ou celle des engrais pour améliorer la fertilité des sols. Cette modification des milieux forestiers pose la question de la pérennité de la diversité locale et de son impact sur les équilibres biologiques et les paysages.
Face à ces critiques, les experts du CRPF et du SERFOB affirment que le problème n'est pas l'enrésinement mais les pratiques sylvicoles parfois excessives utilisées. Les DDAF, le CRPF et la coopérative Union des Forêts de Bourgogne (UFOB) font aussi remarquer que les reboisements se font en résineux car c'est le souhait de la majorité des propriétaires qui sont pour la plupart des morvandiaux. En effet, la plantation de résineux, et tout particulièrement du Douglas, a un intérêt économique certain du fait de sa vitesse de croissance. De plus, les techniques de plantation et les sylvicultures de résineux sont bien connues des forestiers, alors que les plantations feuillues apparaissent plus délicates à mettre en œuvre et bénéficient d'un moindre recul.
Certes, cette production rapide d'un bois de qualité correspond aux objectifs de la politique forestière d'amélioration de la ressource soutenue au niveau national et régional et financée dans le PDZR. Toutefois, il reste à vérifier si ces plantations résineuses respectent les exigences de précautions environnementales prévues dans le DOCUP.
Or, une étude menée dans le Morvan montre que la prise en compte de l'environnement n'est pas systématiquement exigée dans les dossiers (cf. encart n°5).

Encart n°5 : Etude d'un reboisement de résineux dans le Morvan

Le chantier visité consistait en une coupe rase suivie d'un reboisement de 20 ha d'un seul tenant de Douglas. Cette coupe avait un impact paysager important car située sur un versant nettement visible d'une route départementale. Le reboisement a été effectué après mise en andains des rémanents (dont certains de gros diamètre) du peuplement précédent, sans doute par passage d'un bulldozer. Sans avoir effectué d'étude stationnelle, la présence de rejets divers (par exemple, de châtaigniers), les différences stationnelles qui doivent exister du fait de la pente, et l'avis du Technicien de la DDAF laissent à penser qu'il aurait sans doute été possible de conserver ou d'implanter quelques feuillus en vue de maintenir une certaine diversité, ce qui aurait de plus permis une bien meilleure intégration paysagère du boisement.
L'histoire de ce reboisement, qui venait en remplacement d'un prêt sous forme de travaux du FFN, explique peut-être en partie pourquoi cette aide a été octroyée sans qu'aucun effort environnemental n'ait été exigé. Il illustre cependant le type d'opérations qu'il n'est pas souhaitable d'encourager tant au niveau du projet que des pratiques mises en œuvre.

D'après les DDAF, il n'existe aucun moyen d'obliger les propriétaires à prendre en compte ces « contraintes environnementales ». L'application de ces dernières dépend de la force de persuasion des techniciens et de la sensibilité des producteurs au paysage et à l'environnement.
L'absence de politique claire vis-à-vis de l'environnement traduit la volonté de faire du Morvan une région de production importante de résineux, et en particulier de Douglas, ce dernier étant bien adapté à un éventail assez large de stations sur ces terrains. Dès lors, pour le SERFOB et le CRPF, il apparaît opportun de ne pas conditionner de manière trop rigoureuse les aides au reboisement résineux car elles

permettent une réelle mise en valeur des terrains. D'autant plus, que l'impact paysager des reboisements résineux pourrait diminuer d'une part avec leur vieillissement qui irrégularise les peuplements et favorise l'arrivée de lumière au sol et d'autre part par leur renouvellement à condition que les peuplements de seconde génération soient régénérés naturellement. Pour ces acteurs forestiers, l'enrésinement n'est pas un problème environnemental, et les problèmes qui sont perçus ne sont que des problèmes temporaires dus au passage d'un système de production obsolète à un système plus moderne.

L'organisation et la réalisation de la desserte forestière a pour objectif d'augmenter la mobilisation du bois.
L'organisation de la desserte passe par l'élaboration de 30 schémas de desserte (49 060 ha de massif et 36 121 ml de desserte) par les collectivités locales. L'objectif de départ de 50 schémas n'est pas atteint. 20 des 30 schémas ont été mis en œuvre en Bourgogne centrale sous l'impulsion du PNR du Morvan.
Par ailleurs, 289 km de routes et de pistes ont été créées ou améliorées : 227 818 ml de routes et 61 279 ml de pistes.
La réalisation de voirie forestière a permis de répondre à un conflit d'usage du territoire. La création de places de dépôt et de routes forestières permet dans une certaine mesure de limiter les nuisances subies par certains habitants.
Les projets de desserte mis en oeuvre ne paraissent pas avoir eu d'impacts trop importants sur l'environnement. L'impact paysager est faible du fait de la reprise de chemins ruraux pour l'essentiel. L'impact sur les cours d'eaux peut être favorable si les travaux sont réalisés dans de bonnes conditions et s'ils permettent une amélioration des conditions de traversée des cours d'eaux. Ils peuvent aussi s'avérer négatifs s'ils modifient trop brutalement le cours d'eau.
Toutefois, les organismes en charge de l'environnement se plaignent de ne pas être davantage consultés lorsque les projets de desserte collective se situent à proximité de ZNIEFF. Or l'impact négatif sur la faune et la flore et l'équilibre du milieu peut être important.

L'utilisation du bois comme énergie fait partie des opérations financées par le PDZR dans le domaine forestier.
Le programme a financé 16 installations de chaufferie à bois ou déchets sur les 25 créées dans la région. Elles se répartissent comme suit : 8 communes, 3 syndicats du Parc Naturel Régional du Morvan, une association, 2 groupements, un établissement public, 2 particuliers. L'objectif initial de 40 structures équipées n'est donc pas atteint.
Ces installations représentent une consommation de 33 461 tonnes de bois par an correspondant à 5 866 TEP d'économie par an. En plus de l'intérêt indéniable que représente l'usage du bois comme combustible sur le plan de l'utilisation d'énergie renouvelable et sur le plan des emplois induits, il permet de réaliser de substantielles économies d'énergies fossiles et de réduire les émissions polluantes dans l'air (CO2 et soufre).
Le PDZR a donc permis à une petite échelle la promotion de l'utilisation du bois comme énergie et une réduction de la pollution de l'air.

❷ La valorisation des fonctions non productives de la forêt et le développement des espaces ruraux

Le dispositif de subventions prévoit des possibilités de financement d'opérations permettant une meilleure intégration environnementale de la gestion forestière : Les opérations visées consistent en la **réalisation de diagnostics fonciers ou d'études paysagères avant boisement et d'investissements paysagers** .

L'objectif de départ de 50 actions collectives ou études est loin d'être atteint puisque l'on ne dénombre que 5 opérations financées par le PDZR. On peut donc s'interroger sur la qualité des boisements et reboisements effectués, sur leur durabilité et leur impact sur le paysage sans la réalisation de diagnostics préalables.

Deux études paysagères avant plan de gestion ou avant travaux ont été réalisées dont une dans les forêts du groupe AXA Forêts.
Des haies cynégétiques et à vocation paysagère (25 km) ont été implantées sur la commune de Joux-La-Ville en Bourgogne Centrale.
Le PDZR a aussi financé une étude de l'ONF visant à délimiter des zones forestières fragiles sur le plan paysager et environnemental afin d'encourager financièrement (majoration du taux de subvention à la plantation) les propriétaires à adopter un mode de gestion spécifique (plantation de bande de feuillus, d'arbres fruitiers). Il s'agit d'une initiative intéressante pour une plus forte intégration de la forêt dans son environnement.
Une autre démarche innovante a été menée dans le Morvan à l'initiative du Sous-Préfet, d'une association environnementale (Autun Morvan Ecologie) de l'ONF, de la DRAF, et des acteurs locaux. Il s'agit de la promotion d'un mode de gestion forestière plus respectueux du paysage et de l'environnement dans le Morvan. Un cahier de recommandations à l'usage des sylviculteurs pour une approche paysagère de la production en forêt morvandelle a ainsi été réalisé. Malheureusement, ce document est arrivé trop tard pour que son utilisation soit développée durant ce PDZR, d'autant que le financement des projets de reboisement sur trois ans, devait être clôturé avant la fin du PDZR. Des formations à l'utilisation du guide de recommandations paysagères ont été mises en place et ont concerné des personnels de DDAF, CRPF, coopératives et de l'ONF.
De plus, ce guide de recommandations paysagère "arrive bien tard" pour certaines personnes de la DDAF qui considèrent que les reboisements avec impact paysager méritant une étude paysagère seront désormais rares du fait du ralentissement des enrésinements. Pour certains, il est considéré comme une bonne base pour pouvoir négocier des aménagements avec les propriétaires. Par ailleurs, la DDAF, les coopératives et le CRPF affirment que le faible nombre d'études paysagères est dû au fait qu'ils préfèrent agir en amont. Lors d'une rencontre avec le propriétaire, et éventuellement à l'aide des documents d'aide à la gestion, ils incitent le propriétaire à modifier son projet afin de prendre en compte les préoccupations environnementales. Ainsi, il ne leur apparaît pas nécessaire de faire des études paysagères spécifiques pour ces chantiers. La qualité des dossiers ainsi réalisés n'est toutefois pas mesurée et la DIREN et le Parc Naturel Régional du Morvan regrettent que cette stratégie ne leur permette pas d'être associés à la réflexion sur certains chantiers.

Conclusion

Comme dans le secteur agricole, l'intégration des nouvelles donnes environnementales rencontre des difficultés dans le secteur forestier. Les dernières années de mise en œuvre du programme n'ont pas modifié la situation observée en 1997, malgré l'élargissement de l'assiette éligible pour ces opérations en cours de programme.
Globalement, les subventions à des études permettant de mieux concilier gestion forestière et environnement ont été très peu utilisées.
Il apparaît que des problèmes de calendrier aient nui au développement des études paysagères ou de prise en compte de l'environnement. Toutefois, cette non utilisation des crédits traduit sans doute un manque de sensibilité des forestiers à la protection du paysage et de l'environnement. Par exemple, l'enrésinement n'est par perçu par les forestiers et les propriétaires comme un problème environnemental. Ils ne voient donc pas l'utilité de dépenser des fonds pour financer des études sur un problème qui n'est pas un.

4.3. L'industrie

Le volet industrie du PDZR vise deux objectifs le développement industriel des PME au travers d'actions collectives et le développement de l'outil de production. Aucun objectif environnemental n'est mentionné alors qu'il s'agit d'un domaine où les pollutions sont nombreuses. Les activités industrielles peuvent engendrer des pollutions de l'eau (pollution organique, rejets toxiques, pollutions azotées). Elles sont également à l'origine de la pollution de l'air et de la production de déchets dangereux.

Par ailleurs, le Fonds régional de développement des PMI, abondé par le PDZR, peut favoriser le développement des technologies propres par des subventions allant jusqu'à 40% pour les investissements favorables à la protection de l'environnement. Or, l'aide aux investissements technologiques propres n'est pas affichée comme prioritaire dans le Docup.

Le PDZR finance des **études et animation** dans les entreprises. On note que, dans ce cadre, le programme n'a financé aucune études ou animations concernant l'environnement industriel (prévention et traitement de la pollution : déchets, effluents, paysage, pollution de l'air), l'hygiène et la sécurité.

La **création, l'extension et l'aménagement de zones d'activités** fait également partie des actions menées dans ce volet.
Dans la majorité des cas, les nouvelles zones d'activité ont été implantées sur d'anciennes terres agricoles en friches, donc avec un risque important de modification du paysage et d'impact négatif sur la faune et la flore.
Or, si au départ aucun objectif ni aucune condition environnemental n'était défini dans le PDZR par rapport à ces réalisations, on constate que la dimension protection de l'environnement a été intégrée dans les opérations menées. En effet, sur 9 projets étudiés, les préoccupations environnementales ont été partout intégrées dans la réalisation de la zone d'activité. Il s'agit dans deux cas (Grancey-le-Château et Moulins-Engilbert) de sites inscrits nécessitant l'intervention de l'architecte des bâtiments de France pour tout investissement. Les projets ont été pris en compte dans des schémas communaux d'aménagement. Les aménagements des zones d'activité ont été par ailleurs soumis à des exigences d'intégration paysagère et ont fait l'objet d'investissements paysagers. Le CAUE est intervenu dans la conception du projet de Grancey-le-Château. Dans celui du district de Cuiseaux, qui concerne une importante superficie, le bocage a été maintenu notamment parce que le projet de centre automobile le valorisera.

L'aide au conseil (qualité, organisation, technologie, prévention, traitement des pollutions) et à **l'investissement matériel** n'a pas engendré d'actions en faveur de la protection de l'environnement. Sur les 114 opérations de conseil renseignées, une seule concerne la prévention et le traitement des pollutions. De même, d'après les indicateurs aucune démarche Iso 14 000 (management environnemental) n'a été mis en œuvre dans le cadre du PDZR alors que 46 opérations qualité (Iso 9000) ont été financées. La norme ISO 14001 vise la mise en place de système de management environnemental et par conséquence la limitation des rejets industriels dans l'eau et la gestion des déchets. De plus, seulement 4 investissements concernent les technologies propres dans le cadre de la procédure régionale Promothée.
Il semble qu'aucune conditionnalité des aides à la préoccupation environnementale n'ai été fixée. Le soutien d'entreprises jouant un rôle moteur dans le développement d'un bassin d'emploi semble peser plus lourd dans les décisions que les préoccupations environnementales.

4.4. Le tourisme

Le volet tourisme vise 3 objectifs : améliorer et accroître la capacité des acteurs locaux du tourisme, améliorer et accroître l'offre d'hébergement et améliorer l'offre de produits touristiques. Nous étudierons uniquement ce dernier point et plus particulièrement les opérations de développement de l'offre en matière de tourisme fluvial. En effet, ces opérations nous semblent être celles qui peuvent avoir l'incidence environnementale la plus importante.

Le développement de l'offre en matière de tourisme fluvial passe par **la restauration des canaux**. Dans le cadre du programme, 34 opérations concernant la restauration des canaux ont été menées. Elles ont permis l'aménagement de 44,4 km de berges et la restauration de 18 ouvrages sur les canaux de Bourgogne, du Nivernais, du Centre, latéral à la Loire, de Roanne à Digoin, de Briare et sur la Seille canalisée. Ces opérations ont été conduites pour l'essentiel par VNF, sauf 5 opérations gérées par le Conseil Général de la Nièvre sur la section concédée du canal du Nivernais.

Nous avons étudié plus précisément les aménagements réalisés sur le canal de Bourgogne.
Le canal de Bourgogne a une vocation exclusivement touristique depuis 1980. Un peu plus de la moitié du canal se situe en zone 5B sur les départements de la Côte-d'Or et de l'Yonne.
A l'origine, l'objectif de VNF était de restaurer le canal, dans une optique de réhabilitation d'infrastructures. Mais le projet s'est progressivement enrichi, à l'instigation de la préfecture de région, jusqu'à une ambition plus globale d'aménagement et de valorisation des territoires traversés.

Les fonds européens ont permis de compléter les crédits nationaux sur la partie du canal en zone 5B. Les opérations menées concernent essentiellement la réhabilitation d'infrastructures :
- restauration – étanchéité de biefs,
- défense de berges,
- restauration d'écluses : étanchéité des portes, travaux de maçonnerie au niveau des bajoyers. (une dizaine d'écluses situées dans l'Yonne sont concernées par ces travaux).

Le PDZR ne fixait aucune conditionnalité environnementale à l'attribution des aides. Quelle que soit l'opération réalisée, aucune étude d'impact n'a été menée avant d'engager les travaux de restauration ; deux raisons sont avancées à ce sujet par VNF : d'une part, ces travaux se situent en dessous des seuils obligatoires pour la réalisation d'une étude d'impact, d'autre part il ne s'agit que d'opérations de réhabilitation d'infrastructures existantes et non de construction, dont les impacts sur l'environnement sont très faibles. Cet argument a été confirmé par la DIREN.

On note toutefois quelques efforts pour mieux intégrer les problèmes environnementaux dans certaines opérations de restauration des canaux.
Souvent l'utilisation des palplanches était pointée du doigt, car ces dernières constituaient de véritables pièges pour la grande faune incapable, en cas de chute dans le canal, de gravir la rive du fait des palplanches. Lors des travaux de restauration de biefs, des sorties pour le gibier, sous la forme d'escaliers, ont été intégrées.

Des techniques alternatives ont également été expérimentées : il s'agit d'une part de la végétalisation des berges (carex, iris, …) au dessus des palplanches enfonçées jusqu'à la surface, expérimentée sur une portion du canal située dans l'Yonne, en zone 5B; d'autre part de l'enrochement végétalisé, qui ne peut se pratiquer que s'il n'y pas de problème d'étanchéité ; cette technique a été expérimentée sur la portion Plombières-Velars (en dehors de la zone 5B).
Ces techniques nécessitent un entretien différent des berges. Il faut en effet veiller à ce que la végétation s'installe, donc les fauches doivent être un peu plus douces, ce qui est souvent mal perçu par les plaisanciers et les riverains qui préfèrent souvent avoir des berges bien nettes.

Selon la DIREN, ces techniques sont actuellement les seules qui permettent une prise en compte de l'environnement. Elles ont en outre un impact paysager certain. Le coût de la végétalisation des palplanches est en général inférieur aux coûts des techniques traditionnelles. Les freins à son utilisation viennent plutôt des difficultés techniques, des contraintes du suivi et de l'entretien, et de la mentalité des maîtres d'ouvrages peu ouverts à ces techniques. Mais le programme n'avait imposé aucune conditionnalité environnementale à l'attribution des aides financières pour les opérations de restauration des canaux ; ce qui explique que peu d'opérations, utilisant ces techniques alternatives, aient été menées.

S'agissant des plantations d'alignement le long du canal, aucune opération les concernant n'a été conduite dans le cadre du PDZR, alors qu'il s'agit d'un problème mal résolu. En effet, un grand nombre d'arbres sont arrivés à maturité et doivent être abattus (entre 4000 à 5000 arbres) ; il s'agit donc de réaliser de véritables coupes franches sur plusieurs kilomètres de berges, ce qui choque de multiples usagers dont les plaisanciers, les pêcheurs et les riverains et entraîne des réactions de la DIREN et du SDAP, jugées excessives par VNF. Celle-ci a donc lancé une étude avec l'ONF sur les plantations d'alignement, qui concerne environ 40 000 arbres : il s'agit d'élaborer un plan de gestion de ces plantations, qui amènerait à abattre environ 1000 arbres dans un premier temps. De son côté, la DIREN souhaite qu'une réflexion globale soit menée sur les essences à planter avec un objectif de

valorisation de ces boisements dans la filière bois et sur le phasage des abattages et des plantations afin de réguler les abattages futurs. Cette réflexion devrait déboucher sur un projet de reboisement des rives.

Enfin, il semble que les opérations de restauration du canal de Bourgogne menées dans le cadre du PDZR ont eu un effet d'entraînement pour une meilleure prise en compte de l'environnement et une valorisation globale du canal. En effet, VNF travaille actuellement, en partenariat avec l'Etat, sur « un programme de développement durable » autour du canal de Bourgogne. Il ne s'agit plus de raisonner uniquement en terme de restauration d'infrastructures mais en terme de développement global et durable. L'objectif est, d'intégrer les préoccupations environnementales et le développement économique. Mais l'Etat éprouve quelques difficultés pour impliquer les collectivités locales dans ce projet.

4.5. Le cadre de vie

Ce volet visant à améliorer les conditions de vie en milieu rural s'articule autour de 3 objectifs : l'amélioration des services publics et marchands, l'amélioration du cadre de vie et le traitement des nuisances domestiques. Nous étudierons ici les incidences potentielles sur l'environnement des deux derniers objectifs.

❶ L'amélioration du cadre de vie

Cet objectif passe par la restauration des équipements ruraux et la réhabilitation des villages.
Concernant les équipements ruraux, les actions sont essentiellement la pose de canalisation (3 000 km) et l'électrification (2 250 km de lignes).
On constate que seulement deux opérations menées dans la Nièvre concernent l'enterrement de lignes électriques. Or l'impact négatif des lignes électriques sur le paysage et la faune peut être important. Le PDZR aurait pu conditionner le financement de ces opérations à l'enfouissement des lignes prévues afin de limiter les impacts sur l'environnement.
De même, dans le cadre de la réhabilitation de villages, on ne note que 2 opérations concernant d'enfouissement de réseau France Telecom en Saône et Loire.
Une seule opération est renseignée et concerne la mise en valeur d'un village : 400 m de lignes enterrées au sein d'une commune de 150 habitants.

❷ Le traitement des nuisances domestiques

Ce volet concerne la réduction des sources de pollution des eaux et la gestion des déchets ménagers.

Le volet réduction de la pollution des eaux représente l'action la plus importante en nombre d'opérations (656) et en montant investi (339 MF de coût total pour 112 Mf de subvention). Il s'agit d'opérations d'extension de réseaux (332 réseaux de collecte) et de renouvellement d'équipement.
La pollution due aux rejets des collectivités locales provient des eaux usées domestiques, des services, des rejets des industries raccordées à l'égout communal et de la pollution apportée par les eaux pluviales. L'épuration des pollutions traditionnelles peut relever d'une approche collective (réseau d'égout, station d'épuration, lagunage) ou autonome (collecte et traitement au niveau d'une habitation). En France, le nombre total de stations d'épuration s'élevait à 12 174 au début des années 1990 contre 7 617 en 1980 (chiffres issus de « Les indicateurs de performance environnementale de la France » – IFEN – 1996/97), ce qui montre les efforts réalisés en 10 ans.

Selon les fiches renseignées, la situation de l'assainissement sur le territoire classé 5b avant le démarrage du programme était la suivante :
- 167 989 eqh/j traités
- 65 127 eqh/j non traités (245 fiches renseignées).
- 35 685 habitants dont les effluents ne sont pas traités.
- capacité d'épuration de la zone : 264 489 eqh/j.

Le PDZR a financé la construction de 40 stations d'épuration, la rénovation de 36 et la construction de 39 lagunages. Ces opérations ont permis d'augmenter la proportion de population bénéficiant de traitement des effluents : 22 609 habitants supplémentaires ont leurs effluents traités soit 60% de la population qui ne bénéficiait pas de système de traitement avant le programme (selon les fiches renseignées). Par ailleurs, la capacité d'épuration disponible sur la zone se serait accrue de 60 000 équivalent habitant. En finançant ces opérations, le PDZR a eu un impact positif sur l'environnement en améliorant la qualité des eaux rejetées. En effet, en 10 ans les taux de dépollution des stations d'épuration ont considérablement augmenté pour les matières oxydables et les matières en suspension (de 30 à 45 %).
Toutefois, on est loin des objectifs de départ, à savoir 100 stations d'épuration créées et 250 lagunages. La création de station d'épuration connaît un succès plus important que les systèmes extensifs de lagunage, alors que les objectifs d'installation d'équipement d'épuration privilégiaient cette seconde technique. En effet, les problèmes d'entretien et de maintenance d'une station d'épuration classique rendent préférable le lagunage en milieu rural.

Dans le cas de la zone 5b, la faible densité de population ne justifie pas toujours la mise en place d'un système de collecte. L'assainissement doit alors être individuel ce qui pose deux questions : celle pour le maire de disposer de moyens d'assumer les pouvoirs de police qui lui incombent pour faire respecter une épuration correcte ; et celle de l'aide publique au financement de ces équipements. Ainsi, le PDZR n'a pas prévu l'aide à l'équipement d'assainissements autonomes qui représentent une bonne solution technique et financière pour les zones à habitat dispersé. Si le PDZR a permis aux collectivités locales de réaliser des équipements qui leur incombaient, il n'est pas parvenu à promouvoir des techniques adaptées aux zones rurales à habitat dispersé.

L'amélioration de la gestion des déchets constitue également un volet environnemental important du PDZR.

En effet, les politiques publiques sont aujourd'hui confrontées dans le domaine de la gestion des déchets à la complexité croissante des enjeux. Historiquement, l'enlèvement des ordures ménagères répondait prioritairement à un souci de salubrité et d'hygiène publique. Aujourd'hui, la gestion des déchets s'inscrit dans un faisceau de préoccupations qui s'étendent aux économies d'énergie, à la préservation des ressources naturelles et de la qualité des eaux, à la santé des populations, mais également à l'emploi et au développement économique local.
La loi du 13 juillet 1992, relative à l'élimination des déchets, fixe 4 grands objectifs : la prévention ou la réduction de la production et de la nocivité des déchets, la limitation en distance de leur volume et de leur transport, le développement de leur valorisation, l'information du public. Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers ont défini les orientations à mettre en œuvre pour atteindre ces objectifs. Ils constituent davantage des documents d'objectifs que de planification. Ils définissent des objectifs concernant la valorisation, le traitement et le stockage des déchets ménagers et assimilés.
Avec l'interdiction de mettre des déchets bruts en décharges à partir du 1er juillet 2002, la loi de 1992 a accéléré les réflexions. La résorption de ces décharges d'ici 2002 constitue l'un des objectifs des politiques publiques en matière de gestion des déchets. Des aides techniques et financières sont pour cela accordées aux communes. La fermeture de ces décharges doit simultanément s'accompagner de la mise en place d'une gestion des déchets qui y étaient jusqu'alors stockés (cf encart n°6).

Les opérations financées dans le cadre du PDZR sont au nombre de 143 et concernent la construction ou l'équipement de déchetteries, l'installation de tri, la mise en place de collecte sélective, la réhabilitation ou l'élimination de décharges et la construction de stations de compostage.
Selon les fiches renseignées (92 sur 143), avant le programme, 163 550 habitants n'avaient pas de système de collecte (33 731) ou de système de collecte sélective (129 819). Après le programme, 260 187 bénéficient d'un réseau de collecte des ordures ménagères et 160 913 ont accès à une déchetterie. Toutefois ces données sont à prendre avec précaution dans la mesure ou les indicateurs de toutes les opérations ne sont pas remplis et où les doubles comptes sont possibles.

Encart n°6 : Les déchetteries

Les déchetteries ont à l'origine été créées pour accueillir les déchets volumineux qui ne sont pas ramassés avec les ordures ménagères (encombrants, gravats, déchets de jardins,…). L'objectif était notamment d'éviter les dépôts sauvages. Par extension d'autres déchets y ont également été admis : plastiques, papiers-cartons, textiles,… De plus en plus de déchetteries acceptent également les déchets ménagers spéciaux (piles, batteries, huiles de vidange, peinture…). Tous ces produits ont comme caractéristique commune d'être toxiques à faible dose. Leur collecte est peu organisée : ils sont ainsi souvent ramassés avec les ordures ménagères, rejetés dans les égouts ou la nature. Ils représentent alors une source de pollution diffuse importante. De plus ils empêchent un traitement satisfaisant des déchets ménagers et des eaux usées. Leur récupération dans les déchetteries constitue donc une réponse à un problème important. En Bourgogne 9 déchetteries sur 10 acceptent les batteries et les huiles minérales et 7 sur 10 les piles et des autres déchets spéciaux (peintures, solvants, néons, phytosanitaires) (OREB, juin 2000).

Nous allons essayer d'évaluer l'influence que le PDZR a pu avoir sur l'évolution de la gestion des déchets en Bourgogne.

La première déchetterie de Bourgogne s'est ouverte à Is sur Tille en 1977. Mais le nombre de déchetteries ne s'est développé de façon importante que depuis dix ans : on comptait 4 déchetteries en Bourgogne en 1989, 80 en 1999 (OREB) et 106 en 2001 desservants 838 communes, auxquelles s'ajoutent 47 déchetteries en projet pour 460 communes (ADEME). En 1999, un tiers des communes disposent d'une déchetterie sur leur territoire ou appartiennent à un groupement intercommunal desservi par une déchetterie. Les déchetteries sont inégalement réparties et desservent principalement des zones à forte densité de population et la moitié sont situées en Saône et Loire.

Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers prévoyaient 155 déchetteries à terme sur le territoire : 70 en Saône et Loire, 30 en Côte-d'Or, 35 dans l'Yonne et 15 dans la Nièvre (OREB). La situation en mars 2001 est présentée dans le tableau ci dessous.

Tableau n°2

Situation des déchetteries en Bourgogne en 2001 (Ademe et Oreb)

	Prévisions des PDEDM	Nombre de déchetteries			% de réalisations
		Opérationnelles	En projet	Total	
Saône et Loire	70	52	9	61	87%
Côte-d'Or	30	38	17	55	183%
Nièvre	15	9	13	22	146%
Yonne	35	7	8	15	42%

On note que les objectifs fixés sont très largement atteints et même dépassés pour les départements de la Côte-d'Or et de la Nièvre. Par contre, l'Yonne n'arrive pas à combler son retard. L'influence du PDZR sur cette évolution est notable. En effet, sur les 58 déchetteries présentes en zone 5b (31 opérationnelles et 27 en projet), le PDZR a financé 21 opérations les concernant. Par contre cette influence s'observe uniquement sur les départements de la Nièvre et de la Saône et Loire. Il semble qu'en Côte-d'Or ces opérations aient été financées sur d'autres fonds.
Si le programme a permis la création de plusieurs déchetteries en zone 5b, il n'a pas influencé le choix de techniques adaptées au milieu rural : les collectivités locales se sont tournées vers des installations de déchetteries classiques. Par exemple, aucune opération de déchetterie mobile, pourtant bien adaptée au milieu rural selon l'Ademe, n'a été mise en place. La déchetterie mobile permet en effet aux personnes éloignées des déchetteries et sans moyens de transport de pouvoir déposer leurs déchets et d'éviter ainsi la constitution de décharges sauvages.
La DDASS de Saône et Loire nous a expliqué que pour eux les déchetteries mobiles présentent de nombreux inconvénients. En effet, elle ne peut accepter les déchets verts et les gravats qui sont les déchets produits en plus grande quantité en milieu rural. De plus, les fréquences de passage sont trop faibles pour satisfaire les besoins des usagers. Enfin, elles ont un coût de fonctionnement élevé par rapport au service rendu. C'est pourquoi, la DDASS n'encourage pas ce procédé mis à part en complément d'une déchetterie fixe. Le SICED Bresse Nord (cf encart n°7) partage le même avis que la DDASS sur les déchetteries mobiles. Il affirme même qu'en Saône et Loire, les zones où existent des déchetteries mobiles sont celles où les décharges sauvages sont les plus importantes.

Les premières collectes sélectives multimatériaux ont été mises en place en Bourgogne en 1994 : elles desservaient alors 40 communes et 4% de la population régionale. Elles se sont ensuite multipliées : 939 étaient desservies en 1999 regroupant 47% de la population. En 2001, on dénombre 1421 communes desservies par la collecte sélective de matériaux recyclables secs (au moins trois matériaux) et 446 communes où le projet de collecte sélective est en cours (cf tableau n°3). Les ¾ de la région sont couverts par la collecte sélective.
Les quantités de déchets collectés sélectivement ont rapidement augmenté : moins de 1000 tonnes en 1994 et plus de 46 000 tonnes en 1999 (OREB).

Tableau n° 3

Situation de la collecte sélective en 2001 en Bourgogne (Ademe).

	Opérationnelles	***En Projet***	***Total***
Collecte sélective en Bourgogne	106 desservants 1421 communes	25 desservants 446 communes	131
Collecte sélective en zone 5b	62 desservants 889 communes	9 desservants 244 communes	71

Sur 71 opérations concernant la mise en place de collecte sélective recensées en zone 5b en 2001, la moitié ont bénéficié de financement du PDZR. Les maîtres d'œuvre sont le plus souvent des structures intercommunales (SIVOM, communauté de communes) auxquelles s'ajoutent des communes individuelles qui ont fait des investissements légers dans l'achat de matériel.
Encore une fois, l'influence du PDZR varie en fonction des départements. La moitié des opérations sont localisées dans l'Yonne et en Saône et Loire.

La majorité des opérations de collecte sélective financées par le PDZR est basée sur la collecte en apport volontaire. Selon l'ADEME, cette solution est bien adaptée au milieu rural. La solution du porte à porte est plus développée en milieu urbain. Ces opérations ont permis une augmentation de 646 tonnes par mois du volume de déchets triés (supplément de 352 tonnes par mois apportés en déchetterie et de 295 tonnes collectés).

Encart n°7 : Le SICED Bresse Nord

Il s'agit d'un syndicat intercommunal regroupant 44 communes de Saône et Loire et 25 000 habitants. Il a été créé en 1981 avec 10 communes. Il gère en régie la collecte des ordures ménagères, la collecte sélective, le traitement des déchets ménagers et des déchets verts. Il comprend 17 salariés : personnel administratif, responsable communication, chauffeurs, ripeur, agent de tri. Dans le cadre du PDZR, il a bénéficié de subventions pour différentes opérations : collecte sélective (60 points d'apports volontaires), communication (plaquettes, affiches, réunions d'information publique…), achat d'une plate forme de stockage et de broyage des déchets verts et d'un retourneur, réhabilitation d'une décharge intercommunale de 8 000 m^3 à Dampierre en Bresse, équipements pour les déchetteries.

Selon l'ADEME, il y aurait environ 2 000 décharges à réhabiliter en Bourgogne. Par rapport à ce besoin, le PDZR s'était donné comme objectif la réhabilitation ou l'élimination de 80 décharges en zone 5B. Or, on constate que seules 17 ont été réhabilitées. Selon l'ADEME, cet écart s'explique par une insuffisante prise de conscience au niveau des élus : beaucoup considèrent que les décharges communales ne représentent pas de problèmes environnementaux, et que ce sont surtout les grosses décharges qui sont concernées par ces réhabilitations ou éliminations. Par conséquent ils s'orientent plus vers des actions de collecte sélective et de construction de déchetteries. Or, selon l'ADEME, les décharges communales posent de véritables problèmes de pollution du sol et des eaux souterraines par percolation des lixiviats, de dégradation du paysage, voire des nuisances olfactives. Par ailleurs, les élus désirent souvent conserver les décharges municipales comme site de stockage de proximité pour les déchets inertes, alors qu'elles ne répondent pas aux critères techniques correspondants.

Par contre la DDASS de Saône et Loire développe des arguments différents pour expliquer cette situation. Premièrement, depuis plusieurs années, la DDASS considère comme prioritaire les opérations permettant la valorisation des déchets (collecte sélective et déchetterie). Car c'est grâce à la valorisation que les décharges municipales disparaîtront. Ils ont sensibilisé les élus dans ce sens, ce qui peut expliquer leur choix dans le cadre du PDZR. Deuxièmement, le thème de la réhabilitation des décharges fait apparaître un problème de compétences entre les structures intercommunales et les communes. En effet, les communes ayant transféré la gestion des déchets ménagers aux structures intercommunales estiment que le problème des décharges municipales relève de la compétences de l'intercommunalité. Or, les structures intercommunales considèrent que les décharges étant municipales, elles relèvent des compétences des communes. Pour répondre à ce problème, le SICED Bresse Nord a adhéré au programme Bourgogne propre du Conseil Régional. En effet, ce programme soutient les communes pour la réhabilitation des décharges même si ce sont les structures intercommunales qui y adhèrent.

Le PDZR a permis également la construction de 10 stations de compostage qui selon l'ADEME sont des opérations assez lourdes à mettre en place, notamment au niveau de la protection de la nappe contre les écoulements. Dans ce cadre, le syndicat mixte de la Puisaye Forterre, élargi au canton de Coulanges sur Yonne, a réalisé une unité de compostage des déchets fermentescibles pour 36 000 habitants. Cette unité utilise une technique innovante de compostage accéléré susceptible de produire en 8 à 10 semaines un compost mis à disposition des habitants et agriculteurs.
Il est intéressant de noter que ces opérations correspondent aux orientations de l'ADEME pour 2002. En effet, celle-ci souhaite mettre l'accent sur la valorisation des déchets fermentescibles (déchets verts, de cuisine) au sein de plateformes de compostage en milieu rural.

Il est également intéressant d'étudier l'articulation du PDZR avec les plans départementaux d'élimination des déchets et l'influence que le programme européen a pu avoir sur leur mise en œuvre. Le tableau ci-dessous présente les différents plans et leurs objectifs.

Tableau n°4
Les plans départementaux d'élimination des déchets ménagers en Bourgogne.

Départements	*Responsable*	*Objectifs*
Côte-d'Or	DDAF	- mise en place d'une collecte sélective sur l'ensemble du territoire avec un taux de valorisation de 60% - présence d'installation de traitement dans chaque périmètre défini.
Saône et Loire	DDASS	- la couverture du département en collecte sélective (apport volontaire et port à porte) - la couverture du département en déchetterie (une par canton) - 100% de valorisation.
Nièvre	Conseil Général	- le transfert des ordures ménagères par des centres de transit vers des unités de traitement avec récupération d'énergie. - mise en place de collecte sélective et de déchetteries pour accomplir cette mission avec un taux de valorisation de 40%. - création d'un ou deux centres de stockage.
Yonne	DDAF	- mise en place de collecte sélective par apport volontaire. - constitution d'un réseau de déchetteries. - primauté accordée à la valorisation et au stockage.

Ces plans ont connu une réorientation majeure avec la circulaire Voynet du 28/04/1998 qui met l'accent sur le recyclage, la valorisation matière et organique et la résorption des décharges brutes. Le plan de Saône et Loire a juste été remis à jour et validé le 03/05/2000. Celui de la Nièvre a été annulé le 29/07/1998 par le tribunal administratif. Les deux autres ont été révisés.

Selon l'ADEME, l'aide de l'Union Européenne, dans le cadre du PDZR, allait dans le même sens que la politique des plans départementaux d'élimination des déchets ménagers et assimilés. Par contre, ceux-ci ne tiennent pas compte du zonage 5B. Depuis le 01/01/1999, l'ADEME ne finance plus qu'à 60% les projets de déchetteries et de collecte sélective. Le programme Objectif 5B a donc eu une influence sur l'engagement financier de l'ADEME. En effet, si un projet est financé à 60% par les aides de l'Union européenne, l'ADEME se désengage totalement. Qu'en est-il alors du principe d'additionnalité des aides ?
Selon l'ADEME, les opérations financées dans le cadre du PDZR correspondent à de véritables besoins, et elles ont permis un équipement nécessaire de certaines collectivités locales. Par ailleurs, les solutions utilisées correspondent à celles préconisées actuellement pour une meilleure gestion des ordures ménagères. Si le programme a eu une influence au niveau financier, l'ADEME pense qu'il n'a pas eu d'impact particulier au niveau technique.

Si l'on observe des écarts entre les objectifs fixés et les résultats obtenus, cela ne témoigne pas forcément d'un manque de volonté des collectivités locales mais peut s'expliquer par un retard dans l'élaboration des plans départementaux par rapport à la période de mise en œuvre du PDZR. En effet, à part la Saône et Loire où le plan a été validé en 1996, les autres départements n'ont publié leurs plans qu'en 1998/99 et le PDZR s'est achevé en 1999. Les départements de Côte-d'Or, de Saône et Loire, de la Nièvre ont mis en place un dispositif opérationnel entre les conseils généraux et l'ADEME qui leur a permis d'engager des opérations d'équipements dans le cadre du PDZR à partir de 1998. Dans l'Yonne, un désaccord entre la Préfecture et le Conseil Général a conduit à un désengagement de ce dernier dans le suivi de ce dossier et a entrainé un retard dans l'accès à des financements du PDZR pour mettre en œuvre les préconisations du plan départemental.

A partir des résultats obtenus, on constate que la répartition géographique des opérations sur le territoire est très inégale. En effet, la majorité des opérations a été menée en Saône et Loire. A l'inverse, très peu d'actions ont été menées en Côte-d'Or. Or la Saône et Loire était déjà le département le plus en avance en matière de gestion des ordures ménagères avant le démarrage du programme. Le PDZR n'a donc pas permis de mettre à niveau les départements dans ce domaine.

Pour l'ADEME, ce type de programme proposant des subventions importantes peut entraîner certaines dérives telles que l'absence de réflexion sur la gestion globale, la duplication par les bureaux d'étude d'études de projets d'un site à l'autre, susceptibles de poser des problèmes de dimensionnement des infrastructures. Selon la DDASS de Saône et Loire, ce problème ne se pose pas sur leur département dans la mesure où le Conseil Général a défini des seuils : par exemple, pour les déchetteries le nombre de modules est défini en fonction de la population.

Nous avons étudié plus particulièrement l'influence du PDZR sur la mise en oeuvre du plan départemental d'élimination des déchets ménagers de Saône et Loire.
Selon la DDASS, en Saône et Loire, la politique d'élimination des ordures ménagères est très volontariste en matière de valorisation des déchets et ceci depuis plusieurs années.
Actuellement, on dénombre 52 déchetteries pour une population de 55 000 habitants. Environ 95% de la population a accès à une déchetterie. Il manque seulement une quinzaine de déchetteries en milieu rural dans des secteurs peu peuplés. Par ailleurs, 94% de la population bénéficient de la collecte sélective au travers de contrats éco-emballage.

Le plan ne prenait pas en compte la zone 5B dans la mesure où ils ne définissaient que des grands objectifs et non des actions localisées dans le département. L'élaboration du plan s'est basée sur une démarche participative. La commission du plan se composait de 80 membres représentant tous les syndicats des ordures ménagères, les associations de protection de l'environnement et les élus locaux. Cette démarche a permis une appropriation du plan par les acteurs locaux qui ont défini eux même les actions à mettre en place (déchetterie, collecte sélective) et leur localisation sur le territoire. Les actions de mise en œuvre du plan ont bénéficié de financements au travers du fonds départemental (Ademe et Conseil Général) qui subventionne ces projets à hauteur de 60%. L'aide de l'Union Européenne, par l'intermédiaire du PDZR, a permis d'obtenir 10 à 20 % de subventions supplémentaires. Selon la DDASS, le PDZR a donc permis d'accélérer la mise en œuvre du plan départemental d'élimination des ordures ménagères et d'atteindre les objectifs fixés dans ce plan, à savoir : la couverture du département en collecte sélective (apport volontaire et porte à porte) et en déchetterie (une par canton) et 100% de valorisation. Pour le Conseil Général, le PDZR a permis de subventionner plus d'actions au niveau du département, d'aider plus de collectivités locales. Le SICED Bresse Nord (syndicat intercommunal de gestion des ordures ménagères) affirme que le programme n'a pas été incitatif dans la mesure où les actions étaient prévues et se seraient faites sans les subventions du PDZR. Par contre, il a permis d'intensifier, de multiplier le nombre d'opérations (60 points d'apports volontaires au lieu de 50 prévus initialement).

Ainsi, les échéances 2002 définies dans la loi de 1992 seront atteintes en Saône et Loire. Cette avancée dans les domaines de la collecte et de la valorisation des ordures ménagères permet à la DDASS de lancer deux nouveaux programmes avec les collectivités locales : collecte des fermentescibles en porte à porte par camion compartimenté (actuellement 25% seulement de la population est concernée) et la valorisation énergétique. Toutefois, le SICED Bresse Nord relève une opposition des élus du Conseil Général, des syndicats intercommunaux et des maires au projet de collecte des fermentescibles. Selon eux, la population a fait assez d'efforts dans le domaine de la collecte sélective : « On lui demande de trier ses déchets et en plus elle paie plus cher pour leur traitement ! ». Ils considèrent que la fraction non triée est minime. Ils sont près à inciter la population à faire du compost, mais pas à lui demander de trier les fermentescibles.

Un autre programme concerne les activités économiques et la valorisation des déchets produits : déchets du BTP, plastiques agricoles, déchets du bois (bois énergie), déchets de garagistes, déchets de la restauration. Enfin, des projets concernant des équipements lourds sont prévus : incinérateurs et centres de tri.

La DDASS reconnaît que la validation du plan départemental d'élimination des ordures ménagères dès 1996 leur a permis d'obtenir des financements importants, notamment pour la collecte sélective financée alors par l'Ademe à hauteur de 60 à 80 %. Ils ont également pu profiter des aides dans le cadre du PDZR. Dans l'évaluation intermédiaire de 1997, c'est le seul département à avoir conduit quelques opérations. Par ailleurs, la mise en place d'un guichet unique où les opérateurs déposait leur dossier a facilité les initiatives des élus locaux. Ensuite, ce guichet répartissait entre les projets les aides du Conseil Général, de l'ADEME et de l'Union européenne.

Selon la DDASS, les élus sont satisfaits de la construction des déchetteries et de la mise en place de la collecte sélective (acier-alu, papier, verre, plastique). Dans le cadre de la collecte sélective les structures intercommunales passent des contrats avec Ecoemballages ce qui leur permet d'obtenir une aide au fonctionnement absente des aides du Fonds départemental et des aides européennes qui sont exclusivement des aides à l'investissement. L'aide d'Ecoemballages concerne la garantie reprise, le soutien à la tonne et le soutien à l'achat d'équipement.

La DDASS affirme que les opérations de construction ou d'équipement de déchetteries, de mise en place de collecte sélective financées notamment par le PDZR ont un impact positif sur l'environnement dans la mesure ou la mise en place d'une déchetterie s'accompagne souvent de la fermeture des décharges sauvages. Cet argument est confirmé par le SICED Bresse Nord qui a constaté la disparition de presque toutes les décharges municipales et sauvages suite à la mise en place de collectes sélectives et de déchetteries. On assiste également à un changement de mentalités de la population. En effet, celle ci trouve inadmissible la présence d'une décharge du moment qu'une déchetterie a été construite et fait pression sur les élus pour sa fermeture. Il faut relever que l'information et la sensibilisation de la population est un axe incontournable des projets de déchetterie ou de collecte sélective en Saône et Loire.
Pour le SICED Bresse Nord, les opérations menées ont eu une influence sur leur reconnaissance locale et l'organisation intercommunale. A l'heure actuelle, deux nouvelles communes souhaitent adhérer au syndicat car son système de gestion des ordures ménagères répond à leur attentes et à celles de leurs administrés.
La mise en place de la collecte sélective par apports volontaires a également entrainé une augmentation de personnel au sein du SICED (0,5 personne à 3 personnes).

Conclusion

Le PDZR a eu un impact positif réel sur l'environnement par les financements de ces opérations d'assainissement et de gestion des ordures ménagères. Ces améliorations sont diminution de la pollution des eaux, des sols, de l'air et des paysages.
Les opérations de gestion des déchets ménagers se sont multipliées en fin de programme avec la validation des plans départementaux. Ces nombreuses initiatives conduites par les collectivités locales marquent une prise de conscience et leur engagement dans les nouvelles orientations de gestion des déchets et d'assainissement.

Le programme a donc été un facteur important d'engagement des collectivités locales et d'accélération des projets. Mais l'attribution de subventions ne suffit pas forcément à définir une politique globale, notamment en matière de gestion des déchets. L'ADEME pense qu'il aurait peut être fallu prévoir un volet animation et conseil sur les territoires, permettant de définir une politique locale de gestion des ordures ménagères et de choisir les solutions les plus pertinentes en matière d'équipements. Pour la DDASS de Saône et Loire, le problème de l'animation ne se pose pas sur son département car ce travail est engagé depuis de nombreuses années. Il a abouti à la prise de conscience de l'utilité et de la

nécessité de la mise en place de processus de collecte sélective et de valorisation des déchets ménagers de la part des élus et de la population. Le PDZR n'a donc pas induit de changements de comportements en Saône et Loire chez les élus et la population. Par contre, la DDASS reconnaît que la mise à disposition de crédits d'animation dans un programme comme le PDZR pourrait être intéressante et utile pour les départements qui ne possèdent pas de poste dans ce domaine.

Par ailleurs, la gestion des actions d'élimination des déchets ménagers est fortement départementalisée. En effet la réalisation des plans départementaux a fait naître des politiques de gestion des déchets différentes d'un département à l'autre. Ainsi aucune action interdépartementale n'est envisagée alors que des solutions économiques et des économies d'échelle pourraient être obtenues en créant des zones de collecte sur des territoires interdépartementaux.

4.6. La formation

Le volet formation du PDZR ne contient pas d'objectif environnemental. Toutefois, les actions développées peuvent avoir eu un impact positif par la sensibilisation des stagiaires à la protection de l'environnement. Cette sensibilisation a pu se faire au sein de modules de formation intégrant la dimension environnement ou dans le cadre de chantiers d'insertion. En effet, ces derniers ont souvent pour objet des travaux de restauration du patrimoine local, d'embellissement du village ou d'entretien de l'environnement rural.
Une enquête postale portant sur 37 organismes bénéficiaires du PDZR, dont 20 interviennent sur de la formation professionnelle a été réalisée. Les résultats montrent que 14 formations sur 139 formations conventionnées contiennent un module spécifique sur la protection de l'environnement. Ce module a pour objectif la mise en œuvre de normes environnementales dans 12 cas et la sensibilisation aux risques de pollution dans 2 cas. Dans 1/3 des cas, ces modules concernent des formations agricoles qui intègrent des enseignements sur les mesures agri-environnementales et sur le plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole, notamment dans les BPREA. Un second tiers concerne des formations dans les domaines du tourisme et de l'environnement et le dernier tiers à diverses autres formations.
Ces résultats montrent que l'éducation à la protection de l'environnement à travers la formation, n'a pas été significativement développée dans le cadre du PDZR, elle figurait d'ailleurs pas dans ses objectifs opérationnels.

Une étude réalisée sur les projets d'insertion par l'économie financés par le PDZR montre que la place de l'environnement y est plus importante. Les 2/3 des chantiers d'insertion interviennent en effet sur l'entretien de rivières, de sentiers de randonnées, de chemins ou sur l'aménagement de points de vue. Les opérations de Service Auxois Sud sur la restauration de la rigole de Grosbois d'alimentation du canal de Bourgogne, les opérations d'entretien de rivières conduites par l'association GREN dans l'Auxois et le Châtillonnais et les multiples chantiers réalisés dans la Nièvre (cantons de Donzy, Varzy, Clamecy) sont significatifs et ont démontré l'utilité de ces services environnementaux. L'opération d'entretien de la Drée par la municipalité d'Epinac sur 5km a permis de redonner au cours d'eau son aspect naturel, d'améliorer le paysage qui profite directement aux habitants de la ville et aux usagers du camping municipal situé à proximité de la rivière. Cette opération a par ailleurs été l'occasion de publier deux numéros du « jounal du chantier de la Drée » qui a tenu informé les habitants de l'évolution du chantier et qui a contribué à leur sensibilisation à l'environnement à travers divers articles (usages de la rivières, faune et flore).
Le PDZR a par conséquent eu un impact significatif sur l'entretien de l'espace à travers les actions d'insertion par l'économique qu'il a soutenues.

4.7. La sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine naturel

Ce volet ne sera pas étudié avec précision ici dans la mesure où notre objectif était d'analyser les impacts des actions sectorielles du programme, autres que celles concernant le patrimoine naturel. Ce volet a par ailleurs fait l'objet d'un rapport thématique. Nous ne rappellerons donc que les principales conclusions.

Ce volet vise l'entretien et la réhabilitation du patrimoine naturel et paysager et sa valorisation au travers du tourisme nature et du tourisme pêche. Le champ d'action est donc relativement vaste, mais le Docup insiste sur le fait que la priorité sera donné aux zones à forte valeur patrimoniale ou au potentiel de fréquentation important.
Le PDZR a permis de financer la réalisation de nombreuses études de sites, la définition d'outils de gestion et la mise en place d'équipements qui permettent un meilleur accès au milieu naturel ainsi qu'une meilleure gestion et mise en valeur de ces derniers. Par ailleurs, des efforts importants ont été faits par rapport aux préoccupations pédagogiques ce qui a donné lieu à des financements spécifiques relatifs à la sensibilisation et à l'éducation à l'environnement. Ces actions visaient les acteurs territoriaux et le public d'une manière plus général. Cette sensibilisation s'est faite soit au travers d'actions de communication (documents pédagogiques, circuit d'interprétation, résultats d'étude, …) soit lors de la mise en place d'opérations au travers de concertation réunissant les différents acteurs du territoire.

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACEIF	Agence en Conseil, Etudes, Information et Formation
ADA	Association de Développement de l'Auxois
ADASEA	Association Départementale d'Aménagement des Structures d'Exploitation Agricole
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
ADNC	Association de Développement du Nivernais Central
AFOCEL	Association forêt-cellulose
AFPA	Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
AIEC	Association Intermédiaire pour l'Emploi des Chômeurs
AMTRAC	Action de Modernisation Transmission Reprise de l'Artisanat et du Commerce
ANCAR	Association Niversaise de Conseil en Aménagement Rural
ANPE, ALE	Agence Nationale pour l'emploi, Agence Locale pour l'Emploi
APBCO	Association des Plateaux de Bourgogne de Côte d'Or
APP	Atelier Pédagogique Personnalisé
ARDAB	Association Régionale pour le Développement de l'Artisanat en Bourgogne
ARDAN	Action régionale pour développer des actions nouvelles
ATR	Administration Territoriale de la République (Loi sur...)
ATRA	Action Transmission Reprise de l'Artisanat et du Commerce
ATRACAF	Action Transmission Reprise de l'Artisanat et du Commerce de l'Agriculture et de la Forêt
BEPA	Brevet d'Etudes Professionnelles Agricoles
BPREA	Brevet Professionnel de responsable d'exploitation Agricole
CAFAD	Certificat d'Aptitude à la fonction d'Aide à Domicile
CAUE	Conseil d'Architecture d'Urbanisme et d'Environnement
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDHR	Comité Départemental d'Habitat Rural
CDOA	Commission Départementale d'Orientation Agricole
CEMAGREF	Centre d'Etudes du Machinisme Agricole du Génie Rural des Eaux et des Forêts
CEP	Centre d'Etudes des Patrimoines
CERD	Centre d'Etudes et de Ressources sur la Diversification
CEREPY	Coopérative Régionale des Producteurs de l'Yonne
CES	Contrat Emploi Solidarité
CFPPA	Centre de Formation Professionnelle et de Perfectionnement pour Adultes
CIBC	Centre Inter Institutionnel de Bilan de Compétences
CIBC	Centre Interprofessionnel de Bilan de Compétences
CIPREF	Centre d'Information et de Promotion des Entreprises Forestières de Bourgogne
CLARE	Contrat Local d'Adaptation et de Restructuration des Exploitations Agricoles
CNIFOP	Centre National de Formation de la Poterie
COFOCOVA	Coopérative Forestière de Côte d'Or
CPER	Contrat de Plan Etat-Région
CPIE	Centre Permanent d'Initiation à l'Environnement
CREFOGE	Centre Régional de Formation à la Géomatique
CRPF	Centre Régional de la Propriété Forestière
CSNB	Conservatoire des Sites Naturels de Bourgogne
CTE	Contrat territorial d'Exploitation

CTEIF	Comité Technique Emploi Insertion Formation
CUMA	Coopérative d'Utilisation en Commun de Matériel Agricole
DADS	Déclaration Annuelle des Données Sociales
DDAF	Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DDTEFP	Direction Départementale du Travail et de la Formation Professionnelle
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DOCUP	Document Unique de Programmation
DRAC	Direction Régionale des Affaires Culturelles
DRAF	Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt
DRCA	Délégation Régionale au Commerce et à l'Artisanat
DRIRE	Direction Régionale de l'Industrie de la Recherche et de l'Environnement
DRT	Délégation Régionale au Tourisme
DRTEFP	Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
ENESAD	Etablissement National d'Enseignement Supérieur Agronomique de Dijon
EREF	Espace Régional Emploi-Formation
FACE	Fonds d'Amortissement des Charges Electriques
FEDER	Fonds Européen de Développement Economique Régional
FEOGA	Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole
FFN	Fonds Forestier National
FGER	Fonds de Gestion de l'Espace Rural
FNADT	Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire
FNDAE	Fonds National de Développement des Adductions d'Eau
FOAD	Formation Ouverte à Distance
FRAC	Fonds Régional d'Aide et de Conseil
FRILE	Fonds Régional d'Initiative Locale pour l'Emploi
FROTSI	Fédération Régionale des Offices du Tourisme et Syndicats d'Initiative
FSE	Fonds Social Européen
GAEC	Groupement Agricole d'Exploitation en Commun
GREN	Groupe de Recherche d'Emplois Nouveaux
IAA	Industrie Agricole et Alimentaire
ICHN	Indemnité Compensatrice d'Handicap Naturel
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IRFA	Institut Régional pour la Formation des Adultes
LEADER	Liaison entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
NOW	New Opportunity for Women
NTIC	Nouvelle Technique d'Information et de Communication
OGAF	Opération Groupée d'Aménagement Foncier
ONF	Office National des Forêts
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
OPARCA	Opération Programmée d'Amélioration et de Restructuration du Commerce et de l'Artisanat
ORF	Orientation Régionale Forestière
ORP	Orientations Régionales de Production
OTSI	Office du Tourisme & Syndicat d'Initiative
OTSI	Offices du Tourisme et Syndicats d'Initiative
PAC	Politique Agricole Commune

PAT	Prime d'Aménagement du Territoire
PNR	Parc Naturel Régional
PNRM	Parc Naturel Régional du Morvan
PRDC	Programme Régional de Développement Coordonné
RGA	Recensement Général de l'Agriculture
RGP	Recensement Général de la Population
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau
SATESE	Service d'Assistance Technique aux Exploitants de Stations d'Epuration
SEM	Société d'Economie Mixte
SERFOB	Service Régional de la Forêt de Bourgogne
SGAR	Secrétariat Général aux Affaires Régionales
SICAFOME	Société d'Interêt Collectif des Foires et Marchés
SIEACAT	Syndicat Intercommunal pour l'Aménagement et l'Equipement du Tonnerrois
UCIA	Union des Industriels Commerçants et artisans
UE	Union Européenne
UFOB	Union des Forêts de Bourgogne
VNF	Voies Navigables de France

UNITE MIXTE DE RECHERCHE INRA-ENESAD
EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

ENESAD, BP 87999, 26, Bd Dr Petitjean, 21079 Dijon cedex

Evaluation finale programme de développement des zones rurales 1994 – 1999 (objectif 5b) en Bourgogne

DENIS LEPICIER ET JEAN-PAUL DAUBARD

avec la collaboration de **Véronique da Silva**, **Jo Raimondi, Marc Guérin** et **Dominique Vollet**

et sous la responsabilité scientifique de **Bertrand Schmitt** (responsable de l'étude), **Marielle Berriet-Solliec** et **Francis Aubert**

Rapports thématiques - Tome II

RAPPORT D'EVALUATION A LA PRÉFECTURE DE RÉGION DE BOURGOGNE

Octobre 2001

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

UNITE MIXTE DE RECHERCHE INRA-ENESAD
EN ECONOMIE ET SOCIOLOGIE RURALES

ENESAD, BP 87999, 26, Bd Dr Petitjean, 21079 Dijon cedex

Evaluation finale programme de développement des zones rurales 1994 – 1999 (objectif 5b) en Bourgogne

DENIS LEPICIER ET JEAN-PAUL DAUBARD

avec la collaboration de **Véronique da Silva**, **Jo Raimondi, Marc Guérin** et **Dominique Vollet**

et sous la responsabilité scientifique de **Bertrand Schmitt** (responsable de l'étude), **Marielle Berriet-Solliec** et **Francis Aubert**

Rapports thématiques - Tome II

RAPPORT D'EVALUATION A LA PREFECTURE DE REGION DE BOURGOGNE

Les travaux d'évaluation présentés dans ce document ont été financés sur des fonds européens (FEOGA)

Octobre 2001

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVANT-PROPOS

L'évaluation finale du Programme de développement des zones rurales (PDZR) de Bourgogne, 1994-1999, a été réalisée au sein de l'Unité Mixte de Recherche INRA-ENESAD en Economie et Sociologie Rurales, Dijon, sous la responsabilité scientifique de **Bertrand Schmitt** (Directeur de l'UMR).

Les travaux ont été réalisés par **Denis Lépicier et Jean-Paul Daubard** qui, outre leurs investigations propres, ont animé une équipe de chargés d'études spécialisés : **Marc Guérin** et **Dominique Vollet**, CEMAGREF-Clermont-Ferrand (analyse de politique) ; **Jo Raimondi**, FIDES-Conseil (Forêt, Ressources humaines : formation au développement et Insertion) ; **Véronique da Silva**, IFAD-MR (impacts environnementaux du programme) ; **Géraldine Thomas** (organisation et traitement des bases de données internes et externes) ; **Eric Charbonnier** (enquêtes auprès des centres de formation) ; **Aurélie Galdemar**, Dijon-Etudes-Conseils (enquêtes auprès d'entreprises).

L'encadrement scientifique de l'évaluation a été assuré par des chercheurs et des enseignants-chercheurs de l'INRA et de l'ENESAD. **Francis Aubert**, **Marielle Berriet-Solliec** et **Bertrand Schmitt** ont assuré la coordination et le pilotage scientifique des travaux. Ils ont été appuyés, pour les travaux thématiques, par : **Mohamed Hilal** (équipements et OPARCA) ; **Danièle Capt** (agriculuture, tourisme) ; **Dominique Normandin**, INRA-ESR, Nancy (forêt) ; **Jean Christophe Kroll** (agriculture) ; **Luc Thiébaut** (environnement) ; **Cécile Détang-Dessendre** et **Nelly Stephan** (Ressources humaines) ; **Sylvie Charlot** (équipements publics).

Certains des résultats présentés dans ce rapport s'appuient sur les investigations réalisées dans les mémoires de fin d'études et travaux d'ingénieurs suivants : **Marjorie Boyer** (ENSA de Rennes), Impacts du PDZR sur l'organisation du territoire bourguignon ; **Thierry Chaussignand** (ENESAD Dijon), Impact du PDZR sur le comportement des propriétaires forestiers ; **Frédéric Lévy et Emilie Pleyber** (ENESAD, Dijon), Impact environnementale de certaines mesures agricoles et forestière du PDZR ; **Bruno Saillet** (ENESAD, Dijon), Evaluation du volet agricole du PDZR ; **Lionel Van Rees** (Faculté des Sciences de Nancy), Impact des actions de sauvegarde et de mise en valeur du patrimoine naturel.

Le rapport se compose de deux tomes. Le premier intitulé « ***Rapport principal*** », présente la synthèse des résultats de l'évaluation. Le second, ci-dessous, rassemble les résultats des investigations réalisées par domaines d'intervention : il est constitué de sept « ***Rapports thématiques*** » construits selon un plan commun : une première partie rappelle les objectifs affichés par le programme et aborde leur pertinence et cohérence, une seconde présente les réalisations effectuées, et une troisième s'efforce de dégager les principaux impacts sectoriels et plus globaux. Ces rapports thématiques sont synthétisés dans la section 3.2. du rapport principal.

Ce document présente les 7 rapports thématiques :

- Développent des exploitations agricoles,
- Développement et adaptation de la filière forestière,
- Compétitivité et développement des entreprises, du commerce et de l'artisanat,
- Valorisation du potentiel touristique et du patrimoine culturel,
- Amélioration des conditions de vie,
- Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine naturel,
- Mobilisation des ressources humaines.

Ces rapports sont construits selon un plan commun : une première partie rappelle les objectifs affichés par le programme et aborde leur pertinence et cohérence, une seconde partie présente les réalisations financées entre 1994 et 1999, la troisième s'efforce de dégager les principaux impacts sectoriels et plus globaux.

Ces rapports thématiques constitue le matériau de base pour répondre aux questions de l'évaluation, dont la synthèse en est faite dans la section 3.2. du rapport principal.

Evaluation finale programme de développement des zones rurales 1994–1999 (Objectif 5b) en Bourgogne

Rapports thématiques – Tome II

Sommaire

AVANT-PROPOS **1**

A. DÉVELOPPEMENT DES EXPLOITATIONS AGRICOLES **1**

1. DU CONTEXTE DE L'AGRICULTURE DE LA ZONE AUX LEVIERS D'ACTION MOBILISÉS EN AGRICULTURE **3**

1.1. Des objectifs aux leviers d'action du PDZR sur le développement des exploitations **3**

1.1.1. Les leviers d'action mobilisés en agriculture *4*

1.1.2. Des objectifs très larges conduisant à des contradictions *6*

1.2. Une mise en œuvre à plusieurs niveaux et avec l'exigence d'une intervention collective **6**

2. LES RÉALISATIONS DU PDZR DANS LE SECTEUR AGRICOLE **7**

2.1. Résultats d'ensemble **7**

2.1.1. Des bénéficiaires des actions agricoles essentiellement individuels *8*

2.1.2. Les leviers d'action mobilisés dans le secteur agricole *9*

2.1.3. Des différenciations spatiales significatives selon les zones CLARE dans la mise en œuvre du PDZR *11*

2.2. Les réalisations par leviers d'action **14**

2.2.1. La modernisation des structures à travers un nombre limité d'actions peu novatrices (cf. tableau 4) *14*

2.2.2. L'amélioration technique et l'augmentation de la valeur ajoutée : Le PDZR soutient les filières dominantes de la zone *17*

2.2.3. Les réalisations en matière d'emploi : l'expérimentation de mesures dans le domaine de l'installation *26*

2.2.4 Les actions environnementales *28*

3. ANALYSE DES IMPACTS DU PDZR SUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE **31**

3.1. Les exploitations bénéficiaires du PDZR **31**

3.2. Un accompagnement de la restructuration des exploitations d'élevage et des effets d'aubaine pour les exploitations céréalières **32**

3.3. Le PDZR a contribué au renforcement des systèmes de production et des filières dominants en favorisant leur adaptation aux exigences de qualité et de protection de l'environnement. **32**

3.4. Des effets en demi-teinte de la territorialisation du volet agricole du PDZR **34**

3.5. Impact sur l'organisation collective en agriculture **36**

B. DÉVELOPPEMENT ET ADAPTATION DE LA FILIÈRE FORESTIÈRE 37

1. DU CONTEXTE DU SECTEUR FORESTIER AUX OBJECTIFS DU PDZR 39

1.1. Le contexte forestier bourguignon 39

1.2. Les objectifs du programme 40

1.2.1. L'amélioration de la compétitivité économique de la filière 40

1.2.2. Le développement des fonctions non productives de la forêt 43

1.3. Le PDZR dans la politique forestière régionale 44

2. LES RÉALISATIONS DU PDZR DANS LE DOMAINE FORESTIER 45

2.1. Vue d'ensemble 45

2.2. Les réalisations par modalité d'action du programme 47

2.2.1. L'amélioration de la qualité de la forêt 47

2.2.2. La desserte forestière : des réalisations dépassant les objectifs 48

2.2.3. Le développement de la filière : 49

2.2.4. Le développement des nouvelles fonctions de la forêt 51

3. ANALYSE DE L'IMPACT DU PROGRAMME SUR LA FILIÈRE 53

3.1. Le PDZR abonde significativement la politique forestière régionale 53

3.2. Le PDZR aura peu contribué à l'évolution des modes de gestion forestière des propriétaires 53

3.3. Le PDZR a eu un impact sensible sur la mobilisation des bois 54

3.4. Le PDZR n'a pas généré d'autres usages de la forêt 55

C. COMPÉTITIVITÉ ET DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT 57

1 . OBJECTIFS AFFICHÉS EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE 59

1.1. Les objectifs du PDZR 59

1.2. Les conditions de mise en œuvre : les spécificités du PDZR 61

1.3. Des objectifs aux modalités d'intervention 62

1.3.1. Les modalités d'intervention sur les facteurs internes de compétitivité des entreprises 62

1.3.2. Facteurs externes de compétitivité 63

1.4 Appréciation de la pertinence de l'intervention du PDZR pour le développement économique de la zone 5b 64

2. LES RÉALISATIONS DU PROGRAMME 65

2.1. Vue d'ensemble de l'intervention du PDZR auprès des entreprises 65

2.2.1. L'aide à l'investissement dans l'outil de production 68

2.2.2. Le développement des compétences dans l'entreprise 71

2.2.3. L'animation économique et les études 71

2.2.4. Les actions interentreprises 74

2.2.5. Les biens publics destinés aux entreprises 78

3. IMPACT DU PDZR SUR LE DÉVELOPPEMENT ET LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES **79**

3.1. Les entreprises bénéficiaires **79**

3.2. Impact de l'aide sur le développement des entreprises bénéficiaires **82**

3.3. Impact global sur la zone **82**

3.4. Résultat de l'enquête auprès d'un échantillon d'entreprises **83**

D. Valorisation du potentiel touristique et patrimoine culturel 87

1. LA POLITIQUE DU PDZR POUR LE TOURISME ET LE PATRIMOINE **89**

1.1. Rappel des objectifs du DOCUP **89**

1.2. Position du PDZR par rapport aux politiques antérieures **89**

1.3. Les conditions de mise en œuvre **90**

1.4. Les apports spécifiques du PDZR **91**

2. LES RÉALISATIONS DU PDZR POUR LE TOURISME ET LE PATRIMOINE **91**

2.1. Considérations générales sur les réalisations **91**

2.1.1. Répartition par territoire PRDC *91*

2.1.2. Répartition par bénéficiaire *92*

2.2 Les réalisations par objectifs **92**

2.2.1. L'amélioration de la capacité d'action des acteurs locaux du tourisme *93*

2.2.2. L'amélioration de l'offre d'hébergement (objectif mis en œuvre par l'action C 104) *94*

2.2.3. L'amélioration de l'offre de produits touristiques *95*

2.2.4. La sauvegarde et la mise en valeur des grands sites du patrimoine culturel *98*

2.2.5. La sauvegarde et la valorisation du patrimoine naturel (pour mémoire) *101*

2.3. Un exemple de concentration des actions du programme sur un site : Tournus **101**

2.3.1. Le projet et les acteurs *102*

2.3.2. Les réalisations *102*

2.3.3. La cohérence de ces actions *103*

3. LES EFFETS DES ACTIONS RELATIVES AU TOURISME ET AU PATRIMOINE MENÉES DANS LE PDZR **103**

3.1. Les effets sur la fréquentation **103**

3.1.1. L'évolution de la capacité d'hébergement marchand de la zone *103*

3.1.2. La fréquentation de l'hébergement marchand *106*

3.1.3. La fréquentation des activités et monuments *106*

3.1.4. Les incidences de la fréquentation touristique sur l'activité économique *108*

3.2. L'incidence sur l'organisation des acteurs de la filière et des territoires **108**

3.3. Les effets d'une macro-réalisation : l'itinéraire de la civilisation celte **109**

3.3.1. Le Centre s'est construit une légitimité *109*

3.3.2. Une nouvelle dimension : l'itinéraire de la civilisation celte *111*

3.4. Les effets du programme sur un site : l'exemple de Tournus **111**

3.4.1. La fréquentation touristique *112*

3.4.2. L'activité économique *112*

3.4.3. Le cadre de vie des habitants *113*

3.4.4. L'organisation des acteurs sur le site et avec les territoires voisins *113*

E. EQUIPEMENTS PUBLICS ET AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE 115

1. LA POLITIQUE DU PDZR EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENTS 117
1.1. Les objectifs fixés par le DOCUP 117
1.2. Le dispositif de mise en œuvre 117
1.3. Quelle spécificité pour le PDZR ? 118

2. LES RÉALISATIONS EN MATIÈRE D'ÉQUIPEMENTS 118
2.1. Considérations générales 118
2.2. Le maintien et l'amélioration des services à la population 119
2.3. L'amélioration du cadre de vie et des conditions d'accueil 120
2.4. La maîtrise et la réduction des nuisances 121
2.5. L'adaptation et le rapprochement de l'offre de formation 122
2.6. L'appui à l'installation et au développement d'entreprises 123

3. LES RÉSULTATS DE L'INTERVENTION DU PDZR SUR LES ÉQUIPEMENTS 123
3.1. Les effets du PDZR sur les conditions de vie des habitants 123
3.2. Les effets du PDZR sur la situation des communes 124
3.2.1. L'organisation intercommunale 124
3.2.2. La situation financière des communes 124
3.2.3. Les caractéristiques des communes bénéficiaires 125
Conclusion 127

F. SAUVEGARDE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE NATUREL 129

1. PRÉSENTATION DE LA MESURE 131
1.1. Objectifs de la mesure 131
1.2. Modes d'intervention 131

2. LE CONTENU DE LA MESURE 134
2.1. A travers les différents types d'opérations 134
2.1.1. Les opérations d'équipement et d'édition de documents 134
2.1.2. Les actions menées sur l'ensemble d'un territoire 136
2.1.3. Actions menées sur un seul site 139
2.2. Les opérateurs 142
2.2.1. Le PNR du Morvan 142
2.2.2. Le Conservatoire des Sites Naturels Bourguignons 144

3. ANALYSE GLOBALE DE LA MESURE 145
3.1. Impact de la mesure sur les composantes du patrimoine naturel 145
3.2. Impact sur les relations des acteurs au patrimoine 147
3.3. Intégration de la mesure C3 dans l'ensemble du programme 148
3.4. Conclusion 149

G. MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES **151**

1. ANALYSE DES OBJECTIFS ET DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE **153**

1.1. Les objectifs affichés dans le PDZR **153**

1.2. Des actions aux modalités d'action : une réorganisation des mesures **155**

1.3. Les conditions de mise en œuvre **155**

1.4. Le PDZR dans la politique régionale : les apports spécifiques pour la zone 5b **156**

2. BILAN DES RÉALISATIONS DU PDZR **157**

2.1. Résultats globaux **157**

2.1.1. Réalisations financières *157*

2.1.2. Localisation des interventions *159*

2.2. Analyse des réalisations par modalités d'intervention **161**

2.2.1. Formation professionnelle *161*

2.2.2. L'insertion sociale et professionnelle *164*

2.2.3. Formation-développement *169*

3. APPRÉCIATION DE L'IMPACT DES ACTIONS D'AMÉLIORATION DES RESSOURCES HUMAINES **173**

3.1. Un apport limité du PDZR en matière de formation professionnelle en raison d'une intervention essentiellement orientée vers l'offre **173**

3.2. Un impact significatif du PDZR sur les chômeurs de la zone 5b. **175**

3.3. L'élargissement du champ d'intervention du PDZR a renforcé les démarches de développement local **177**

3.4. Formation et environnement **180**

A. DEVELOPPEMENT DES EXPLOITATIONS AGRICOLES

1. DU CONTEXTE DE L'AGRICULTURE DE LA ZONE AUX LEVIERS D'ACTION MOBILISES EN AGRICULTURE

Le secteur agricole occupe une place importante dans les objectifs du PDZR, plus importante que le poids économique qu'il représente en termes d'emploi et de contribution à la valeur ajoutée de la zone. Il révèle la représentation dominante qu'ont les décideurs publics de l'activité économique des zones rurales que le zonage du PDZR met en exergue. Plus que tout autre secteur économique, l'agriculture se caractérise par son important soutien public. L'intervention du PDZR doit donc être resituée dans l'ensemble des politiques publiques parmi lesquelles la politique agricole commune représente l'élément déterminant de l'évolution du secteur agricole (par la politique de soutien des marchés, par celle des revenus à travers les aides compensatoires et par l'amélioration des structures agricoles). Dans le secteur agricole, le PDZR s'inscrit dans le cadre de politique d'accompagnement des réformes successives de la PAC et d'adaptation du modèle de développement de l'agriculture aux nouvelles exigences en matière de protection de l'environnement[1] et de qualité des produits.

La faible densité de population et l'importance relative de l'emploi agricole qui caractérise la région Bourgogne, constituent des traits forts de la zone objectif 5b (les agriculteurs représentent 18% des actifs totaux, contre 5% en dehors de la zone). La zone 5b, comme le reste de la Bourgogne connaît toutefois un déclin important du nombre d'exploitation, et de l'augmentation de leur taille ; en 1988, elle comptait 22 010 exploitations d'une surface moyenne de 52 ha (dont 16 824 exploitations à titre principal), plus importante que la moyenne régionale (42 ha), en 2000, la zone 5b compte 14 810 exploitations d'une surface moyenne de 75 ha (dont 10 339 exploitations à titre principal). L'agriculture de la zone se caractérise par sa diversité : on y trouve en premier lieu l'élevage de viande, la grande culture, la polyculture-élevage, l'élevage ovin, ainsi qu'un peu d'élevage laitier. La zone dispose de certains avantages comparatifs pour son agriculture, au moins dans certaines régions : surface herbagère permettant le développement de production de viande selon un mode de production extensif, relative adaptation des plateaux au développement des grandes cultures. D'autres zones comme le Morvan disposent de ce point de vue de moins d'atouts.

L'agriculture régionale doit donc faire face à des problèmes d'adaptation structurelle de certaines exploitations et à des difficultés de certaines filières (viande, ovins). L'enjeu du développement de la zone se situe donc autour du maintien et de la transmission des exploitations existantes, dans le contexte d'une politique agricole et d'un environnement économique de baisse des prix encourageant toutefois plutôt l'agrandissement des exploitations. Cet enjeu est d'autant plus fort qu'une proportion importante des exploitations est sans successeur tout particulièrement en Bresse, en Puisaye et dans l'Avallonnais.

Cependant, l'enjeu du programme en agriculture n'est pas seulement de maintenir le maximum d'agriculteurs, contribuant par là au maintien d'une densité de population dans les zones rurales, il est aussi de contribuer à l'entretien de l'espace rural.

1.1. Des objectifs aux leviers d'action du PDZR sur le développement des exploitations

L'arbre d'objectifs du PDZR affiche la grande étendue des objectifs poursuivis par le PDZR allant d'un ensemble d'actions « classiques » (amélioration des structures, amélioration technique, etc.) à des actions cherchant une meilleure intégration de l'agriculture dans l'environnement rural renvoyant à des préoccupations plus récentes. La déclinaison d'une partie du cadre d'intervention en agriculture au niveau local à travers les CLARE démultiplie très fortement le nombre d'actions et leur diversité.

[1] Les mesures agri-environnementales mises en place dans la même période visaient plus explicitement cet objectif.

L'appréciation de l'impact global du programme (à un niveau suffisamment global) nécessite de regrouper ces actions par groupes cohérents du point de vue de leur impact attendu sur le développement des exploitations agricoles. Celles-ci sont en effet les cibles directes ou indirectes que le PDZR[2] cherche à atteindre et à soutenir.

Six leviers d'action ont été retenus par l'évaluateur dans l'objectif de dissocier les variables, notamment économiques, sur lesquelles le PDZR joue explicitement ou implicitement à travers les actions proposées et leur impact prévisible sur le développement des exploitations agricoles. Chaque action du PDZR et des CLARE est ainsi classée selon ces six leviers au regard des opérations qui ont été réalisées. Le tableau suivant présente la table de correspondance utilisée. Si l'unité de base de l'agrégation par levier d'action est l'action du programme, l'examen plus détaillé des opérations conduites dans certaines d'entre elles fait apparaître une grande hétérogénéité qui justifie leur éclatement dans plusieurs leviers d'action (cf. tableau 1).

1.1.1. Les leviers d'action mobilisés en agriculture

a) Modernisation des structures

Il s'agit des actions visant à améliorer la productivité des exploitations par l'investissement matériel dans l'exploitation. Les gains de productivité du travail permises par la mécanisation, l'amélioration des conditions de travail permettent d'accroître la taille des exploitations, d'améliorer les revenus des agriculteurs. L'accroissement de la taille et la recherche d'amélioration de productivité s'accompagne souvent d'une spécialisation du système de production et le recentrage de l'exploitation sur la fonction productive. Des objectifs complémentaires de prise en compte de l'environnement et d'exigences de qualité peuvent être liés à des opérations de modernisation des exploitations agricoles. Ils ont été intégrés dans cette catégorie lorsqu'ils pouvaient être assimilés à des objectifs secondaires et interprétés comme des effets induits ne conditionnant pas totalement l'investissement par l'exploitant.

b) L'amélioration technique immatérielle

L'amélioration technique poursuit un objectif d'amélioration de la productivité de l'exploitation semblable au levier précédent, mais il s'agit ici d'investissements immatériels qui interviennent le plus souvent indirectement sur l'exploitation par l'intermédiaire d'organismes techniques (dans le domaine de la génétique animale, par exemple). L'amélioration de la productivité par la rationalisation de la production, l'adaptation des productions aux contextes locaux et aux exigences des marchés sont les objectifs poursuivis. Ils conduisent aux mêmes évolutions prévisibles des exploitations que la modernisation des structures.

c) L'amélioration de la valeur ajoutée dans les exploitations

L'amélioration de la valeur ajoutée dans les exploitations vise l'amélioration du revenu par l'augmentation de la valeur ajoutée produite sur l'exploitation. Cette logique diffère de celle conduisant à l'amélioration du revenu par l'accroissement de la taille de l'exploitation. La diversification de la production, la différenciation des produits en privilégiant des filières de qualité et le développement de la transformation et la commercialisation à la ferme contribuent à l'augmentation de la valeur ajoutée dans l'exploitation. Ces orientations sont porteuses d'un lien plus fort au territoire à travers l'emploi, les circuits courts de commercialisation des produits, etc.
Les trois autres leviers relèvent plus de domaines d'intervention que de véritables leviers d'action du développement des exploitations agricoles. Leur caractère transversal justifie qu'ils soient traités en soi.

[2] Les industries agroalimentaires sont une autre cible du PDZR. Les outils d'évaluation de l'impact du PDZR sur leur développement sont beaucoup plus proches de ceux mobilisés pour les entreprises industrielles et artisanales. Ceci a justifié leur regroupement et leur analyse dans une thématique propre relative à la compétitivité des entreprises. L'intervention du PDZR dans le secteur agroalimentaire est bien entendu prise en compte dans la thématique agricole notamment pour l'analyse des impacts du PDZR sur l'organisation des filières.

d) L'emploi et l'installation

La problématique de développement de l'emploi telle qu'elle est affichée dans le PDZR, peut apparaître paradoxale. Alors que les actions d'accompagnement à l'installation cherchent à contrecarrer la logique d'agrandissement incité par la modernisation des exploitations, le développement des groupements d'employeurs favorisé par le PDZR renforce la rationalisation de l'organisation du travail et la levée de contraintes de main-d'œuvre pour poursuivre l'agrandissement.

e) La protection et la valorisation de l'environnement

La meilleure prise en compte des exigences environnementales par l'agriculture est un objectif affiché par le PDZR. Il génère deux principaux types d'action dans les exploitations : l'aide à l'investissement pour la mise en conformité des exploitations vis-à-vis des réglementations, et l'incitation ou la rémunération de services environnementaux produits par les agriculteurs. Si les deux types d'action sont destinés à contribuer favorablement à la protection ou à l'entretien de l'environnement (par la réduction des externalités négatives ou la production d'externalités positives), leurs effets sur le développement de l'exploitation peuvent être différents. Dans le premier cas, la mise aux normes se fait par l'investissement matériel qui s'accompagne généralement d'une rationalisation de l'outil de production propice à l'agrandissement des exploitations, dans le second cas, le développement des services environnementaux produits par l'agriculture contribue à la diversification de l'activité agricole.

f) L'animation

Elle correspond au nécessaire accompagnement pour la mise en œuvre des actions du PDZR. Le programme prévoit d'attribuer 5% des enveloppes de chaque CLARE aux Chambres départementales d'agriculture pour la promotion des actions des CLARE. La Chambre régionale d'agriculture a assuré la coordination régionale dans la phase de mise en place du PDZR. Elle a délégué à la fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA) une mission de suivi de la mise en œuvre des CLARE qui a réuni une à deux fois par an les conseillers de chambres d'agriculture impliqués, afin d'échanger sur les pratiques et les difficultés rencontrées.

Tableau 1

Tableau de correspondance des actions du programme et des leviers d'action

Leviers	Listes des actions du PDZR	
Modernisation des structures	A105 partiel*:	Réduction des coûts
	A106 complet** :	Rationalisation des bâtiments
	A112 complet :	Aménagements fonciers
	A114 partiel :	OGAF et CLARE
Amélioration technique	A103 partiel :	Qualité des produits
	A105 partiel :	Réduction des coûts
	A110 partiel :	Gestion espace et paysage
	A114 partiel :	CLARE
Augmentation de la valeur ajoutée	A102 complet :	Diversification
	A103 partiel :	Qualité des produits
	A114 partiel :	CLARE
Emploi et installation	A108 complet :	Installation des jeunes
	A114 partiel :	OGAF et CLARE
Environnement	A110 partiel :	Gestion espace et paysage
	A111 complet :	Réduction des pollutions agricoles
	A114 partiel :	CLARE
Animation	A101 complet :	Animation
	A114 partiel :	CLARE

*Partiel signifie que les opérations financées dans le cadre de cette action ont été éclatées entre plusieurs leviers.

**Complet signifie que toutes les opérations financées dans le cadre de cette action relèvent du levier d'action considéré ;

1.1.2. Des objectifs très larges conduisant à des contradictions

Les objectifs affichés du PDZR dans le secteur agricole sont ainsi très larges ; amélioration des structures, soutien de toutes les filières présentes dans la zone 5b (bovine, laitière, ovine, caprine, avicole, porcine, céréalière, etc.), encouragement à l'installation, protection de l'environnement. Le DOCUP ne propose pas véritablement d'orientation principale pour l'intervention du programme, et ne vise pas une cible particulière (certaines catégories d'agriculteurs, ou certaines filières) ; la discrimination entre agriculteurs est évidemment difficile à mettre en œuvre explicitement par les pouvoirs publics. La phase de concertation locale n'a pas facilité la restriction des objectifs du programme. On peut considérer d'une manière brutale, que les objectifs du PDZR répondent aux problèmes cruciaux de l'agriculture française, mais ne mettent pas en avant de problématique de développement spécifique à la Bourgogne, et ne hiérarchise pas les priorités régionales.

En Bourgogne, la multiplicité des objectifs conduit à d'inévitables contradictions internes. Le PDZR entretient en son sein la même contradiction latente qui caractérise les politiques agricoles nationales et européennes consistant à encourager à la fois le développement des exploitations par leur agrandissement et l'installation des jeunes. Les concepteurs tentent cependant de contourner ce dilemme en favorisant le développement des exploitations par l'augmentation de la plus-value en améliorant la qualité des produits ou en diversifiant les activités.

1.2. Une mise en œuvre à plusieurs niveaux et avec l'exigence d'une intervention collective

Dans le secteur agricole, le PDZR est mis en œuvre aux trois niveaux de gestion du programme :

- des actions de portée régionale : les programmes de développement de filières, d'animation, certains programmes régionaux de développement des exploitations agricoles (bâtiments d'élevage, aides aux CUMA) et d'installation sont mis en œuvre sur l'ensemble de la région et sont abondés par le PDZR dans la zone 5b. Ce niveau est justifié selon les concepteurs par le maintien de la cohérence entre les objectifs du PDZR et ceux des autres programmes (CPER, intervention de l'Etat).

- Le niveau départemental de programmation répond à une logique plus institutionnelle liée à la répartition des compétences entre les collectivités. C'est sous la responsabilité des Conseils Généraux que sont programmées les actions d'aménagement foncier au niveau départemental.

- Enfin, le secteur agricole représentait avec le tourisme, l'artisanat et le commerce, une composante importante des programmes régionaux de développement coordonné (PRDC), ce qui a justifié la mise en place des CLARE regroupant les actions agricoles des PRDC. Cette territorialisation de la politique du PDZR était basée sur l'hypothèse que l'élaboration et la mise en œuvre décentralisée de programmes d'action adaptés aux contextes locaux devaient permettre une plus grande efficacité de l'intervention publique. Elle se traduit dans les CLARE par une exigence de la part des concepteurs du programme, de la dimension collective du programme d'action, mais ne définit pas d'objectifs clairement différents des objectifs généraux du volet agricole du PDZR.

Ce dispositif de mise en œuvre des actions agricoles à trois niveaux avait l'ambition de mettre en cohérence les multiples politiques publiques intervenant en agriculture. Le choix du niveau de mise en œuvre de certaines actions reste toutefois discutable. Ainsi la programmation régionale des actions de diversification est justifiée par la nécessité d'inscrire les projets individuels dans des filières régionales. Or, contrairement aux filières dominantes, les projets de diversification sont souvent liés à des projets de développement local : dans ce cas, une instance locale serait certainement mieux en mesure d'assurer l'impulsion et la mise en cohérence de projets de diversification avec d'autres initiatives locales.

La mise en place d'une programmation locale, expérimentée dans le premier PDZR, reste une des originalités du programme dans un secteur historiquement structuré à l'échelle départementale. Seules les OGAF avaient expérimenté l'élaboration de programmes d'action locale, associant les acteurs concernés. En Côte d'Or les chartes intercommunales avaient, dans certains cas, initié des actions dans le domaine agricole. La délimitation des CLARE sur un espace intercantonnal nous semble pertinente. Ces espaces permettent de traiter les problèmes communs à une petite région agricole : plusieurs territoires de CLARE sont ainsi relativement cohérents sur le plan agricole (Bresse, Auxois, Puisaye, Plateaux de Bourgogne, Morvan) ; en revanche, les zones du Nivernais et du Charolais-Brionnais de plus grande taille (respectivement 12 et 16 cantons) sont plus hétérogènes.

Par contre, bien qu'on ait constaté lors du premier PDZR les dérives du dispositif vers un guichet d'aides individuelles, le contenu collectif de la seconde génération de CLARE est pourtant resté flou. Le maintien de l'éligibilité d'investissements matériels et d'objectifs généraux comme le renforcement des filières, la réduction des coûts de production et l'amélioration des conditions de travail par le développement de la mécanisation ne sont pas toujours compatibles avec une conception territoriale et collective du développement.

2. LES REALISATIONS DU PDZR DANS LE SECTEUR AGRICOLE

2.1. Résultats d'ensemble

180 MF ont été programmés dans le domaine agricole entre 1994 et 1999[3], représentant 12% des crédits publics engagés dans le PDZR. Plus des deux tiers de ces crédits ont été mis en œuvre à l'échelle régionale, il s'agit des actions d'intérêt régional, mais également de diverses actions de la politique du Conseil Régional non intégrées dans les CLARE (diversification, rationalisation des bâtiments d'élevage, aide aux CUMA). La territorialisation des actions agricoles est donc toute relative. Ce sont au total près de 6 000 opérations qui ont été financées dans une panoplie de 237 actions différentes. Ces quelques chiffres donnent quelques premiers indicateurs de la dispersion de l'intervention du PDZR. Elle est particulièrement forte dans les actions territorialisées du PDZR, les actions conduites à l'échelle régionale sont plus importantes et potentiellement plus structurantes (cf tableau 2).

Tableau 2
Volume financier et nombre d'actions

	Programmation régionale	Programmation locale CLARE	Total
Montant programmé (KF)	122 282	56 812	179 094
Nombre d'actions	13	224	237
Nombre d'opérations	813	5 150	5 963
Montant moyen de crédits publics par opération (en KF)	150	11	30

Source : DRAF septembre 2000, bases de données Chambre d'Agriculture

Par l'intermédiaire des CLARE, un ensemble important d'actions très ciblées ont été mises en œuvre et ont touché environ 2 500 agriculteurs de la zone 5b, alors que les actions régionales sont généralement mises en œuvre par les opérateurs techniques des filières, par les chambres d'agriculture ou par des agriculteurs mais sur des projets plus conséquents. Notons qu'à ce niveau, sont comptabilisées des programmes régionaux sur enveloppes dont la gestion est déléguée à des

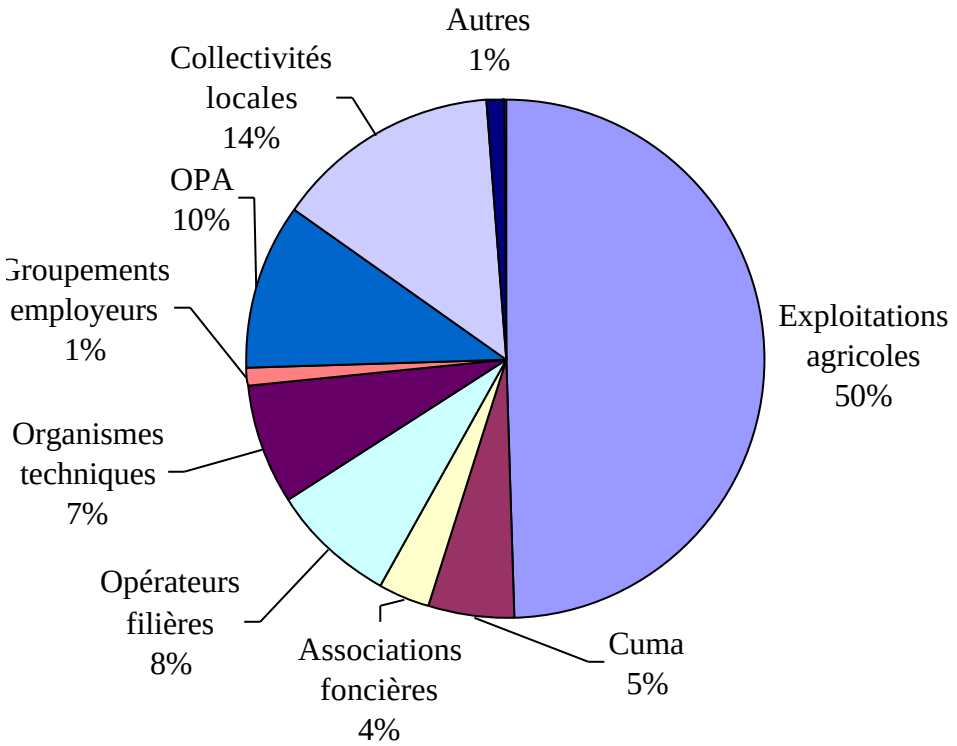
[3] Nous rappelons que les aides au développement des IAA ainsi que les investissements dans les centres de formation ne sont pas traités dans cette thématique par souci de cohérence de l'analyse. Ils sont respectivement reportés dans les thématiques de développement des entreprises et des équipements publics.

organismes agricoles assurant son versement aux agriculteurs, par exemple, le programme «Viande bovine de qualité » (8,9 MF) dont la gestion a été assurée par les Chambres d'agriculture et qui a bénéficié à plus de 400 éleveurs, un programme de construction de bâtiments d'élevage (10 MF) pour des adhérents de groupements d'employeurs.

2.1.1. Des bénéficiaires des actions agricoles essentiellement individuels

Les exploitants agricoles individuels sont les principaux bénéficiaires directs des aides publiques du PDZR dans le domaine agricole (cf graphique 1). Environ 3 000 exploitations agricoles ont bénéficié directement du PDZR, soit 30% des exploitations à titre principal présentes dans la zone en 2000. L'incitation à l'investissement collectif par l'intermédiaire des CUMA inscrite dans tous les CLARE reste relativement modeste par rapport à l'aide directe aux agriculteurs. L'objectif affiché par les gestionnaires agricoles de voir retomber le maximum d'aides du PDZR au niveau des agriculteurs est atteint dans les CLARE (85% des volumes programmés). Le caractère collectif des CLARE est donc très relatif, malgré la conditionnalité pour un certain nombre d'action d'adhésion des agriculteurs bénéficiaires à un groupement de producteurs.

Graphique 1
Les bénéficiaires des actions agricoles du PDZR (montants programmés)

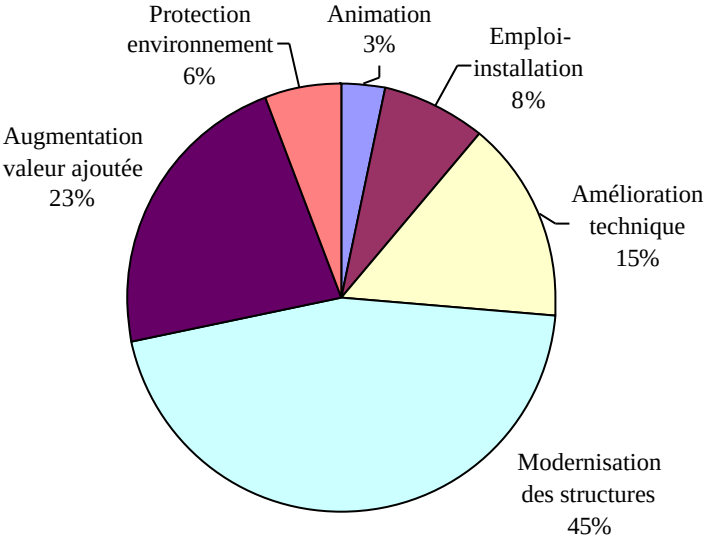


Source : DRAF septembre 2000

Au-delà de l'animation de la procédure qui représente environ 5% des crédits, environ 20% des crédits ont bénéficié à des opérateurs de différentes filières et des organismes techniques et ont contribué au développement des filières, notamment bovine en intervenant en amont (génétique, suivi technique) et en aval (sur la promotion de la qualité, etc.). Les collectivités locales sont intervenues essentiellement dans le cadre de leurs prérogatives réglementaires en matière de remembrement et de travaux connexes.

2.1.2. Les leviers d'action mobilisés dans le secteur agricole

Graphique 2
Les leviers d'action du PDZR dans le domaine agricole (montant programmé)



Source : DRAF septembre 2000

a) Une intervention lourde du programme dans l'investissement individuel de modernisation des exploitations agricoles et d'amélioration technique dans une perspective d'amélioration de la productivité (60% des crédits programmés).

Près de la moitié des crédits du PDZR a été consacrée à l'aide à l'équipement matériel ou au remembrement. Les actions de remembrement bénéficient dans ce programme, comme dans le précédent, d'un soutien important (40% des aides à la modernisation y sont consacrées) pour poursuivre la restructuration foncière notamment dans les zones d'élevage et de polyculture-élevage (en Bresse par exemple). Les CUMA profitent de conditions d'aides avantageuses du PDZR pour s'équiper en matériel plus performants mais aussi en matériel de précision destiné à réduire les nuisances de l'agriculture (amélioration de la maîtrise d'épandage d'engrais et d'effluents). Ces actions contribuent à l'objectif d'amélioration de la productivité des exploitations tant au niveau du foncier (assainissement, amélioration du parcellaire), que du travail (équipement plus performant, bâtiments d'élevage adaptés, etc.). Dans le même objectif d'amélioration de la productivité, le programme a soutenu de multiples actions d'amélioration technique dans un certain nombre de filières animales et végétales de la région. Elles contribuent à l'amélioration génétique dans les exploitations agricoles et de la conduite technique dans les exploitations agricoles et plus en amont au soutien de l'activité des organismes techniques. Ces actions sont souvent liées à la recherche de l'amélioration de la qualité des produits.

En définitive, 60% des montants programmés en agriculture sont destinés à l'amélioration de l'efficacité technique des exploitations agricoles. Le PDZR ne propose pas de solutions de développement alternatif aux exploitations de la zone, mais cherchent à les conforter dans leur logique de développement. Ce constat amène à penser que le PDZR aura cherché au mieux à compenser les handicaps de productivité de certaines exploitations sans garantir leur adaptation aux évolutions futures (on pense notamment à certaines exploitations d'élevage faiblement modernisées), ou à au pire représenté une aubaine pour les exploitations viables (en zone céréalière). L'intervention agricole du PDZR ne se démarque pas fondamentalement de la politique sectorielle nationale et européenne en faveur de l'agriculture, à l'exception de certaines formes de conditionnalité, environnementales notamment, d'attribution des aides.

b) L'augmentation de la valeur ajoutée n'aura pas été une priorité du PDZR

L'amélioration de la valorisation locale de l'activité agricole mobilise moins les leviers d'accroissement de productivité, que les leviers d'organisation de filières, d'expérimentation ou de développement de niches de production. Près du quart des crédits programmés sont consacrés à cet objectif. On y retrouve notamment les actions de diversification de l'activité agricole (agrotourisme, transformation fromagère, filière truffe, miel, etc.), un certain nombre d'actions d'amélioration de la qualité des produits. Près de la moitié de ces crédits consacrés à ce type d'action ont financé des actions collectives (étude de faisabilité, expérimentation, action de promotion...) et plus de la moitié des investissements individuels ont été consacrés au développement d'activités agricoles à forte valeur ajoutée.

En définitive, si l'augmentation de la valeur ajoutée des produits peut apparaître un levier pertinent pour un programme destiné à assurer des perspectives de développement d'activités économiques en zone défavorisées, le poids limité des réalisations montre que le PDZR n'aura pas réussi à en faire véritablement sa priorité.

c) Les préoccupations de l'emploi et de l'environnement très largement minoritaire.

Moins de 15% des crédits programmés en agriculture sont consacrés aux objectifs d'emploi et de protection de l'environnement, pour l'essentiel dans le cadre des CLARE. Sur le plan de l'installation, le PDZR a soutenu diverses initiatives qui complètent les politiques européenne, nationale et des collectivités locales et parfois expérimentent des modalités d'action territorialisées. Le rôle du PDZR sur le développement des groupements d'employeurs mérite une attention particulière, dans la mesure où l'impact du PDZR sur leur développement peut être significatif en raison de la rareté des soutiens publics dont ils bénéficient, parce qu'ils contribuent à créer de l'emploi et enfin parce qu'ils sont un facteur d'organisation des agriculteurs.

Les actions environnementales visaient notamment à conforter la politique de maîtrise des pollutions d'origine agricole. Les exigences européennes d'intervention coordonnées à l'échelle de bassins versants n'ont pas permis d'accélérer la mise aux normes des bâtiments d'élevage en Bourgogne. Bien que modeste, diverses actions ont été conduites dans les CLARE.

Les réalisations et leurs résultats les plus significatifs sont présentés plus en détail dans la suite du document.

2.1.3. Des différenciations spatiales significatives selon les zones CLARE dans la mise en œuvre du PDZR

- Une intensité de mobilisation du PDZR variable selon les zones PRDC

La répartition géographique des réalisations est fortement hétérogène selon les zones[4] : ainsi le montant moyen d'aide publique par exploitation présente est quatre fois plus important dans l'Auxois qu'en Puisaye (cf. tableau 3). Cette variabilité apparaît cohérente avec la volonté de territorialisation de la politique tendant à spécifier l'intervention selon les zones.

Tableau 3
Intensité de mobilisation du PDZR selon les zones

Départements	Zones PRDC	Montant programmés (KF)[5]	Nombre exploitation (RGA 2000)	Montant par exploitation présente dans la zone en 2000 (en KF)
Côte d'Or	Auxois	16 159	841	19
	Bourg. Centrale 21	5 457	317	17
	Châtillonnais	6 395	578	11
Nièvre	Nivernais	15 083	1 442	10
	Bourg. Centrale 58	11 934	1 045	11
Saône et Loire	Charolais-brion.	17 223	2 529	7
	Bourg. Centrale 71	5 150	588	9
	Bresse	18 717	1 193	16
Yonne	Tonnerrois	8 666	532	16
	Bourg. Centrale 89	6 267	432	15
	Puisaye	4 452	842	5
Total		115 502	10 339	11

Source : DRAF septembre 2000, SCEES, RGA 2000

A ce stade, deux remarques peuvent être faites sur les facteurs de différenciation spatiale :

- Des facteurs structurels : Un lien important apparaît logiquement entre le nombre d'exploitations présentes dans les zones et les volumes financiers affectés à l'agriculture : les cinq zones qui comptent le plus d'agriculteurs bénéficient de 70% des crédits. Les caractéristiques des exploitations et leurs orientations productives différencient le comportement des agriculteurs face aux aides,
- Des facteurs organisationnels : La prégnance du niveau départemental de gestion de l'agriculture et les orientations définies localement dans le cadre des contrats d'objectifs des CLARE sont des facteurs de différenciation spatiale de la mobilisation des acteurs agricoles dans la définition d'orientation de développement de l'agriculture (importance de l'enveloppe des PRDC consacrée au CLARE, type d'intervention privilégié dans la zone).

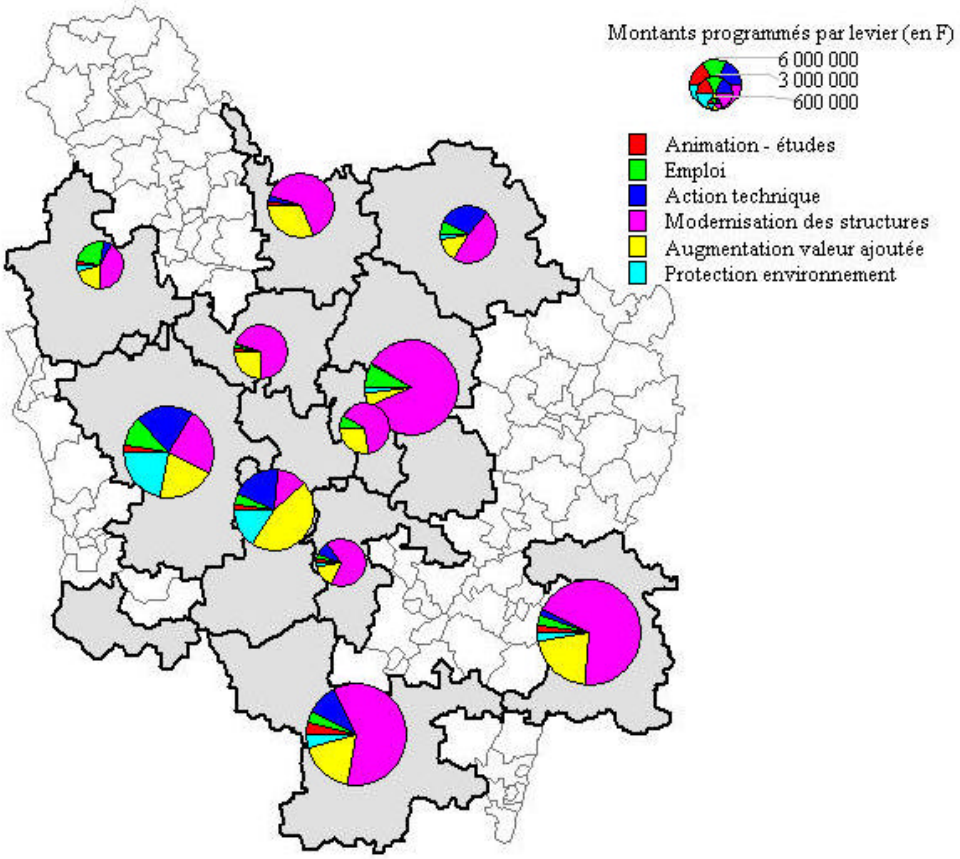
- Des réalisations et des impacts attendus différenciés selon les zones

Les leviers d'action mobilisés se distinguent effectivement de façon significative selon les zones, comme le montre la carte 1.

[4] Nous retiendrons les onze zones de mise en œuvre des CLARE comme unités géographiques de base. Leur délimitation est basée sur celle des PRDC qui ont été subdivisés lorsqu'ils couvraient plusieurs départements.

[5] 65% des crédits ont pu être ventilé dans les zones CLARE. Les 35% restant correspondent à des actions de portée régionale (animation et étude de portée régionale, intervention d'organismes techniques à l'échelle départementale ou régionale, programmes régionaux d'engraissement, d'aide à la mobilité)

Carte 1
Condition de mobilisation du PDZR selon les zones CLARE
Montant programmé zoné par leviers d'action



Source : DRAF et chambres d'agriculture septembre 2000, IGN 1990

Trois grands types de configurations se distinguent (cf graphique 3) :

➢ **Priorité à la modernisation des structures**

Quatre zones ont très fortement privilégié la modernisation des structures (Auxois, Charolais Brionnais, Chatillonais et Bourgogne centrale 71) dans le cadre des enveloppes des CLARE complétées par la mobilisation importante d'aides régionales et départementales pour des opérations de remembrement et l'équipement des CUMA. Il s'agit pour la plupart de zones agricoles homogènes du point de vue des systèmes de production : élevage extensif herbager sur des exploitations de taille importante, système céréalier en Côte d'Or. Dans ces zones, le PDZR aura prioritairement conforté les exploitations dans leur orientation dominante. Ce mode d'intervention se retrouve notamment dans les départements de Côte D'Or et de Saône-et-Loire

➢ **La modernisation des structures et la valeur ajoutée**

Les zones du Tonnerrois, de l'Avalonnais, de la Bourgogne centrale côte d'orienne et la Bresse bourguignonne ont mis la même priorité sur la modernisation des exploitations, avec un développement des initiatives de diversification.

Dans le Tonnerrois, les actions de diversification sont des initiatives individuelles dont la localisation n'est que faiblement liée à l'activité agricole de la zone : il s'agit de la création d'une unité d'engrais organique et de la délocalisation d'une coopérative de céréales biologiques.

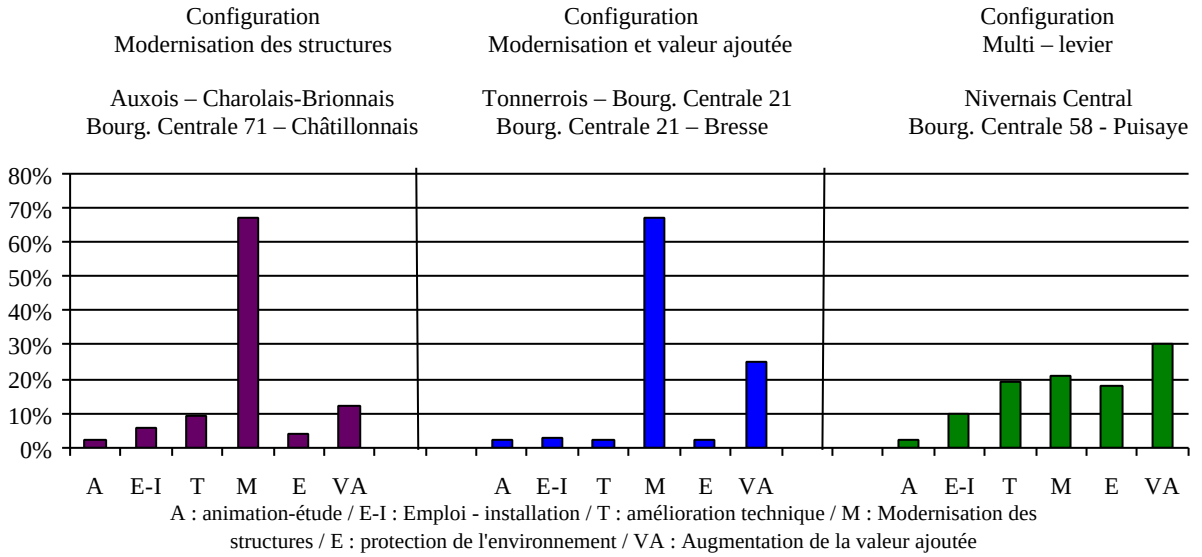
Dans les zones de Bourgogne centrale Côte d'orienne et icaunaise (Yonne), les actions concernent davantage la diversification des productions agricoles vers diverses micro-filières (apiculture, truffes, escargots, équitation, plantes médicinales et aromatiques, viticulture). En Bresse, c'est le principal signe de qualité faisant la réputation de la région (AOC volailles de Bresse) qui est notamment soutenu par le PDZR.

➢ **Les zones poursuivant des objectifs plus diversifiés**

Dans les zones CLARE de la Nièvre et en Puisaye le PDZR n'a pas majoritairement soutenu l'investissement dans les exploitations. 40% des crédits ont soutenu des actions visant l'augmentation de la valeur ajoutée de l'agriculture, à travers des projets individuels de diversification, bénéficiant pour cela de l'encadrement technique et des conseils du Centre d'étude et de recherche sur la diversification (CERD) basé à Château-chinon[6]. Dans la Nièvre, des actions à l'échelle départementale sont conduites pour favoriser le développement de la valeur ajoutée dans la filière bovine (renforcement de l'activité des abattoirs, programme d'alourdissement des génisses). Les problématiques de l'emploi et de protection de l'environnement sont également plus présentes dans ces zones.

Ces constats sont le reflet de choix délibérés des acteurs agricoles de mobiliser le PDZR à d'autres fins que la modernisation des exploitations. Mais, parallèlement, la plus faible intensité de mobilisation du programme par rapport aux autres zones (5 à 10 KF par exploitation présente par rapport à une moyenne de 11 KF), témoigne d'une plus grande difficulté à mettre en œuvre des actions collectives, mais qui peuvent s'avérer plus efficientes à moyen terme, compte tenu des retombées que l'on peut en attendre pour l'agriculture locale, voire départementale.

Graphique 3
Les configurations de mobilisation du PDZR selon les zones



Source : DRAF, chambres d'agriculture, Septembre 2000

[6] Notons que l'intégralité des crédits d'animation financés par le PDZR au CERD sont comptabilisés dans la zone CLARE de Bourgogne Centrale nivernaise alors que celui-ci à une portée régionale, surévaluant d'environ 10% la part des crédits affectés à ce levier dans ces zones.

2.2. Les réalisations par leviers d'action

Sont présentées ici les réalisations les plus significatives pour chacun des leviers d'action en s'appuyant sur les tableaux de synthèse des réalisations et résultats prévisionnels produit à partir des indicateurs des bases de données de la DRAF et des chambres d'agriculture (pour les CLARE). On tente de distinguer dans chaque cas les réalisations innovantes.

2.2.1. La modernisation des structures à travers un nombre limité d'actions peu novatrices **(cf. tableau 4)**

Plusieurs objectifs du programme contribuent à la modernisation des structures par des aides directes à l'investissement dans les exploitations :

- la rationalisation et l'amélioration de la productivité du foncier par le remembrement et le drainage,
- l'amélioration de la viabilité des exploitations par la réduction des coûts de production,
- l'amélioration des conditions de travail.

- les aménagements fonciers

Pour le premier, le PDZR abonde les crédits affectés par les Conseils Généraux (35% de financements européens) à l'aménagement rural. Leur intégration dans le programme ne s'accompagne pas de fortes spécificités de l'intervention par rapport aux conditions classiques d'intervention, si ce n'est une attention particulière portée aux zones écologiquement riches (dans lesquelles le programme prévoit le respect du paysage, haies, zones boisées), ni par rapport aux réglementations en vigueur en matière de production (pas d'augmentation de production) et environnementale ; aucune allusion n'est faite à la mise en œuvre des lois sur l'eau et sur le paysage.

36 opérations ont concerné 21 communes et 713 agriculteurs notamment dans les zones de polyculture élevage dans lesquelles la PAC encourage le développement des cultures SCOP (Auxois, Avalonnais, Bresse). Plus de 20 000 ha sont concernés par des remembrements et/ou des travaux connexes, ne correspondant qu'à une partie des travaux réalisés sur la période dans la zone 5b, le Conseil Général de la Nièvre n'ayant pas mobilisé le PDZR sur cet objectif. Près de 400 hectares de drainage en Bresse ont également été soutenus.
Ces opérations contribuent sans aucun doute à l'amélioration de la productivité du foncier dans les exploitations bénéficiaires et renforcent la reconversion des prairies en cultures SCOP dans ces zones, notamment dans l'Auxois et dans l'avalonnais.

D'un point de vue environnemental, l'étude de cas réalisée en Saône-et-Loire fait apparaître des dysfonctionnements dans l'application de la réglementation de la loi sur l'eau (non mise en œuvre des mesures compensatoires ou de préservation) qui laissent penser que l'impact environnemental des ces opérations reste problématique notamment dans ce département. A l'opposé la majoration des taux de financement de travaux compensatoires grâce au PDZR (de 40% à 70%) dans l'Yonne a permis dans 3 cas d'améliorer la qualité des haies.

- Amélioration des bâtiments d'élevage

Le PDZR abonde une action prévue au contrat de plan visant au maintien du potentiel d'élevage en Bourgogne, 740 éleveurs adhérents de groupements de producteurs (par qui sont versés ces aides) en ont bénéficié pour rénover des bâtiments dans 70% des cas et pour en construire de nouveaux pour les autres. Cette action régionale a été reprise et élargie aux équipements d'élevage dans la plupart des contrats d'objectifs CLARE. Une quarantaine d'action des CLARE y est consacrée en élevage bovin et ovin.

En zones d'élevage, des aides à l'amélioration des conditions de travail vise à l'aménagement et l'équipements des bâtiments d'élevage (vidéo-surveillance, matériel de manutention des animaux), à l'équipement des élevages (matériel de désilage, de paillage, de manutention). En Saône-et-Loire, des diagnostics préalables sont financés lors de la construction de bâtiments. En général, les conditions d'éligibilité limitées (cf encadré 1) de ces aides permettent à un grand nombre d'exploitations d'en bénéficier ; plus de 3 000 opérations on été financées.

L'amélioration des conditions de travail en élevage mobilise près de 60% des enveloppes CLARE dans les zones de Saône-et-Loire et dans les zones d'élevage de Côte d'Or (Auxois et Bourgogne centrale cote d'orienne) et moins de 5% dans la Nièvre et la Puisaye. Ce constat révèle une stratégie d'intervention différenciée selon les zones ; une politique d'information individuelle large auprès des agriculteurs pour permettre au maximum d'éleveurs d'en bénéficier pour les premiers, un accent porté sur des actions plus collectives pour les seconds.

Encadré 1

Exemples d'actions d'amélioration des conditions de travail inscrites dans les CLARE

CLARE de Bresse, Charolais, Autunois

A.1. Amélioration des conditions de travail

Bénéficiaires :	Tout agriculteur
Montant des aides	- Diagnostic : 70% de la dépense plafonnée à 4 000 F - Investissement : 20% de la dépense plafonnée à 50 000 F
Conditions :	Conformité avec règlements européens 5a et 5b sur a taille des élevages aidés (< 50 VL/UTH en élevage laitier, < 2 UGB/ha de SFP en élevage allaitant, en élevages porcins si pas d'augmentation de production, interdits aux élevages avicoles)

A.2. Amélioration des conditions de travail et adaptation des équipements en système engraissement

Bénéficiaires :	Eleveurs adhérents de l'associatio Promoviande qui augmente d'au moins 20% le nombre d'animaux finis sur les 5 ans.
Montant des aides	- Investissements mobiliers : 22,5 % de la dépense plafonnée à 100 000 F - Investissements immobiliers : 30% de la dépense plafonnée à 100 000 F
Conditions :	Conformité avec règlements européens 5a et 5b sur a taille des élevages aidées Accord de la commission d'agrément Promoviande

CLARE de l'Auxois

A.2. Amélioration des conditions de travail

Bénéficiaires :	Agriculteurs individuel et collectif d'agriculteurs (copropriété)
Montant des aides :	25% de la dépense, plafond d'aide de 10 000 F pour un agriculteur et 20 000 F pour un collectif
Conditions :	Avoir un projet d'organisation et d'amélioration de l'exploitation S'engager à participer à l'un des programme suivants (maigre de qualité, maintien de l'engraissement, ovins, suivi technique lait simplifié)

Les besoins d'amélioration des conditions de travail avait été exprimé par les jeunes agriculteurs (notamment de Saône-et-Loire) lors des réflexions conduisant à l'élaboration des CLARE. Les actions conduites semblent avoir un impact immédiat sur le temps de travail des éleveurs : à titre d'exemple la vidéo-surveillance améliore significativement les conditions de travail et de vie des éleveurs. L'impact individuel de ces opérations semble avéré et tout à fait significatif dans les zones où elles ont été mises en œuvre. Leur impact collectif est par contre moins évident ; certains investissements matériels ont pu contribué au développement de la copropriété.

- L'aide à l'investissement dans les CUMA

Le PDZR a abondé le programme contractualisé Etat-Région d'aide aux CUMA. Il est intervenu auprès de 230 CUMA de la zone 5b pour soutenir en priorité des équipements contribuant à la réduction des pollutions d'origine agricole par la précision (épandeurs à fumier) ou le maintien de système extensif (broyeur et faucheuse). Cette action a été complétée dans les CLARE par des aides à la construction de bâtiments de remisage du matériel des CUMA. Ces opérations contribuent au développement de l'agriculture de groupe, permettant aux agriculteurs de bénéficier de matériel performant et d'accéder à de la technologie favorisant la réduction des nuisances de l'agriculture.

Tableau 4
Modernisation des structures des exploitations

Actions	Niv. *	Fiabilité des indicateurs	Nb bénéficiaires	Principales réalisations	Résultats attendus	Principale zones concernées
Aménagements fonciers	R	47% des opérations renseignées. Mobilisation des résultats et extrapolation (25%) sur 3 zones (Bourg. Centrale 89, Bresse, Tonnerrois)	- 713 exploitants - 21 communes	- 36 opérations - 10 études - 21 100 ha remembrés - 670 ha drainés - 148 km de voiries créées ou améliorée	Par ordre d'importance Sur l'exploitation - amélioration des conditions de travail - réduction des coûts Sur l'environnement - diminution de la végétation arborée - 3 cas d'amélioration qualitatives des haies	Auxois Bourg. Centrale 89 Bresse Tonnerrois
Rationalisation des bâtiments d'élevage	R	Exhaustif	- 6 groupements de producteurs - 743 exploitants	- 522 rénovations de bâtiments - 221 créations de bâtiments		Inconnue
Investissement matériel dans les CUMA	R	Exhaustif (risque de double compte)	- 229 CUMA regroupant 2 859 agriculteurs	- 219 investissements matériels permettant un réduction des pollutions (épandeurs fumiers, broyeur, faucheuse) - 77 tracteurs ou presse à paille		Par ordre d'importance - Charollais - Auxois - Nivernais - Bresse
	L	Aucun indicateur exploitable (risque double compte)	- 48 CUMA	- 70 investissements matériel et bâtiments réduisant les pollutions		Par ordre d'importance - Auxois - Charollais - Bresse - Bourg. Centrale 21
Investissement dans les exploitations pour l'amélioration des conditions de travail	L	Aucun indicateur exploitable (risque double compte)	- 3 064 exploi-tants	- 180 investissements matériel et bâtiments réduisant les pollutions - 2862 investissements (ambiance bâtiments, matériel d'élevage)		Par ordre d'importance - Auxois - Charollais - Bresse - Bourg. Centrale 21
	L	Aucun indicateur	16 exploitants	- Aide à la délocalisation bâtiments (étude, investissements)		Auxois (++) Saône et Loire

R : programmation régionale / L : programmation locale (CLARE)

2.2.2. L'amélioration technique et l'augmentation de la valeur ajoutée : Le PDZR soutient les filières dominantes de la zone

Au niveau des filières, le PDZR met en avant l'objectif d'amélioration de la qualité des produits, le développement de la transformation et la diversification. L'examen des réalisations montre que l'objectif d'amélioration de la qualité des produits agricoles a été entendu dans son sens le plus large, dans lequel l'appui technique aux exploitations et le développement de la génétique sont assimilés à de l'amélioration de la qualité. La plupart des organismes techniques spécialisés et les groupements ou associations de producteurs ont émargé au PDZR tant pour leurs activités techniques (amélioration génétique, notamment) que pour les actions visant plus explicitement l'augmentation de la valeur ajoutée. Même si la répartition des masses financières affectées à des objectifs d'amélioration technique, d'une part, et à l'amélioration de la qualité et l'augmentation de la valeur ajoutée, d'autre part, est parfois difficile à faire, il apparaît qu'environ 30 MF sont affectés à des actions répondant prioritairement à l'objectif technique et secondairement à l'amélioration de la valeur ajoutée ou de la qualité. Sur cet ensemble, la filière bovine a mobilisé les ¾ des crédits affectés.

Nous présentons ci-dessous, dans un premier temps, les éléments marquants des réalisations dans les différentes filières agricoles en distinguant ce qui relève de l'amélioration technique de ce qui relève de l'amélioration de la qualité et de l'augmentation de la valeur ajoutée (cf. tableaux 5 et 6) et, dans un second temps, les réalisations et résultats dans le domaine de la diversification.

a) Réalisations et résultats par filière

En filière bovin allaitant

- Des actions d'amélioration génétique prédominantes

Le PDZR a subventionné l'inscription des adhérents de divers groupements au contrôle de performances et au service d'appui technique. Un important programme de testage à la ferme mis en œuvre par la fédération Coopérative d'élevage et d'insémination artificielle de Bourgogne a été financé et les plans de monte réalisés par divers groupements (CIALYN, CAIAC, Bovins croissance 71 et 21, GENESIA, CEIA Verdun, CEIA 21 Norges le Bas) ont été subventionnés. Ce sont au total plus de 20 organismes techniques et groupements qui ont été directement ou indirectement soutenus par le PDZR et plus de 1 000 éleveurs et plus de 13 000 bovins concernés par le programme. Ces actions techniques ont été complétées par des initiatives de la chambre d'agriculture de Saône-et-Loire inscrites dans les CLARE.
Une action complémentaire dans le domaine de la génétique prévoyait d'élargir les actions régionales aux éleveurs non inscrits dans des bases de sélection (moins de 30% de vaches inscrites et moins de 50% de vaches accouplées avec des taureaux inscrits) à la condition contractuelle d'un engagement en 4 ans d'accoupler la totalité du troupeau avec des taureaux inscrits[7]. C'est également dans l'objectif de renforcer le programme d'évaluation génétique de la race Charolaise, que les CLARE de ce département incitent les élevages à développer l'insémination artificielle (connexion des élevages).

- L'organisation de la mise en marché dans la Nièvre

Plus que le développement de la génétique, ce sont les infrastructures de mise en marché qui, dans la Nièvre, ont été soutenues par le PDZR Le développement du marché au cadran de Moulin Engilbert (SICAFOME) créé en 1983 et la création d'un second marché au cadran à Corbigny vise à améliorer la transparence des transactions entre les éleveurs (bovins et ovins) et l'aval de la filière. Sans remettre en cause le modèle traditionnel basé sur le maquignonnage, ce mode de commercialisation[8] semble retenir l'intérêt de certains éleveurs et de certains acheteurs : les éleveurs peuvent vendre leurs

[7] Une aide de 100 F la première année et 50 F la seconde année par vache accouplées
[8] qui concerne moins de 15% des animaux commercialisés dans la Nièvre, loin derrière la vente en directe aux maquignons (54% des animaux vendus dans la Nièvre)

animaux dans une plus grande transparence des prix avec une assurance de paiement et les négociants bénéficient en un seul lieu d'un choix important d'animaux leur permettant de mieux répondre à la demande de leurs acheteurs. Par ailleurs, ce mode de commercialisation, pour l'heure majoritairement tourné vers le commerce du maigre, tend à développer la commercialisation d'animaux finis (des journées de ventes d'animaux engraissés sont envisagées), permettant d'envisager le renforcement de la filière engraissement dans la Nièvre.
Certains responsables agricoles s'interrogent cependant sur la pertinence d'un second marché au cadran et craignent une éventuelle concurrence entre ces deux structures dans la mesure où la bonne tenue du marché enregistrée sur la viande charolais n'incite pas au développement de ce nouveau mode de commercialisation.

- Un programme d'engraissement audacieux, mais décevant dans ses résultats

Le développement de l'engraissement est un objectif récurrent des administrations et des professionnels agricoles en Bourgogne[9]. Plusieurs programmes régionaux ont été tentés avec des résultats limités, le dernier étant celui de la Chambre Régionale d'Agriculture (93/95) qui a été interrompu, du fait de son télescopage avec un ensemble d'initiatives prises par les Conseil Généraux de l'Yonne et de la Nièvre et de la Chambre d'Agriculture de Saône-et-Loire. C'est alors qu'est sollicité le PDZR[10].

Le programme « viande bovine de qualité » (VDQ) vise à inciter les éleveurs à **produire de la viande de qualité** (adhésion obligatoire à un groupement de producteurs) **afin d'augmenter la valeur ajoutée produite**, **de mieux répondre aux besoins des opérateurs d'aval** (limitation des livraisons aux périodes traditionnelles d'été pour les jeunes bovins) **et de maintenir un système d'élevage extensif à base d'herbe** (chargement maximum de 1,4 UGB/ha). L'objectif est la création de 10 à 15 000 nouveaux postes d'engraissement chez 1000 éleveurs soit une augmentation très modeste de 5 à 8% de la capacité d'engraissement actuelle. Le choix d'un engagement sur 3 ans dans un cadre contractuel avec le versement d'une prime annuelle (de 200 F pour les vaches de réforme à 550 F pour les génisses et 500 F pour jeunes bovins et bœufs) a été fait pour garantir une certaine pérennité des postes créés dans les exploitations. Les chambres d'agriculture ont mis en œuvre le programme par l'intermédiaire d'associations fédérant les acteurs concernés par l'engraissement (Promoviande 71, 21, 58 et Viande 89. Après quelques mois de mise en œuvre, les chambres d'agriculture ont assuré la fonction d'organisme payeur par dérogation afin d'accélérer le paiement. La CRAB (Chambre Régionale d'agriculture de Bourgogne) en a assuré l'animation régionale confié au GLVB (Groupement Lait-Viande de Bourgogne). Les techniciens de groupements de producteurs ont le plus souvent élaboré les projets individuels, validé par les CDOA.

Au terme de ce programme clos en juillet 1999, **411 éleveurs ont prévu la création de 6 700 postes,** ce qui pourrait se traduire par **5 300 créations de postes effectifs soit un tiers de l'objectif prévu**. La géographie des réalisations reflète la géographie de l'élevage allaitant : i) renforcement de l'engraissement dans les zones déjà engagées dans cette voie (50% des réalisations l'on été en Saône-et-Loire, notamment dans le Brionnais réputé pour l'embouche, ce qui représente un taux d'impact supérieur aux autres départements, et est très faible pour l'Yonne), et ii) faible impact dans les autres zones, notamment dans le centre Morvan très orienté sur le maigre. Remarquons que le zonage 5b ne permet pas d'intégrer l'Autunois dans ce programme alors qu'il constitue un potentiel très important d'engraissement.

[9] En 1996, sur 450 000 vaches allaitantes, près de 300 000 bovins sont vendus en maigres (dt 188 000 à moins d'un an) et 184 000 en viande (dont 80 000 vaches de réforme), représentant 70 000 tonnes de viande. La production de viande était de 85 000 tonnes dans les années 80. Ainsi 70% des veaux charolais sont commercialisés en broutards.

[10] Les éléments d'évaluation de cette action sont tirées de l'évaluation de ce programme faite par l'ENESAD en 2000 : Bonnaud T., Soulard C., 2000, Evaluation du programme régional de mise en place d'une production contractualisée de viande bovine de qualité en zone 5b, rapport final, ENESAD, 53 p.

En termes d'impact, la faible adhésion des éleveurs au programme VDQ (400 au lieu des 1 000 prévus) s'explique par plusieurs facteurs : le contexte économique de la production (prix du maigre élevé, effet PAC plus favorable à l'élevage naisseur, prime à l'herbe défavorable à l'augmentation des UGB sur l'exploitation), les répercussions sur l'exploitation de la mise en place d'un atelier d'engraissement (coût des bâtiments, impact sur la trésorerie), la conception du métier par les éleveurs qui le pratiquent (négociation du prix de vente des animaux, reconnaissance du travail par rapport à la taille du troupeau, maintien d'animaux à l'étable après la mise à l'herbe). Par ailleurs, il semble que le PDZR ait essentiellement aidé des éleveurs qui envisageaient déjà l'engraissement ou contribué à l'extension de l'activité d'engraissement des éleveurs partiellement engraisseurs. L'impact du programme est par conséquent relativement limité du point de vue des changements de comportements des éleveurs. Il l'est également du point de vue de l'augmentation de l'approvisionnement d'animaux engraissés pour l'aval, elle représente moins de 3% d'augmentation d'animaux engraissés. L'opération commerciale autour de l'abattoir de Luzy, conduite parallèlement dans la Nièvre dans le cadre du CLARE, n'aura donc que faiblement bénéficié des retombées de ce programme. Ce programme a par contre a fait progresser l'idée de qualité à travers l'adhésion à un groupement, sans toutefois lier l'aide à la certification des élevages pourtant en plein développement.

- Une difficile mise en cohérence de l'ensemble des initiatives départementales en matière d'engraissement

Le programme d'engraissement constitue le dénominateur commun des dispositifs très départementalisés de soutien parfois inscrits parallèlement dans les CLARE.

- En Saône-et-Loire, le programme VDQ s'inscrit dans la politique de Promoviande qui propose des contrats à l'ensemble des éleveurs du département et mobilise la mesure VDQ en zone 5b. Cette dernière est plus restrictive que le contrat promoviande qui propose en plus des aides pour l'amélioration des conditions de travail abondés par le PDZR, des aides à la capitalisation par des prêts à taux réduit. Par contre, la mesure VDQ a permis d'y adjoindre des exigences sur la qualité.
- Dans la Nièvre, Promoviande 58 a axé sa politique sur la conservation des génisses pour accélérer le renouvellement des vaches pour l'engraissement et développer les génisses finies. La voie mâle est pour sa part soutenue par les groupements, mais répond moins aux aspirations des éleveurs en raison des investissements qu'elle suppose. La mesure VDQ a abondé le programme départemental en complétant son mode d'intervention, limité à une aide à la trésorerie. Cette politique départementale a également été abondée par le PDZR au niveau des CLARE de la Nièvre, permettant d'augmenter le nombre d'éleveurs bénéficiaires.
- Dans l'Yonne, le programme d'aide à l'engraissement des mâles pour satisfaire les besoins de l'aval est ancien, il explique sans doute les faibles résultats de la mesure VDQ dans le département et le fait que son abondement n'ait pas été prévu dans le cadre des CLARE. Dans ce département, la mesure VDQ a par ailleurs permis d'amorcer un travail sur la voie femelle sur le modèle de ce qui se fait dans la Nièvre.
- La Côte d'Or n'avait pas de programme, elle a adopté la politique de la Saône et Loire, constitué Promoviande 21 en 1996 et mis en place un programme d'aide à la création ou au maintien de poste d'engraissement de viande de qualité excluant les taurillons (ne garantissant pas une viande de qualité). Si la réflexion à l'origine de l'élaboration des CLARE a abordé la question de l'engraissement, ce n'est que plus tard (notamment à l'occasion de la mise en place de la mesure VDQ) qu'ont été définies les orientations politiques et mis en place les outils de promotion de l'engraissement non inscrits dans les CLARE.

Le PDZR aura permis de confirmer la convergence des points de vue des décideurs et des professionnels sur l'intérêt de développer l'engraissement en Bourgogne, mais aussi de confirmer les divergences sur les types d'animaux à engraisser et les conditions d'aide à l'engraissement. Le PDZR n'aura pas permis de renforcer la cohérence régionale de la politique d'engraissement et de certification de la qualité dans la filière bovine.

Filière céréales
Le PDZR semble avoir atteint ses objectifs de développement des céréales de qualité dans les départements céréaliers. Les CLARE du Châtillonnais et du Tonnerrois ont permis l'équipement d'une centaine d'exploitations pour la mise en lot et la conservation à la ferme de céréales de qualité panifiable et des organismes stockeurs en appareils de mesure de la qualité des céréales. Ces actions permettent de renforcer la position des organismes stockeurs et des négociants sur ces marchés en pleine expansion. La conduite très départementalisée de ces démarches pose toutefois un problème d'efficience et d'efficacité à terme. A titre d'exemple, chaque département a mis en œuvre des essais culturaux visant des objectifs proches de maîtrise de la fertilisation azotée afin de contrôler le taux de protéines du blé.

Le PDZR a par ailleurs permis de favoriser la valorisation des céréales par leur auto-consommation dans les élevages grâce à des actions inscrites dans les CLARE, tout particulièrement de Saône-et-Loire et dans l'Avallonnais. Près de 300 producteurs ont ainsi pu améliorer leur équipement de stockage, de transformation et de préparation des aliments individuellement ou collectivement (en CUMA ou copropriété).

La filière bovin lait
Le PDZR a fortement soutenu l'amélioration génétique des cheptels de race Brune dans le Châtillonnais tout particulièrement. La coûteuse technique de transplantations embryonnaires a mobilisé près de 1 MF de l'enveloppe CLARE dans cette zone pour environ 70 opérations dans l'objectif d'adapter la qualité du lait aux exigences de l'AOC Epoisses. Contrairement aux remarques faites sur la filière allaitante, l'amélioration génétique est ici très liée à un objectif d'amélioration de qualité et de valorisation du produit. Ces actions individuelles sont accompagnées du soutien par le PDZR de l'animation de la filière conduite par le syndicat de défense de l'Epoisses. Notons enfin qu'un projet de transformation fromagère a été soutenu dans le cadre des actions de diversification.
En Saône et Loire, l'intervention sur la filière laitière est moins originale, elle aide les éleveurs au contrôle technique des installations de traite. Le CLARE de Bresse a voulu contribuer à la restructuration de l'élevage laitier de cette zone caractérisé par la persistance de petites structures difficilement transmissibles. L'action favorisait la fusion d'exploitations laitières pour améliorer les performances des exploitations et des conditions de travail. Sa mise en œuvre s'est limitée à une seule opération, elle va dans le sens des réflexions actuelles sur le développement de Gaec partiel pour les ateliers laitiers.

La filière ovine
Le PDZR n'affiche pas d'objectif très spécifique pour cette filière. Le soutien de l'activité d'appui technique, de recherche de références et de développement génétique des groupements de producteurs par le PDZR au niveau régional apporte peu de plus-value pour la zone 5b au développement de la filière. Cet objectif technique fait l'objet de quelques actions dans les CLARE de Saône-et-Loire et de Côte D'Or touchant une centaine d'éleveurs. La mise en place par la chambre d'agriculture de Côte D'Or, d'un marché d'agnelles de renouvellement respectant un cahier des charges garantissant certains critères de qualité (dont le surcoût est pris en charge par le CLARE) dans le Châtillonnais répondant à un besoin exprimé des éleveurs, a un caractère plus innovant.
Les CLARE de Saône-et-Loire ont introduit des exigences de produits de qualité en incitant les éleveurs à s'engager contractuellement sur 5 ans dans la production d'agneaux de qualité (bonne conformation et non gras) avec un coopérative ou un groupement de producteurs. Cette opération n'a rencontré qu'un succès limité auprès de moins de 40 éleveurs ne garantissant au terme du contrat qu'au minimum 25% d'agneaux de qualité dans ces élevages.

Filière Caprine
Le PDZR a assuré le financement d'un technicien fromager à l'échelle régionale embauché grâce à la contribution des fonds européens par la fédération régionale des Chevriers bourguignons dans l'objectif d'améliorer la qualité fromagère en élevage caprin. Cette opération s'est accompagnée du financement de l'aménagement et de la mise au normes de deux fromageries caprines

Tableau 5

Les réalisations visant l'amélioration technique (approche par filière)

Actions	Niv.	Fiabilité des indicateurs	Principales réalisations	Nb bénéficiaires	Résultats attendus	Principale zones concernées
Filière Bovine						
Génétique conduite élevage	R	86% renseignés Risque de double compte Pas d'indicateur	- env. 60 opérations d'amélioration génétique et contrôle de croissance - Appui réseau « bovin extensif »	- 23 organismes techniques et groupements - 2 associations d'éleveurs - 1150 exploitations touchés et plus de 13 000 bovins	Pas d'indicateurs	80% non zoné en zone CLARE
	L	Pas d'indicateur	- Programme génétique, connexion de l'élevage, hivernage en plein air (71)	- 180 éleveurs	Pas d'indicateurs	Saône et Loire Nièvre
Organisation marché	R		- Création marché au cadran de Corbigny et développement de celui de Moulins-Engilbert			
Filière Ovine						
Génétique conduite élevage	R	Aucun indicateur	- programme régional d'appui technique, de recherche de références et de génétique		Pas d'indicateurs	Région
	L	Aucun indicateur	- Organisation de la mise en marché (21) - Amélioration génétique et technique - diagnostic bâtiments	- 96 éleveurs	Pas d'indicateurs	Cote d'Or Saône et Loire
Filière caprine						
	R		- Soutien à l'embauche d'un technicien fromager	- Fédération des chevriers bourguignons	Pas d'indicateurs	Région
	L		- adaptation des élevage et génétique	- 18 éleveurs	Pas d'indicateurs	Puisaye, Nièvre Saône et Loire
Filière lait						
	L	Aucun indicateur	- Transplantations embryonnaires - Contrôles technique des installations laitières - pérennité d'une unité laitière	- 127 éleveurs	Pas d'indicateurs	Châtillonnais (++) Saône et Loire
Filière porcine						
Qualité des produits et réduction des coûts	R	Aucun indicateur	- 500 éleveurs bénéficiant d'appui technique (maîtrise des coûts, sanitaire)	- 4 organismes techniques soutenus		Régional
Filière céréales						
Qualité des produits	R		- étude de faisabilité sur les céréales de qualité	- Association de producteurs de 60 producteurs		
Filière Lapin	R		- développement élevage	- 5 éleveurs		Puisaye
Filière volailles	R		- sélection volailles - Animation dans écomusée	- 270 éleveurs concernés		Bresse
Filière vin	R		- Embauche d'un technicien viticole (Châtillonnais) - 1 promotion vin du tonnerrois et 1 étude marketing (vin de Vézelay)	- Chambre d'agriculture 21 - groupements viticoles et 1 cave coop.		Plateaux de Bourgogne
Action agronomique	L		- analyses de sol	- 88 producteurs		Tonnerrois

* R : programmation régionale / L : programmation locale (CLARE)

Tableau 6

Les réalisations visant l'augmentation de la valeur ajoutée

Actions	Niv.	Fiabilité des indicateurs	Principales réalisations	Nb bénéficiaires	Résultats attendus	Principale zones concernées
1. Valeur ajoutée sur les filières dominantes						
Filière Bovine						
Programme régional Viande bovine de qualité	R	Evalua-tion spéci-fique	- 5 300 postes d'engraissement créés	- 411 éleveurs	- très faible impact sur la production de viande (moins de 3% d'augmentation d'animaux engraissé)	Charolais Nièvre Auxois
Aide à l'engraissement	L		- équipements des élevages engraisseurs - Alourdissement de génisses (58)	- 170 éleveurs		Charolais Autunois
Actions collectives	R	Aucun	Appui réseau engraissement	- Animation CRAB		Région
	L		- Action commerciale sur l'abattoir de Luzy			Nièvre
Filière ovine						
	L	Aucun	- Aide à la contractualisation d'agneaux de qualité	- 37 éleveurs		Charolais Autunois
Filières céréales						
Equipement individuel	L		- Aide à l'équipement pour stockage et allotement à la ferme	- 110 exploitants (possible double compte)		Châtillonnais Tonnerrois
	L	Aucun	- équipement individuel ou collectif pour l'autoconsommation des céréales	- 284 éleveurs		Saône et Loire
Qualité des produits	R		- étude de faisabilité sur les céréales de qualité	- Association de producteurs de 60 producteurs		
Actions collectives	R et L		- Etude et animation filière qualité	- Chambres d'agriculture et association de producteurs		
Filières volailles						
	L		- Soutien éleveurs en AOC (ambiance bâtiments, suivi qualité)	28 éleveurs		Bresse
	R		- création d'une maison de la volailles		- 150 éleveurs potentiellement concernés	Bresse
Autres actions collectives						
Moutarde	R		- Recherche de référence, conduite d'essai	- Chambre d'agriculture et centres de recherche	- env. 400 producteurs potentiellement concernés	Auxois
Poney Connemara	R		- Appui à la valorisation de la filière	- Association d'éleveurs concernant env. 40 éleveurs		Bourgogne centrale
Animation régionale			- soutien du CERD - soutien de 5 éditions des Journées Gourmandes du Grand Morvan - soutien de 4 éditions de l'exposition artisanale de Quarré les Tombes	- association de promotion des produits du Morvan - association Quarré-Morvan		

2. Actions de diversification						
Hébergements touristique 29 projets	R	Exhaustif	- 275 équiv. lits créés en gîte rural et gîte de groupes - 16 équiv. lits rénovés - 3 emplacements de camping créés - Animation régionale	- 29 exploitants - CRAB	- + 72 KF de C.A. par an et par exploitation prévu - + 4,5 emplois familiaux ou salariés prévus	Dispersée avec concentration dans le Charolais
Développement de micro-filières 46 projets	R	Exhaustif	- projets de développement activité : truffes, apiculture, plantes aromatiques, sapin de noël, bois plaquette - 23 actions sur la production, 12 sur la transformation et commercialisation, 9 sur toute la chaîne	- 41 entrepreneurs - 2 CUMA - 3 autres	- 16 emplois salariés créés (prévision) - + 466 KF par an et par projets	Dispersées avec + forte concentration dans le Nièvre
Transformation et vente directe 40 projets	R		- 15 investissements dans la transformation, 10 interventions sur la commercialisation, 15 actions sur l'ensemble de la chaîne - Filières concernées : Fromage, volailles, vin, miel, escargots, canards gras, cervidés.	- 33 exploitants - 6 sociétés - 1 autre	- 11 emplois familial généré - 14,5 emplois salariés créés (prévisions) - + 267 KF de C.A. par an et par exploitation	Dispersé
Activités liées au tourisme 26 projets	R		- création ou développement activité équestre, création étangs de pêche, accueil à la ferme : - aide à la production essentiellement	- 19 agriculteurs - 3 associations - 4 autres	- 6 emplois salariés créés (prévision) - 2,5 emplois familial générés - + 115 KF de C.A. générés par an et par projet	Dispersée
Agro-biologie 5 projets	R		- aide à la création d'une exploitation biologique - aide à la délocalisation d'une coopérative bio - soutien foire agrobiologique « la Gaudriole »		- 85 KF de C.A. généré - 8500 KF de C.A. transféré dans le Tonnerrois	Bresse
Restauration à la ferme 5 projets	R		- 3 créations nouvelles - 2 extensions	- 4 agriculteurs - 1 SICA	- 2 emplois salariés créés (prévisions) - 1 emploi familial généré - + 217 KF de C.A. par an et par exploitation	Bourgogne centrale

* R : programmation régionale / L : programmation locale (CLARE)

Autres filières
Les filières avicole, cunicole et viticole ont également bénéficié du PDZR . Le CLARE de Bresse a fait l'objet d'un avenant en cours de programme pour soutenir les élevages avicoles en AOC (28 éleveurs bénéficiaires) et le CIVB (Centre interprofessionnel de volailles de Bresse) a créé une maison de la volaille en Bresse pour en assurer la promotion. Les acteurs agricoles de Puisaye ont souhaité soutenir la filière lapin, afin de maintenir l'ensemble des opérateurs de cette filière dans la région en adaptant les équipements d'élevage à l'engraissement et en augmentant les approvisionnement icaunais dans l'abattoir d'Appoigny. Dans le domaine viticole, le PDZR a soutenu le développement des vignobles récents en Bourgogne : embauche par la Chambre d'agriculture de Côte d'Or d'un technicien viticole pour suivre le développement du vignoble du Châtillonnais, étude et promotion des vins du Tonnerrois et de Vézelay.

Toutes ces actions contribuent à conforter des filières agricoles localisées et créatrices d'emploi.

b) Les actions de diversification

Près de 200 opérations de diversification ont été financées dans le cadre du PDZR (cf. tableau 7). Le programme a conforté de façon significative la politique du Conseil Régional en portant à 25% le taux d'aide aux investissements individuels (au lieu de 20%), à 40% les investissements matériels collectifs (au lieu de 20 à 30%) et à 70% les investissements immatériels (au lieu de 50%).

Tableau 7
Les actions de diversification financées par le PDZR

Types d'activité	Nb d'opé-rations	Coût total des opérations (en KF)	Coût total moyen par opération (en KF)
Activité liée au tourisme	26	5 318	204
Agro-biologie	5	4 149	830
Hébergement	37	12 847	347
Développement créneaux étroits	46	8 893	193
Transformation et vente directe	42	7 546	180
Restauration	5	1 443	287
Promotion	14	6 672	477
Autres	16	5 518	345
Total	191	52 387	274

Source : DRAF, septembre 2001

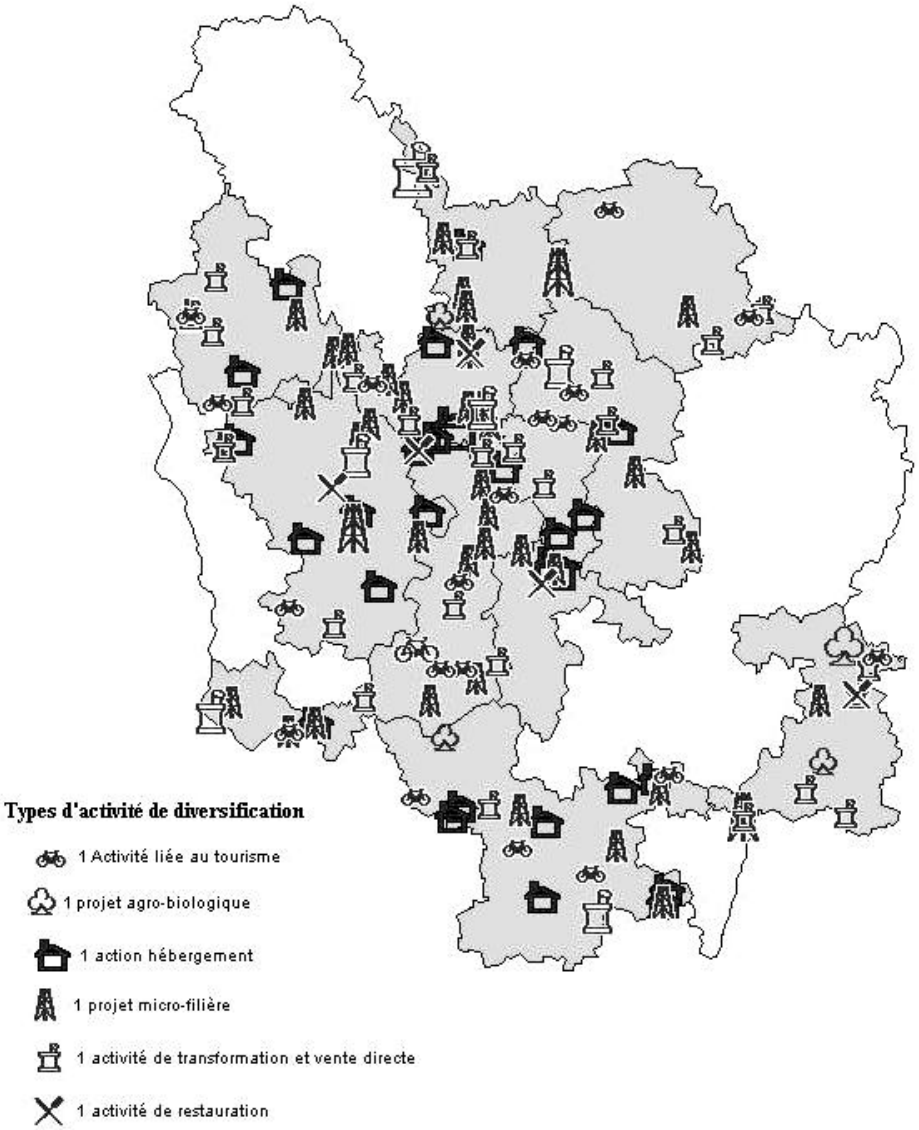
Une grande diversité de projets ont été soutenus, en premier lieu, le développement de créneaux étroits, la transformation et la vente directe, l'hébergement. Ces trois actions ont bénéficié à plus de 100 exploitants agricoles représentant près de 30 MF d'investissements. Les objectifs du PDZR sont largement atteints pour ce qui concerne l'hébergement (275 équivalents-lits créés), et pour les projets de développement de divers créneaux spécifiques, notamment les activités équestres. Par contre, l'objectif de 65 investissements de transformation et d'aide à la vente directe n'est pas tout à fait atteint, mais les projets en la matière touchent toutes les filières fermières de Bourgogne (fromage, volailles, vin, miel, etc.).

Concernant l'agrobiologie, le PDZR est loin des objectifs fixés. Parmi les 5 actions réalisées, il s'agit principalement d'une aide à la délocalisation d'une coopérative de céréales biologique dans le Tonnerrois (2,3 MF de coût total aidé à 50%) et du soutien de la foire agrobiologique organisée par le

groupement des agriculteurs biologique de Saône-et-Loire. Le programme n'a donc pas contribué directement au développement d'exploitations agricoles agrobiologiques, il en a par contre très probablement touchés un certain nombre à travers des projets de transformation, de vente directe que les indicateurs disponibles ne permettent pas de repérer. On remarquera enfin le très faible impact du PDZR sur le développement de la restauration à la ferme qui est une formule relativement peu développée en Bourgogne.

Carte 2

Localisation des actions de diversification soutenues par le PDZR



Source : DRAF, septembre 2000, IGN 1990

La nette concentration des actions en Bourgogne centrale (cf. Carte 2) semble en partie s'expliquer par la fréquentation touristique de la zone et par les efforts de structuration de l'offre touristique entrepris depuis plusieurs années notamment par le PNR du Morvan. On notera par contre la moindre fréquence de projets dans les régions des Plateaux de Bourgogne.

Selon les indications prévisionnelles fournies par les porteurs de projets, les activités de diversification génèrent un chiffre d'affaire important d'environ 27 MF, correspondant en moyenne à un complément de chiffre d'affaires de 72 KF dans le cas de création de gîte rural en complément à l'activité agricole et de près de 500 KF de chiffre d'affaires pour des activités nouvelles. Il ne s'agit cependant pas systématiquement du financement de projets, mais parfois d'étude de faisabilité (14 cas) ne présageant par de leur réalisation effective. Les activités de diversification, et en particulier les créations d'activités, sont également créatrices d'emploi. Toujours selon les indications prévisionnelles, près de 60 emplois seraient créés, dont 40 emplois salariés. La politique de diversification apparaît donc pertinente et efficace du point de vue du développement des territoires ruraux. Elle permet de développer des activités qui participent à l'attractivité des zones pour les populations non résidentes et pour les résidents en développant l'emploi.

La pérennité de ces activités est toutefois très dépendante de la bonne adéquation de l'offre à la demande qu'une incitation très attractive peut tendre à fausser. Le CERD joue en Bourgogne un rôle important d'études préalables (marché, viabilité), d'appui à la création de nouvelles activités et à l'organisation de filières. Des travaux sur la diversification (Capt, 1997) montrent que la pérennité est également liée à l'adaptation des compétences des porteurs de projets. Or il semble que le PDZR ait rarement accompagné les projets de diversification par la formation.

2.2.3. Les réalisations en matière d'emploi : l'expérimentation de mesures dans le domaine de l'installation

8% des crédits programmés dans le PDZR concernent le développement de l'emploi en agriculture (cf. tableau 8) envisagé dans deux directions : l'aide à l'installation des agriculteurs par l'abondement de la politique du Conseil Régional d'aide à la mobilité et le stage 6 mois (7,5 MF) d'une part, et un ensemble d'actions plus innovantes conduites dans le cadre des CLARE (5 MF), l'aide au développement de l'emploi salarié partagé (1,7 MF).

- L'abondement des actions d'accompagnement à l'installation

En matière d'installation, le PDZR a en premier lieu abondé la politique contractualisée dans le CPER en matière d'accompagnement à l'installation des jeunes agriculteurs. L'abondement des crédits affectés aux bourses de stage a permis de faciliter les conditions de formation des jeunes candidats à l'installation en leur versant une rémunération pendant toute la durée du stage obligatoire de 6 mois. Il en est de même pour la politique d'aide à la mobilité mise en place par le Conseil Régional et contractualisée dans le précédent CPER. Cette aide, modulée en fonction de la distance au lieu d'origine et plafonnée à 50 KF par jeune installé, vise tout particulièrement l'installation hors cadre familial par l'attraction en Bourgogne de candidats originaires d'autres régions. Au taux maximum qui a été retenu pour les 95 dossiers financés dans le cadre du PDZR, cette aide semble être particulièrement attractive et répond avec pertinence au constat du nécessaire renouvellement hors cadre familial de l'agriculture.

- L'expérimentation d'actions plus originales dans les CLARE

Par ailleurs, la mise en place des CLARE a coïncidé avec la montée en puissance des préoccupations des administrations et des professionnels agricoles autour de l'installation en agriculture qui a débouché en 1995 sur la signature d'une charte pour l'installation et sur la mise en place d'un fonds d'intervention (FIDIL). Des dispositifs innovants d'appui à l'installation ont ainsi été conçus dans le cadre des CLARE, sous l'impulsion des Chambres d'agriculture ou des ADASEA. Trois départements ont renforcé leurs moyens d'animation notamment pour la détection des exploitations sans successeur. Cette mesure pertinente s'appuie sur le constat qu'au-delà de 50 ans, les agriculteurs sans successeur n'assurent plus les investissements nécessaires à la viabilité et la transmissibilité de l'exploitation qui est finalement démantelée en faveur de l'agrandissement des exploitations voisines. Cette mesure a pour objectif de rencontrer les exploitants de 50 ans et plus sans successeur afin de les inscrire sur les

registres départementaux et de les mettre en relation avec des candidats potentiels. Les départements de la Nièvre, de la Côte d'Or et de l'Yonne ont expérimenté des méthodes d'animation innovantes à l'échelle du canton impliquant les agriculteurs, alors que la Saône-et-Loire n'est intervenue qu'au travers de mesures directes d'aide à l'installation.

Plusieurs types de mesures favorables à l'installation ont été mises en place, en général à l'issue de réflexion départementale et parfois locale, avec des acteurs ne poursuivant pas toujours les mêmes objectifs, ce qui explique qu'elle ne débouchent pas sur des mesures identiques :

- les CLARE de la Nièvre ont mis l'accent sur l'incitation au départ des cédants. Cette action comporte un ensemble de mesures d'aide juridique et fiscale, d'aide au tutorat d'un repreneur par le cédant, une aide forfaitaire de 50 KF au cédant et une aide aux bailleurs. L'objectif de 12 bénéficiaires par an sur les deux zones CLARE de la Nièvre, soit environ 10% des installations, est presque atteint avec 39 exploitants aidés.
- Des aides à l'acquisition ou la transmission du capital d'exploitation ont concerné 21 exploitants en Puisaye et ont incité, dans les CLARE de Saône-et-Loire, à la constitution d'une dizaine d'EARL ou de SCEA permettant le maintien du cédant ou l'entrée de tiers dans le capital d'exploitation.
- En Puisaye, le CLARE est intervenu sur l'amélioration de l'habitat d'une dizaine de jeunes agriculteurs.
- Des dispositifs d'installation progressive ont enfin été expérimentés dans l'Auxois et en Saône-et-Loire. Dans l'Auxois, elle consiste à subventionner à 50% le salaire brut d'un candidat hors cadre familial à l'installation (hors stage de 6 mois) sur l'exploitation du cédant pour permettre au candidat d'acquérir un savoir-faire.

Toutes ces mesures concernent un nombre limité de jeunes installés, une centaine au plus sur l'ensemble de la zone 5b, la diversité et le caractère innovant de ces dispositifs traduisent une évolution dans la politique d'installation en agriculture (nécessité du renouvellement hors cadre familial). Les CLARE semblent avoir permis d'anticiper la mise en place de divers outils d'aide à l'installation en particulier en faveur des candidats hors cadre familial, dispositifs qui ont ensuite été repris dans le programme d'installation et de développement des initiatives locales (PIDIL) en 1997, et pour certains dans les CTE plus tard.

Si la plupart des CLARE prévoyaient des actions, le niveau des réalisations est un révélateur des tensions locales entre l'agrandissement et l'installation. Ce sont les CLARE de la Nièvre et de la Puisaye qui ont consacré le plus de crédits à l'installation (60% des crédits CLARE affecté à l'installation l'on été dans ces trois zones) en complément des dispositifs nationaux résultant d'un choix politique des concepteurs des CLARE. Dans les autres zones, les ambitions politiques affichées se traduisent par des réalisations plus réduites en Saône-et-Loire et en Côte d'Or, voire quasiment absente dans les plateaux de Bourgogne.

- Une forte contribution du PDZR au développement des groupements d'employeurs

Tous les CLARE, à l'exception du Tonnerrois, ont soutenu la constitution de groupements d'employeurs pour répondre aux besoins de main-d'œuvre des exploitations agricoles. Les CLARE prenaient en charge 85% du salaire du salarié pendant 1 an, ainsi qu'une aide à la constitution des groupements.

Plus de 100 opérations ont été financées dont le plus grand nombre se trouve en Saône-et-Loire, puis dans le Nièvre et en Côte d'Or et regroupent essentiellement des éleveurs. D'après le bilan partiel des CLARE réalisé par la Chambre régionale en 1998, la constitution d'une cinquantaine de groupements d'employeurs auraient permis l'embauche de 55 salariés en contrat à durée indéterminée. L'objectif du PDZR de 40 emplois est donc largement atteint. Le PDZR semble avoir eu un impact significatif sur l'essor de ces structures d'embauche. La Nièvre ne comptait qu'un groupement en 1992, leur

constitution s'est accélérée à partir de 1994 notamment grâce à l'animation conduite par Avenir 58 et au soutien financier important du PDZR. La section « employeurs » de la FDSEA de Saône-et-Loire et Avenir 58 accompagnent la constitution des groupements d'employeur par un travail sur les besoins et l'organisation du travail des agriculteurs, permettant d'assurer le bon fonctionnement et la pérennité des structures créées.

Au-delà de l'impact sur l'organisation du travail dans les exploitations adhérentes, les groupements d'employeurs ont parfois permis à des jeunes d'acquérir une expérience professionnelle avant de s'installer en agriculture. Si l'essentiel des groupements d'employeurs sont limités à l'agriculture, des tentatives d'élargissement à d'autres secteurs d'activité et aux collectivités locales ont été menées, particulièrement dans la Nièvre pour ouvrir l'activité des groupements à l'entretien de l'espace. Mais, elles se sont heurtées à des obstacles juridiques et fiscaux.

2.2.4 Les actions environnementales

Les actions environnementales du PDZR mobilisent un financement limité du PDZR (cf. tableau 9). Le PDZR est intervenu dans des actions à objectif environnemental dans un but de réduction de la pollution agricole, d'une part, et d'entretien de l'espace et du paysage, d'autre part. Alors que la plupart des CLARE prévoyaient d'affecter en moyenne 20% des enveloppes CLARE à des actions environnementales (de 0% dans la Nièvre à 40% en Puisaye), à peine plus de 10% y ont effectivement été affectés, majoritairement dans la Nièvre (qui n'avait rien prévu dans le domaine). Par ailleurs, l'éligibilité d'un certain nombre d'actions, d'investissements notamment, était conditionnée à leur impact positif sur l'environnement.

- La réduction des pollutions d'origine agricole

L'accélération de la mise en œuvre du PMPOA (programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole) grâce au PDZR n'a pas fonctionné malgré l'important retard pris par ce programme en raison de l'insuffisance des financements disponibles. L'exigence de la commission européenne de coordonner les actions de mise aux normes des bâtiments d'élevage à l'échelle d'un bassin versant pour les rendre éligibles au PDZR, a réduit à presque néant les réalisations dans ce domaine (11investissements réalisés dans la Nièvre et en Côte D'Or) et limité la réalisation des objectifs environnementaux des CLARE de Saône-et-Loire.

Le PDZR a par contre soutenu plusieurs études visant des systèmes de production plus respectueux de l'environnement : deux d'entre elles tentent de contribuer, par la promotion de l'agriculture raisonnée et la meilleure connaissance du fonctionnement hydrologique des sols, à une meilleure maîtrise des itinéraires techniques en zones céréalières, pour réduire les importants problèmes de pollution des eaux dans ces zones.

Les CLARE de Saône-et-Loire ont, pour leur part, incité les agriculteurs à faire réaliser des plans de fumure et d'épandage (73 exploitations bénéficiaires).

- L'entretien de l'espace et du paysage par l'amélioration des abords de ferme

9 CLARE sur 11 (hors Châtillonnais et Tonnerrois) ont proposé d'intervenir sur l'amélioration des abords de ferme. Près de 300 exploitations ont financé des travaux de rénovation des façades, d'intégration paysagère de bâtiments agricoles, d'embellissement des abords de fermes. Ces opérations nécessitaient généralement un diagnostic préalable afin de définir les travaux à réaliser.

Les conditions de mise en œuvre de cette action dans les CLARE de la Nièvre est de ce point de vue exemplaire. C'est dans un contexte de sous consommation des crédits de l'enveloppe CLARE qu'a été mise en place, sous l'impulsion d'une agricultrice, cette action non programmée au départ. Celle-ci a constitué un groupe de femmes au niveau du canton qui a expérimenté en accord avec les responsables agricoles nivernais une action originale d'amélioration des abords de fermes. La réalisation des

travaux etaient en effet conditionné à la réalisation d'une formation-action de 6 jours durant laquelle chaque projet individuel était étudié, ainsi que les atouts et faiblesses du site repéré. La session prévoyait l'intervention d'un paysagiste du CAUE ainsi que de professionnels (pépiniéristes).

L'exigence de la formation préalable a permis de réguler les demandes initialement très importantes et de réaliser des actions plus significatives et incitatives (40% d'aide au lieu de 25% dans les autres zones). Les investissements s'élèvent en moyenne à 100 KF par projet, alors qu'ils dépassent rarement 50 KF dans les autres zones. Cette action a été bien perçue par les exploitants bénéficiaires, malgré les réticences de départ des hommes, peu enthousiastes à ouvrir leurs exploitations aux regards extérieurs.

Si la préoccupation de développement touristique est présente dans les objectifs initiaux de ces actions, les retombées esthétiques n'ont que partiellement un caractère de bien public (intégration paysagère de bâtiments agricoles exposés) et ne contribuent ainsi que partiellement à l'attractivité touristique de la zone. Par ailleurs, la mise en œuvre très agricole de ces opérations, ne garantissent pas leur coordination avec des actions touristiques de la zone.
Pour l'avenir, des perspectives intéressantes existent dans la Nièvre pour les futurs CTE, grâce à la sensibilisation des agriculteurs leur contribution à la qualité esthétique du paysage.

Tableau 8

Les réalisations visant l'installation et l'emploi

Actions	Niv.	Fiabilité des indicateurs	Principales réalisations	Nb bénéficiaires	Résultats attendus	Principale zones concernées
Installation des jeunes	R	Complet pour aide à la mobilité Aucun pour stage 6 mois	- Aide à la mobilité pour l'installation HCF - Stage 6 mois avant installation	- 95 candidats à l'installation - inconnue	- 95 installations aidées	Localisation inconnue
	L	Aucun indicateur	- Animation, détection exploitation sans successeurs			Nièvre, Côte d'Or, Puisaye
	L	Aucun indicateur	- Aide à l'acquisition de capital d'exploitation	- 21 exploitants		Puisaye
	L	Aucun indicateur	- Constitution de société de portage	- 11 exploitants		Saône et Loire
	L	Aucun indicateur	- Amélioration habitat pour les JA	11 exploitants		Puisaye
	L	Aucun indicateur	- Installation progressive	9 exploitants		Auxois Saône et Loire
	L	Aucun indicateur	- Location de bâtiments	9 exploitants		Côte d'Or Saône et Loire
	L	Aucun indicateur	- Incitation au départ des cédants	39 exploitants		Nièvre
Groupements d'employeurs	L	Aucun indicateur	- Aide à la constitution de groupements d'employeurs et à l'embauche	111 opérations	55 emplois créés (enquêtes CRAB)	Saône et Loire Nièvre Côte d'Or

* R : programmation régionale / L : programmation locale (CLARE)

Tableau 9

Les réalisations visant la protection de l'environnement

Actions	Niv.	Fiabilité des indicateurs	Principales réalisations	Nb bénéficiaires	Résultats attendus	Principale zones concernées
Mise aux normes de bâtiments d'élevage	R	Exhaustif	- 11 opérations : construction et aménagements de bâtiments d'élevage	- 11 exploitations (1 dans le cadre d'un CLARE)		Nièvre Côte d'Or
Systèmes de production et agronomie	R		- Etude et animation pour le développement de l'agriculture raisonnée	- Fédération des groupements de défense contre les ennemis des cultures		Régional
	R		- Soutien sur 4 ans d'une étude sur les prairies permanentes et les engrais de ferme	- conduite par la CRAB		Régional
	R		- Etude sur la capacité de filtration des sols	- conduite par la Chambre agriculture 21		Côte d'Or
	L		- Subvention des plans de fumure	- 73 agriculteurs		
Entretien de l'espace	L		- 130 diagnostics préalables			Saône et Loire Puisaye
et paysage	L		- 293 aménagements des abords de ferme et intégration paysagère	- 293 exploitations		Saône et Loire Nièvre

R : programmation régionale / L : programmation locale (CLARE)

3. ANALYSE DES IMPACTS DU PDZR SUR LE DEVELOPPEMENT DE L'AGRICULTURE

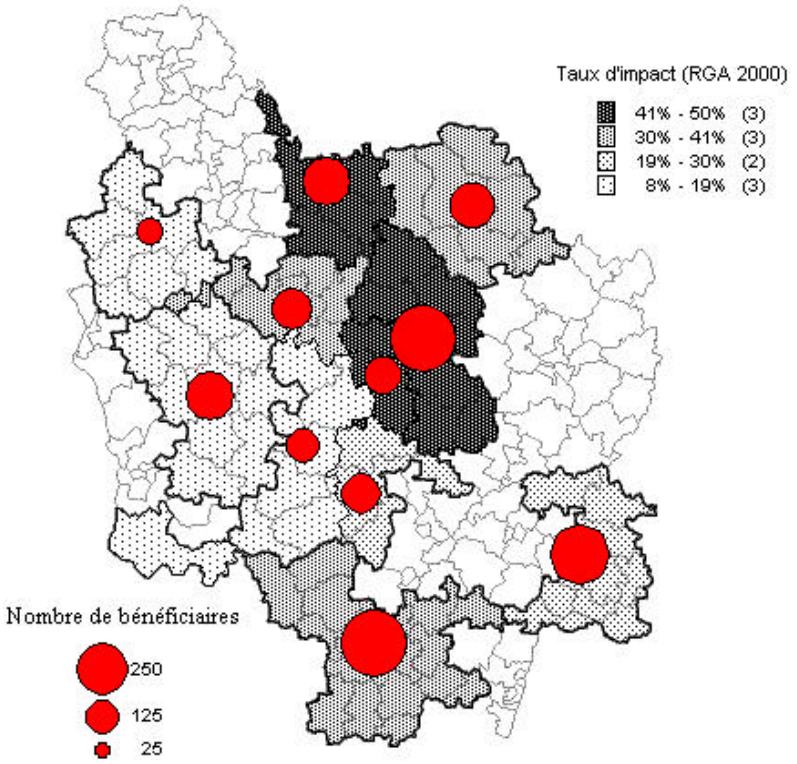
3.1. Les exploitations bénéficiaires du PDZR

- Un programme qui a touché une grande partie des agriculteurs de la zone

Environ 3000 agriculteurs[11] (sans double compte) ont directement bénéficié du PDZR. Ce nombre s'élèverait à près de 6 500 bénéficiaires d'opérations si l'on y ajoute les bénéficiaires des actions régionales pour lesquelles le versement aux agriculteurs est effectué par un opérateur (aménagements foncier, de rationalisation des bâtiments d'élevage, amélioration génétique). Mais ce chiffre contient des doubles comptes : il est en effet fort probable que les bénéficiaires des CLARE bénéficient également d'actions régionales. Il est donc raisonnable d'envisager qu'environ 5000 exploitants aient bénéficié du PDZR ce qui signifierait que l'objectif fixé ait été globalement atteint. Le nombre d'agriculteurs touchés varie toutefois beaucoup selon le domaine considéré. En effet, on aura noté le faible impact du programme en matière de réduction des pollutions d'origine agricole, d'amélioration de l'habitat alors que de nombreux agriculteurs ont été touchés par des actions non prévues dans les objectifs du PDZR (développement génétique, équipement des élevages, abords de ferme dans la Nièvre).

D'une manière générale, on peut ainsi considérer qu'à court terme, le PDZR a eu un impact direct important (50% des exploitations de la zone ont été touchées). Cependant, cet impact a été variable selon les zones (cf. carte 3). En outre, il a également eu un impact indirect par l'intermédiaire des importants investissements matériels qu'il a générés (plus de 300 MF), dont une partie ont eu des retombées locales (artisans du bâtiments, machinisme agricole).

Carte 3
Les agriculteurs directement bénéficiaires du PDZR



Source : DRAF, Chambres d'agriculture septembre 2000, IGN 90

[11] Ce dénombrement a été réalisé à partir des bases de données CLARE des Chambres d'agriculture, de la base de données de la DRAF et de la base de données du programme « Viande bovine de qualité ».

3.2. Un accompagnement de la restructuration des exploitations d'élevage et des effets d'aubaine pour les exploitations céréalières

- Le PDZR a contribué au développement de l'agriculture raisonnée chez les céréaliers

Dans les zones céréalières des plateaux de Bourgogne, le PDZR accompagne les tendances d'évolution de l'agriculture par l'aide à l'investissement individuel en matériel agricole performant. Le PDZR s'est démarqué de la politique du 5a en restreignant, à la demande de l'administration agricole, les investissements à ceux qui permettaient de réduire les pollutions d'origine agricole (diagnostic et achat de semoirs à engrais et de pulvérisateurs de précision). Quelques autres mesures techniques, telles que la création de bacs de rétention pour protéger les lieux de stockage et de chargement des engrais, les analyses de sols pour optimiser les itinéraires techniques, accompagnent l'orientation largement amorcée de ces exploitations vers une agriculture raisonnée. Le PDZR est ainsi cohérent avec les interventions publiques antérieures ou parallèles (mesures agri-environnementales, programme ferti-mieux) mises en œuvre dans ces régions. Il conforte la prédominance de l'agriculture céréalière, en favorisant la levée des contraintes environnementales auxquelles ce système est confronté. Comme antérieurement, le broyage des cailloux permis de réduire les temps de travaux grâce au semis direct tandis que l'introduction du colza dans l'assolement permis d'améliorer les rotations de culture.

- Un effet significatif du PDZR sur les conditions de travail en zone d'élevage

Une part importante des aides à l'investissement matériel (mobilier et immobilier) a concerné les élevages allaitants. Cette priorité faite à l'élevage allaitant peut paraître excessive si l'on considère que cette filière concerne à peine plus du tiers des élevages spécialisés de la zone 5b. Mais elle peut apparaître justifiée si l'on prend en compte, d'une part, les multiples crises auxquelles ont eu à faire face les éleveurs dans la dernière décennie (réforme de la PAC, ESB, fièvre aphteuse) et, d'autre part, la forte contribution qu'apporte cette filière à l'image de la Bourgogne.
Un grande partie des quelques 750 créations ou rénovations de bâtiments d'élevage et des 2800 investissements dans l'équipement des élevages ont concerné les élevages allaitants. On peut ainsi considérer que près de la moitié des élevages bovin viande de la zone 5b ont réalisé en moyenne 40 KF d'investissements en bâtiment ou matériel d'élevage. Grâce au programme, les éleveurs bénéficiaires ont améliorer leurs conditions de travail, tout en améliorant la mise en conformité environnementale des élevages. L'incitation à l'investissement en commun pour le matériel et à l'amélioration de l'organisation du travail par l'emploi de salarié en commun (dont les réalisations sont les plus nombreuses dans les départements de Saône-et-Loire et de la Nièvre), a sans aucun doute permis d'améliorer la viabilité économique des exploitations et leur transmissibilité (le nombre d'élevages allaitants a moins fortement diminué en 10 ans, -26% entre 1988 et 2000) que la moyenne des exploitations de la zone 5b, -38%.

3.3. Le PDZR a contribué au renforcement des systèmes de production et des filières dominants en favorisant leur adaptation aux exigences de qualité et de protection de l'environnement.

- Soutien des exploitations céréalières dans une logique d'agriculture raisonnée a été conforté

Sur le plan de l'aval de la filière le PDZR a contribué à favoriser la différenciation des produits impulsée par les organismes stockeurs et négociants qui cherchent à se positionner sur des marchés de céréales de brasserie et de blés panifiables. L'équipement des producteurs en matériel de stockage à la ferme (110 producteurs concernés, soit 10% des agriculteurs des plateaux de Bourgogne) et de mesure de la qualité constitue un impact significatif du programme dans ce sens.

Si les plateaux de Bourgogne disposent de certains avantages à se spécialiser dans cette voie, la politique agricole basée sur la surface et sur la levée des contraintes techniques conforte l'agrandissement des exploitations (1/3 des exploitations font plus de 150 ha en 2000, les effectifs de cette classe ont augmenté de 50% entre 1988 et 2000) ainsi que la valeur de la production par exploitation (MBS) qui est deux fois plus importante en 2000 sur les plateaux de Bourgogne que dans le reste de la zone 5b. Cette évolution s'est faite au prix d'une poursuite de la diminution du nombre d'exploitations (1/4 d'exploitations en moins entre 1988 et 2000) et de l'accentuation de la dévitalisation de la zone. La réflexion préalable à la mise en place des CLARE a permis de rappeler les contradictions de cette voie, mais sa mise en œuvre montre la difficulté d'en proposer d'autres. Les ambitions affichées dans les CLARE (notamment dans le Châtillonnais) d'assurer le renouvellement du plus grand nombre d'exploitations, ne s'est traduit que par de faible réalisations. L'intervention du PDZR a tout au plus anticipé l'adaptation des agriculteurs aux évolutions en cours en maintenant un niveau d'exigence environnementale que les réglementations actuelles et futures rendront incontournables (directives nitrates, etc.).

- La filière allaitante ressort consolidée au niveau de la production, mais l'organisation de la filière reste faible

La filière bovin allaitant a été la plus soutenue par le PDZR : ¾ des crédits affectés par le PDZR à l'amélioration technique et de la qualité concerne cette filière.

Le problème de la filière reste son atomicité entre de multiples opérateurs (négociants, groupements de producteurs) et niveaux d'organisation (politiques départementales) qui rend difficile la définition et la mise en œuvre d'une politique de filière cohérente. La voie de l'augmentation de la valeur ajoutée par l'engraissement est politiquement souhaitée depuis longtemps, mais toujours difficile à mettre en œuvre concrètement. Le programme de contractualisation pour le développement de l'engraissement s'est inscrit dans le prolongement de politiques antérieures et s'est plus ou moins bien articulé avec les politiques départementales toutes différentes, et également soutenues par le PDZR dans le cadre des CLARE dans la Nièvre (alourdissement des génisses). Si le PDZR n'a pas significativement fait progresser l'organisation de la filière, il aura au moins permis de rendre plus lisible les divergences, et contribué au débat sur la nécessité d'une meilleure organisation régionale de la filière. Ce débat a été abondamment poursuivi dans le cadre de l'Etude prospective régionale sur l'avenir de l'agriculture bourguignonne[12] qui a confirmé la nécessité de conserver une diversité de produits issus de l'élevage allaitant[13].

- Un impact mitigé du PDZR sur la reconnaissance de la qualité des produits agricoles bourguignons

L'acception très large de la notion d'amélioration de la qualité des produits qui a prévalu dans la mise en œuvre du PDZR, a conduit à privilégier les efforts de sélection et d'amélioration génétique des troupeaux bovins, ovins, caprins et laitiers en contribuant au financement de programmes régionaux de recherche de références et d'amélioration génétique. Ces programmes restent peu articulés à la politique de qualification des produits en Bourgogne.

[12] Etude Prospective Régionale : Quel avenir pour l'agriculture et les agriculteurs de Bourgogne ?, Etude commandité par le DRAF, les Chambres d'Agriculture et l'INRA et animée par C. Soulard (ENESAD), 1999, 72 p.

[13] L'étude débouche sur trois orientations principales :

- Conforter la qualité des produits issus de l'élevage allaitant, ceci quelle que soit la finalité (maigre ou gras)
- Développer la production de bovins finis, en priorité les femelles (en s'appuyant sur les organismes volontaires, en définissant de nouveaux partenariats financiers, etc.)
- S'organiser collectivement en vue de créer un climat de confiance entre les producteurs et l'aval de la filière viande.

Les interventions du PDZR dans la reconnaissance de la qualité accompagnent des démarches antérieures, plus qu'elle n'en initie de nouvelles :

- dans la filière bovine :
  - financement du programme régional de certification des viandes bovines et ovines ainsi que développement de la démarche de certification conduite par la fédération bétail de qualité Bourgogne.
  - Aide à l'engraissement bovin allaitant réservée aux éleveurs s'engageant dans une filière de qualité certifiée
- Dans la filière avicole : aides au développement des élevages impliqués dans la filière AOC volailles de Bresse, promotion des produits par la création d'une maison de la volaille
- Dans la filière viticole : Appui technique et promotion des vins AOC du Châtillonnais, du Tonnerrois et de Vezelay
- dans la filière caprine : Mise en place d'un technicien fromager pour le développement de la production fermière caprine

Dans l'élevage charolais, d'importants efforts sont consentis sur le plan de la génétique, pour améliorer la qualité des animaux produit (conformation). D'importants moyens du PDZR sont consacrés à la consolidation des programmes de sélection (connexion des élevages) et à la diffusion du progrès génétique dans les élevages permettant d'améliorer l'adéquation de l'offre avec la demande, tant pour les animaux maigres que pour les animaux gras. Par contre, la contribution du PDZR à la qualification des produits est limitée, par rapport aux objectifs initiaux ambitieux : harmonisation des règlements des Labels Rouges Charolais et de développement des engagements contractuels et promotion., On peut regretter l'absence de conditionnalité plus affirmée des aides du PDZR à cet objectif dans la mesure où les certifications type Label Rouge apportent une garantie de qualité qui a montré son efficacité lors de la dernière crise de l'ESB. L'implication de producteurs dans des cahiers des charges liée à la qualité a, par contre, pu être indirectement augmentée par l'adhésion de nouveaux éleveurs à des groupements.

L'appui aux nouvelles AOC viticoles ne bénéficiant pas du prestige des vins de la côte de Beaune contribue à diversifier les productions en s'appuyant sur des produits fortement liés au territoire. Le développement des produits fermiers caprins et l'amélioration de la maîtrise de la transformation par les producteurs permet, quant à elle, d'augmenter la valeur ajoutée dans les exploitations. Ces actions concernent un nombre limité de producteurs et ne touchent que marginalement la principale production de la région, alors que les concepteurs du PDZR avaient affiché. On peut regretter que peu d'aides aient été directement conditionnées à la production de produits de qualité certifiée. Une telle orientation aurait permis de rendre l'intervention du PDZR plus cohérente et ciblée sur l'objectif de qualité.

3.4. Des effets en demi-teinte de la territorialisation du volet agricole du PDZR

- Le maintien d'une logique très agricole et dominée par l'organisation départementale de l'agriculture

La mise en place dans les PRDC d'un sous-programme sectoriel (les CLARE) manifestait la difficulté et parfois l'absence de volonté des acteurs agricoles à s'engager dans une démarche territoriale. La mobilisation des acteurs agricoles dans l'élaboration des CLARE a limité leur participation à la démarche intersectorielle de définition des PRDC ; elle s'est parfois limitée à la négociation des enveloppes financières à affecter aux CLARE dans les PRDC.

Le rôle important des chambres d'agriculture dans l'encadrement du secteur agricole et dans l'orientation des politiques agricoles a généralement fortement conditionné la mise en œuvre des CLARE. Elles ont souvent davantage contribué à l'homogénéisation des programmes d'actions, qu'à

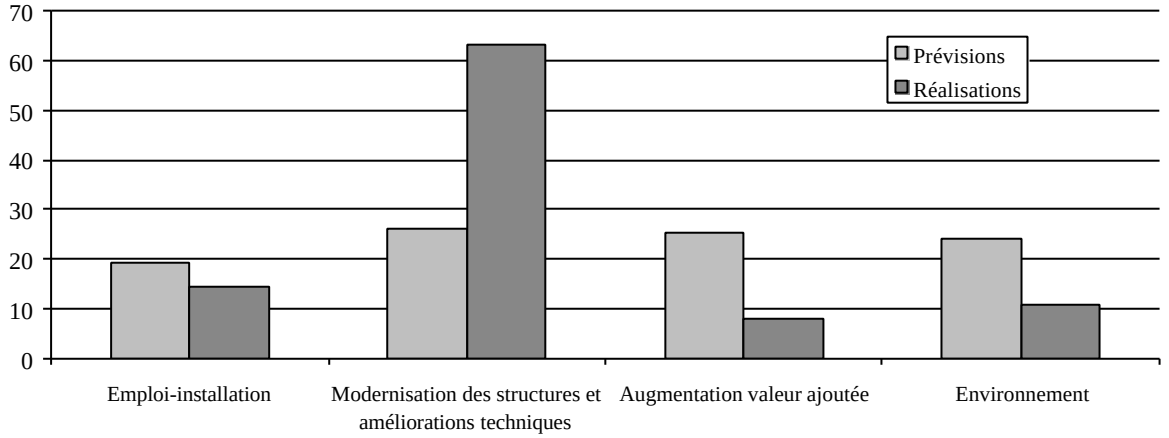
l'accompagnement de véritables démarches territoriales. La prédominance du niveau départemental a par ailleurs conduit à scinder les programmes agricoles locaux dans les PRDC des plateaux de Bourgogne et de Bourgogne Centrale.

Les conditions de mobilisation du PDZR sont ainsi le reflet des orientations et des conditions de mise en œuvre des politiques agricoles départementales et non celui de stratégies plus localisées qu'étaient censés produire les CLARE. L'examen des résultats du programme par zone est éloquent : le saupoudrage est particulièrement net dans les zones qui ont privilégié les aides individuelles à l'investissement (près de 50% des agriculteurs touchés dans l'Auxois et le Morvan Côte d'orien et moins de 20 KF d'aide par exploitation), alors que les actions sont plus ciblées et structurantes dans les zones ayant privilégié le soutien des filières par des actions collectives : ainsi dans les zones CLARE de la Nièvre, moins de 10% des agriculteurs ont bénéficié d'une aide individuelle (50 à 63 KF en moyenne).

- Le CLARE, une contractualisation peu contraignante

Le manque de précision de la notion de collectif dans les CLARE a rapidement conduit à des dérapages dans la mise en œuvre du programme. La modernisation des structures et l'amélioration technique de nature plus individuelle ont largement prédominé alors que les contrats d'objectifs initiaux prévoyaient une intervention équilibrée de l'ensemble des leviers d'intervention (cf. graphique 4).

Graphique 4
Répartition des montants programmés des CLARE par levier d'action (% du total)
Comparaison des prévisions et des réalisations



Source : DRAF et Chambres d'agriculture septembre 2000

Ces dérives ont été permises par la grande souplesse de gestion, autorisée par la décentralisation des enveloppes des CLARE aux Chambres d'agriculture. En l'absence de cibles précises, les projets individuels ont pu rapidement être mis en œuvre au détriment de projets collectifs nécessitant une plus longue phase de maturation. Ce constat est particulièrement fort dans les zones céréalières dans lesquelles le CLARE a majoritairement soutenu la modernisation des structures et l'équipement matériel, alors qu'elle en prévoyait peu. A contrario, dans ces zones, d'importantes sous-réalisations peuvent être notées en matière d'aide à l'installation (dans le Châtillonnais, 6 opérations ont été financées sur 22 prévues) et en matière d'environnement (le CLARE du Tonnerrois prévoyait de soutenir la réalisation de 24 bacs de rétention et n'en a financé que 7).

Dans la Nièvre, les comités de gestion des CLARE ont beaucoup mieux joué leur rôle de pilotage et de refus de projets uniquement individuels : dans ces zones, les aides à la modernisation représentent moins de 30% des crédits attribués. Dans la Nièvre, la situation de sous-consommation de crédits a conduit à initier en milieu de programme une opération collective d'amélioration des abords de ferme qui s'est avérée particulièrement innovante.

3.5. Impact sur l'organisation collective en agriculture

L'action collective a fréquemment constitué une condition d'intervention du PDZR. Le PDZR a soutenu le développement de formes collectives courantes et anciennes en agriculture telles que les CUMA, mais il a aussi permis l'essor de groupements d'employeurs. Si, d'une manière générale, les CLARE n'ont pas contribué, à faire émerger de nouveaux lieux de concertation, en revanche, certaines actions du PDZR ont été à l'origine d'initiatives originales

L'organisation collective des agriculteurs dans le cadre de CUMA et de groupements d'employeurs a nettement progressé pendant la durée du programme. Le PDZR a abondé la politique régionale d'aide au développement des CUMA. Environ 1/3 des CUMA de Bourgogne, regroupant près de 3 000 exploitants, ont bénéficié du programme pour s'équiper en matériel de valorisation d'effluents d'élevage et d'exploitation des prairies (girobroyage, fenaison). Les CUMA permettent de réduire les coûts de production dans les exploitations, de faire bénéficier les agriculteurs de matériel performant et de lever des contraintes de temps de travail. C'est ce dernier objectif qui justifie également le soutien important du PDZR au développement des groupements d'employeurs (plus de 50 groupements nouveaux).

L'adhésion de nouveaux agriculteurs à ces structures paraît plus nette pour les groupements d'employeurs que pour les CUMA. Alors que les groupements d'employeurs étaient presque inexistants au début des années 90, ils étaient 120 en Bourgogne fin 1997 et dépassent les 200 actuellement. De nombreux agriculteurs ont ainsi appris à devenir employeurs. Les actions d'accompagnement systématiques en Saône-et-Loire et dans la Nièvre les y ont préparés et formés. L'adhésion des agriculteurs aux CUMA est en stagnation ente 1988 et 2000 : aux alentours de 15%, soit environ 2000 exploitants en 2000. Dans les zones où les CUMA sont très implantées (20% des agriculteurs concernés en Saône-et-Loire, notamment), le PDZR a surtout permis aux CUMA de renouveler le matériel pour un nombre plus réduit d'agriculteurs, alors que sur la même période les CUMA se développent en Puisaye et concernent un nombre croissant agriculteurs.

Ces organisations sont créatrices d'emplois en zones rurales : 55 emplois dans les groupements d'employeurs et on peut penser que d'autres ont été créés dans les CUMA. Ils ne compensent cependant pas la chute de l'emploi agricole (- 10 000 emplois dans les exploitations entre 1988 et 2000) permettant l'augmentation de la productivité du travail de l'agriculture.

D'un point de vue plus qualitatif, ces organisations sont généralement porteuses d'innovations dans le secteur agricole sous l'impulsion de leurs fédérations départementales et régionales.
Le PDZR a contribué, à l'initiative de la FDCUMA de Saône-et-Loire, à une action de formation visant l'amélioration du fonctionnement des CUMA (formation des agriculteurs sur l'organisation du travail et la maîtrise des coûts de production).
Des CUMA travaillent avec des collectivités pour l'entretien de haies ou la production de bois-plaquette destiné à alimenter des chaufferie au bois. La mise en place avec le soutien du PDZR d'une CUMA de déchiquetage, de séchage et de stockage de plaquette de bois dans le commune de Milay en Bourgogne centrale fait de la CUMA un acteur du développement local.

B. DEVELOPPEMENT ET ADAPTATION DE LA FILIERE FORESTIERE

Préambule

Ce rapport thématique présente l'évaluation des actions du PDZR dans le secteur forestier. La première partie revient sur l'analyse des objectifs du PDZR en matière forestière, la seconde présente les réalisations financées dans le cadre du programme et une troisième partie tente de dégager les principaux impacts du programme sur le développement du secteur forestier.

Plusieurs sources d'informations ont été mobilisées pour établir ce rapport :

Enquêtes directes :
- entretiens auprès de responsables régionaux et départementaux : ONF, CRPF, DRAF (Serfob), DDAF (service forestier), ADEME
- entretiens auprès d'organismes professionnels : CIPREF, UFOB, APROVALBOIS
- enquêtes au Lycée de Velet, PNR du Morvan
- enquêtes directes auprès d'un échantillon de 21 propriétaires forestiers privés et 5 communes forestières bénéficiaires du PDZR

Bases de données exploitées :
- base de données du PDZR
- bilans financiers du SERFOB
- données sur les entrepreneurs de travaux forestiers collectées auprès des MSA

Rapports et documents consultés :
- Fidès Conseil, mars 2000 - Diagnostic prospectif Bois énergie, COFOR 21, 30 p.
- J.L. Bianco, Août 98 - La Forêt : une chance pour la France, rapport au Premier ministre
- TRIVALOR, octobre 19999 - Valorisation des sous-produits Bois en Côte d'Or , étude pour le Conseil Général de Côte d'Or, 28 p. + annexes
- DRAF, 1999, Orientations régionales forestières Bourgogne
- ADEME et Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, juillet 1999 – Le bois énergie : des réalisations et un potentiel de développement durable, 45 p.
- CIPREF, 1998, Etude concernant la dotation jeune forestier
- CIPREF, CTEBA, AFOCEL, ALYS, mars 2000, Document de synthèse de l'étude sur le bûcheronnage manuel et les travaux sylvicoles.

1. DU CONTEXTE DU SECTEUR FORESTIER AUX OBJECTIFS DU PDZR

1.1. Le contexte forestier bourguignon

La forêt bourguignonne couvre près de 30% du territoire régional soit 950 000 ha, ce qui met la région au 5ème rang des régions françaises. La zone PDZR représente 535 000 ha soit 63% de la forêt régionale. En 1994, la forêt est composée à 84% de feuillus, dont 78% de chênes (la région est au premier rang national dans cette production). En début de programme, le mélange futaie taillis (23% de la surface boisée) domine largement la futaie pure. Le mélange est progressivement transformé, avec l'aide du PDZR, en futaie dont la qualité est considérée bien meilleure. Les 16% de non feuillus sont constitués essentiellement des conifères localisés surtout dans le Morvan où les propriétaires privés très majoritaires ont récemment reboisé en futaie.

Au niveau régional, la propriété forestière privée (individuels, institutions privées) représente 68% de la forêt soit environ 600 000 hectares. On compte 166 000 propriétaires, dont 15 000 ont plus de 4 ha et 2 642 plus de 25 ha d'un seul tenant. Ces derniers qui représentent moins de 2% des propriétaires privés, possèdent la moitié de la forêt privée. Par ailleurs, 10% de la forêt régionale est domaniale et 22% sont des forêts communales, toutes bénéficiant du régime forestier. Les forêts domaniales sont particulièrement importantes dans le Nivernais (45%) et dans le Châtillonnais.

En début de programme, 78% des bois d'œuvre et 43% des bois d'industrie produits dans la région sont transformés sur place. Le RGP 90 recense 2016 emplois en sylviculture et en exploitation forestière. L'industrie de première transformation (scierie) et seconde transformation était assurée en 1992 par 1063 entreprises artisanales employant 1693 salariés, les entreprises industrielles (plus de 10 salariés) de première et seconde transformation, employant quant à elles 12 à 15 000 salariés. La zone 5b compte :

- 25 scieries de feuillus sur les plateaux de Bourgogne et quelques grosses entreprises de transformation (déroulage, carbonisation, manchisterie, parquettistes),
- le Charolais a une activité importante de transformation des résineux du sud Morvan, 24 scieries et une grosse entreprise spécialisée,
- la Bresse compte 18 scieries et des entreprises artisanales de seconde transformation.
- la Bourgogne est la première région française productrice de plants forestiers, dont une importante entreprise se trouve dans le Châtillonnais.

Le secteur forestier est donc important dans l'économie régionale et plus particulièrement dans celle de la zone 5b ; cette dernière regroupe en effet les 2/3 de la superficie forestière et la moitié des 20 000actifs de la filière bois. Les emplois de la filière bois représentent une proportion significative des emplois dans certaines zones du Châtillonnais, du Morvan et du Charolais. Les concepteurs du programme ont bien mesuré l'intérêt de valoriser cette ressource importante.

1.2. Les objectifs du programme

Les grandes lignes de la politique de la forêt sont définies par la loi de 1985, réformée en 2000. Elle stipule que « la politique forestière de mise en valeur économique, écologique et sociale de la forêt relève de la compétence de l'Etat ». Cette politique nationale se décline au niveau régional par les orientations régionales forestières (ORF) qui servent de base à la négociation des politiques publiques régionales (notamment les contrats de plan Etat-Région) et de guide lors de l'élaboration des orientations régionales de production (ORP qui correspondent à l'application de la politique forestière régionale en forêt privée) et des directives et orientations locales d'aménagement (ORLAM qui correspondent à une application de la politique forestière régionale, respectivement en forêt domaniale et en forêt communale).

En Bourgogne, c'est sur la base des ORF de 1990, qu'a été négocié le CPER 1994-1998. L'élaboration du volet forestier du PDZR s'est inscrit dans la continuité du travail de concertation conduit dans le cadre de la préparation du CPER : la stratégie du PDZR dans le secteur forestier s'insère bien dans le prolongement du CPER et de la politique nationale.

D'une manière générale, le programme vise à améliorer la valorisation de la forêt. Dans le PDZR cette finalité se traduit par 3 objectifs stratégiques, 9 objectifs opérationnels et 10 actions. D'un point de vue économique, ces objectifs renvoient à deux grands leviers d'intervention :

- L'amélioration de la compétitivité économique de la filière ;
- Le développement des fonctions non productives de la forêt.

1.2.1. L'amélioration de la compétitivité économique de la filière

Ce levier d'intervention se décline en trois niveaux d'intervention : le niveau de la production (amélioration de la qualité de la ressource, vulgarisation technique sur les pratiques de gestion), le niveau de la mobilisation du bois (exploitation de la forêt), la promotion de la filière.

- *Soutien au niveau de la ressource et amélioration de sa qualité*

La politique forestière intervient depuis longtemps sur la production forestière par l'intermédiaire du fonds forestier national (FFN). Le PDZR abonde les aides du CPER incitant les propriétaires à adopter des modes de gestion sylvicole plus adaptés (la conversion de taillis sous futaie en futaie est ainsi fortement encouragée par l'ONF pour les forêts domaniales et communales). Par ailleurs, le PDZR abonde les aides du fonds forestier national en matière de régénération naturelle ou balivage et éclaircies de taillis ainsi que l'élagage.

Les aides octroyées dans ce domaine varie de 20 à 50% du montant de la dépense selon l'intérêt économique du projet et aussi sa prise en compte de l'environnement. Le reboisement en essences résineuses consécutif à une coupe de feuillus est théoriquement proscrit et non aidé. Précisons que ces aides sont destinées à améliorer la qualité des peuplements et non à financer le renouvellement de la forêt après exploitation, assuré par l'obligation pour le propriétaire de réinvestir 20% de sa vente dans le renouvellement de la forêt.

Le PDZR peut, par contre, apporter une majoration des taux de 20% pour les boisements en essences feuillus. L'incitation à la plantation de hêtres est ainsi inscrite dans le PRDC des plateaux de Bourgogne.

Le PDZR n'intervient pas sur la surface boisée. Le cofinancement prévu dans le CPER des aides au boisement des terres est exclu du PDZR, car relevant de l'objectif 5a. L'extension de la forêt n'est pas du tout une priorité des responsables régionaux de la filière. En Bourgogne, la surface forestière a été multipliée par 2,5 depuis 1850 et elle a progressé de 30 000 hectares dans les 20 dernières années (+ 3%). Les efforts importants à faire pour valoriser au mieux l'existant ne justifient pas l'incitation à la plantation.

- *L'amélioration de la mobilisation du bois*

Le PDZR accompagne la politique contractualisée d'amélioration de la mobilisation des bois pour les industries utilisatrices. Un objectif en trois étapes a été mis en place afin de permettre d'améliorer la voirie forestière considérant que les ouvrages à réaliser sont pour la plupart collectifs :
- établissement de schémas directeurs de desserte forestière à l'échelle des communes ;
- animation auprès des propriétaires concernés pour la réalisation des voiries considérées comme nécessaires ;
- réalisation des travaux, généralement sous maîtrise d'ouvrage communale, au nom de l'intérêt général.

Ces interventions sont cohérentes avec le programme d'Amélioration des Conditions de Transport des Bois (PACT), défini pour la forêt privée. Le programme vise explicitement la diminution des coûts de transport du bois, de la coupe à l'utilisateur.

Le PDZR abonde les crédits du CPER qui finance à 80% les schémas directeurs et l'animation pour les mettre en œuvre, les travaux étant subventionnés de 20 à 50%. Le PDZR accentue la priorité accordée à la mobilisation des bois dans la zone 5b en majorant de 20% le taux d'aide des travaux dans le cadre des PRDC (à l'exception de l'Auxois où les responsables locaux s'y sont opposés). Le PDZR étend les travaux éligibles aux aires de dépôts de bois.

- *L'appui au développement de la filière*

Le PDZR abonde les différentes actions du CPER :

- Soutien, aux conditions habituelles du CPER, des activités du CRPF (Centre Régionale de la Propriété Forestière) et de l'ONF, i) d'études et d'expérimentations sur les potentialités des stations, sur les techniques sylvicoles, ii) de vulgarisation et d'expertises techniques auprès des

propriétaires publics et privés et iii) d'animation de démarches collectives pour la gestion (restructuration foncière), la mobilisation (desserte collective) et la commercialisation des bois (organisation de vente aux enchères).

- Soutien, aux conditions habituelles du CPER, des actions de promotion des bois régionaux (intervention de Aprovalbois notamment) et d'utilisation du bois dans la construction[14]. Dans l'optique de rendre plus cohérentes les pratiques en matière de construction et l'intégration paysagère de la ressource en bois en Bourgogne Centrale, le PRDC de cette zone double les taux d'aide à la construction en bois prévus dans le CPER.

- Abondement du programme bois-énergie :
  Si le bois a toujours été utilisé pour le chauffage en Bourgogne, c'est à partir de 1980 qu'une démarche concertée de développement du Bois-Energie a vu le jour, notamment dans les départements de la Nièvre et de la Saône-et-Loire. En 1985, la Région en partenariat avec l'AFME met en place un dispositif d'aides aux porteurs de projets (production de granulés, de bois plaquettes). C'est à la suite d'une enquête sur la valorisation des connexes du bois (sciure, etc.) menée par APROVALBOIS en 1992 et d'une étude conduite en 1993 par le CLER (Comité de Liaison des Energies Renouvelables), visant à mieux cerner le potentiel régional en matière de Bois Energie, que la Bourgogne est retenue à un appel à projets lancé par l'ADEME en vue d'engager une politique de développement de la filière Bois-énergie en Bourgogne inscrite dans le CPER 1994-1998[15]. Ce projet recueille un large consensus parmi les professionnels, les élus, les services et administrations pour développer cette filière. Le plan Bois-Energie financé par le Conseil Régional, l'ADEME et abondé par le PDZR pour les projets de la zone 5b prévoyait la réalisation de 50 projets sur l'ensemble de la Bourgogne pour un montant de 15 MF (Etat – Ademe/Conseil Régional/Europe)[16].

  Ce plan encourage une diversification des produits. Il permet une meilleure valorisation des forêts de mauvaise qualité, mais aussi la valorisation des houppiers issus de l'exploitation des bois d'œuvre. Par ailleurs, cette opération présente un certain nombre d'intérêts environnementaux (promotion de techniques modernes de chauffage au bois-énergie, réduction des pollutions atmosphériques). Enfin, ce type de projet est en mesure de s'inscrire dans des démarches de développement local (diversification agricole, organisation locale).

- Soutien aux entrepreneurs de travaux forestiers : le PDZR avait l'ambition d'aider à l'installation de jeunes artisans forestiers dans la zone 5b.
  Le PDZR soutient le développement des entreprises de première transformation du bois en abondant la politique régionale d'aides aux entreprises. Nous la citons ici pour mémoire, étant donné que les opérations réalisées dans ce domaine sont traitées dans le rapport thématique « Compétitivité des entreprises ». L'objectif affiché par le PDZR de soutenir l'installation des jeunes forestiers renvoie à la fois au développement des entreprises et au développement de la filière forestière, justifiant qu'il soit également mentionné ici.

  La filière forestière bourguignonne se caractérise par un grand nombre de petites entreprises, souvent mono personnelles, souvent insuffisamment formées à la gestion et peu mécanisées. Faisant le constat de l'importance de doter la Bourgogne d'entrepreneurs de travaux forestiers en nombre suffisant pour permettre l'approvisionnement de l'industrie de première transformation et du négoce de bois, les responsables forestiers régionaux ont jugé utile de mobiliser le PDZR sur une opération d'aide à l'installation de jeunes entrepreneurs forestiers. L'objectif visé était de créer une véritable profession de bûcherons mécanisés (abattage et débardage) et qualifiés. Cette

[14] 20% d'aide pour la construction de bâtiments agricoles en bois (plafonnée à 20 KF pour une construction en Douglas et 40 KF pour une construction en chêne). 10% d'aide pour la construction de bâtiments à usage collectif en bois (plafond de 80 KF si utilisation de chêne ou douglas bourguignon)

[15] Bois Energie : un plan pour la Bourgogne » ADEME – Conseil Régional, 1994

[16] « Regards sur le Plan Bois Energie de la Bourgogne 1995 » – 1998 ADEME – Conseil Régional – SERFOB, Juin 1999

aide qui montait à 80 000 F (soit 20 000 F / an pendant 4 ans) visait à palier le manque de rentabilité au démarrage de ce type d'entreprise. L'objectif était d'aider 25 personnes à s'installer chaque année soit une bonne centaine pour la durée du PDZR. Pour la mise en œuvre, le candidat devait :

- formuler le souhait de s'installer en tant qu'entrepreneur de travaux forestiers ;
- avoir moins de 40 ans ;
- être titulaire d'un diplôme professionnel reconnu (formation possible, mais non prise en charge au lycée forestier de Velet sur 9 mois.
- suivre une formation de gestion d'entreprise au lycée de Velet durant 3 mois (également non prise en charge)

Cette politique, impulsée par le PDZR, apparaît complémentaire des aides à l'équipement des entreprises en place, mais aussi des investissements importants réalisés dans le centre de formation de Velet pour développer les formations aux métiers du bois.

1.2.2. Le développement des fonctions non productives de la forêt

La forêt joue en milieu rural un rôle social et touristique. Par une gestion adaptée et l'existence d'un niveau suffisant d'équipements organisés, la forêt peut contribuer à rendre l'environnement et les paysages agréables et attractifs et à générer des complémentarités productives avec l'activité touristique, notamment. Cette dimension, peu présente dans le contrat de plan, constitue un apport du PDZR qui la met en œuvre par plusieurs actions :

- l'intégration paysagère de la forêt : le PDZR permettait de favoriser la réalisation d'études paysagères soutenues à 80% à l'occasion d'aménagements de dessertes forestières, sans toutefois les rendre conditionnelles à la réalisation des travaux. Les études pouvaient déboucher sur le financement d'investissements paysagers recommandés lors d'aménagements fonciers (le CPER prévoyait une majoration de 20% de la subvention de l'investissement forestier lorsque celui-ci intégrait des contraintes liées à la protection de l'environnement). Bien que le boisement des terres agricoles ne soit pas inscrit dans le PDZR, celui-ci pouvait favoriser la prise en compte des aspects environnementaux et paysagers de tels projets.

  Ces objectifs affichent l'attention particulière portée par le PDZR au respect des réglementations en vigueur et aux effets des interventions (boisements, dessertes) sur les équilibres naturels dans les sites remarquables. Ainsi, le PRDC de Bourgogne Centrale prévoit explicitement la réalisation d'un cahier de recommandations à l'usage des sylviculteurs pour une approche paysagère du développement de la forêt morvandelle.

- Le développement des fonctions touristiques de la forêt : le PDZR propose de répondre aux attentes de la société qui aspire à la fréquentation des espaces ruraux et, notamment, de la forêt. Les efforts engagés dans les années 70 pour développer l'accueil touristique en forêt ont permis de mettre en place en Bourgogne de nombreux équipements en forêt publique et à l'ONF de diversifier son activité : un atelier national BREDA (bureau de réalisations et d'équipements d'accueil), implanté à Ternant en Côte D'Or, réalise des études d'aménagement et fabrique des équipements légers d'accueil et de signalétiques pour un chiffre d'affaires annuel de 2,4 MF par an. Or, cette politique s'est progressivement interrompue au début des années 1990, laissant aux collectivités locales le soin d'intégrer ces équipements dans leur politique touristique locale.

  Le financement de ces projets par le PDZR devait donner une nouvelle impulsion au développement de ces opérations qui reste très difficile à apprécier en raison de la méconnaissance, d'une manière générale, du niveau de cette fréquentation. Si leur pertinence semble évidente et leur cohérence forte avec, notamment, les autres objectifs touristiques du PDZR (continuité des sentiers de randonnées, mise en valeur de site remarquables en zone forestière, etc.), le développement d'usages récréatifs de la forêt sont difficilement compatibles avec des usages productifs et dans le cas de la forêt privée, avec le droit de propriété.

1.3. Le PDZR dans la politique forestière régionale

- ***Le PDZR soutient une politique cohérente inscrite dans le long terme et centrée sur l'incitation des propriétaires à adopter des modes de gestion plus économiques dans le respect des grands équilibres environnementaux***

En matière de production, de mobilisation et de valorisation des bois, le PDZR ne contribue pas à la définition d'objectifs nouveaux, mais renforce la politique du FFN et celle du CPER en augmentant la capacité financière disponible sur la zone et en majorant les aides pour les actions jugées prioritaires. Ainsi, après avoir centré son intervention sur le développement technique sylvicole et la structuration de la commercialisation des bois issus de la forêt privée (développement des coopératives), le programme européen fait du développement de la desserte la priorité, tout particulièrement dans le Morvan où le fort développement de la production conduit aujourd'hui à d'importants volumes de bois à commercialiser. La majoration, dans le cadre des PRDC, des taux d'aides des opérations collectives de créations de dessertes forestières semble particulièrement pertinente et cohérente.

Le développement de l'activité des entrepreneurs de travaux forestiers est déterminant pour permettre la mobilisation des bois. Le PDZR prévoit ainsi d'accentuer la politique d'aide à l'équipement, à la formation et à l'encadrement (intervention du Centre d'information et de promotion régionale des entrepreneurs forestiers - CIPREF), en proposant une dotation à l'installation des jeunes artisans forestiers.

- ***Le PDZR incite au développement de nouvelles formes de valorisation de la forêt***

Si la politique forestière régionale privilégie le développement des fonctions premières de la forêt, à savoir la production de bois pour l'industrie et l'artisanat (mobilier, construction, etc.), le PDZR a l'ambition d'inciter à la diversification des usages de la forêt, afin de proposer, d'une part, une valorisation possible des produits de la forêt dans les zones à stations peu favorables à la production de bois de qualité et, d'autre part, de mieux intégrer les fonctions non marchandes de la forêt (espace récréatif, ressource paysagère) dans des projets de développement local.

Le PDZR soutient les initiatives de valorisation des produits de la forêt dans le cadre des opérations bois-énergie. Outre leur intérêt sur le plan énergétique (développement d'énergies renouvelables), le développement d'une telle filière est susceptible de créer des emplois (bûcheronnage et collecte du bois, fabrication de bois plaquette, approvisionnement et maintenance de chaufferie au bois) à l'échelle d'une filière régionale, mais aussi à l'échelle de projets de développement locaux (filière localisée, connexion locale avec l'activité agricole).

L'objectif de diversification des fonctions de la forêt apparaît être un facteur de valorisation des ressources forestières, lorsqu'elles sont rémunérées. La dimension territoriale du PDZR semble, de plus, adaptée pour mettre en œuvre ces actions dont le succès est lié à la capacité de coordination d'acteurs de la filière et d'acteurs du territoire. Le PDZR offre des possibilités de financement nouvelles d'actions dans ce domaine.

De ce point de vue, le PDZR manifeste une bonne cohérence avec les préoccupations de la société portant sur l'insertion de la forêt dans son milieu.

- ***Une faible territorialisation de la mise en œuvre des actions forestières***

L'encadrement public du secteur forestier est centralisé autour d'un nombre restreint d'opérateurs publics (ONF, DDAF, CRPF) et professionnels (CIPREF, syndicats de propriétaires, Aprovalbois). La mise en œuvre de la politique forestière est, dans une large mesure, imposée aux propriétaires : plan simple de gestion obligatoire pour les propriétaires privés de plus de 25 ha, soumission à la gestion par l'ONF de la forêt communale. En dehors d'actions collectives de créations de dessertes, peu de place est laissée à la concertation des acteurs à l'échelle des territoires. Les concepteurs du PDZR ont incité

au renforcement de ces démarches en inscrivant plusieurs objectifs forestiers dans les PRDC : desserte collective des massifs forestiers, structuration de l'offre de bois, installation des jeunes artisans forestiers et aménagements touristiques de la forêt.

Les concepteurs ont proposé la mise en œuvre à l'échelle des PRDC de plusieurs objectifs généraux du PDZR[17]. En l'absence d'interlocuteurs territoriaux organisés, les opérateurs régionaux ont été les principales forces de proposition dans l'élaboration du contenu des contrats d'objectifs. De ce fait, les PRDC manifestent peu de spécificités du point de vue des actions forestières. Les signataires des PRDC ont tous adopté la majoration à 70% de la desserte collective à l'exception de l'Auxois qui n'a pas souhaité en faire une priorité. Tous les contrats d'objectifs ont inscrit les possibilités de financement de projets touristiques mais sans préciser ni les objectifs à atteindre, ni les modalités d'émergence et de mise en œuvre. Quelques actions plus spécifiques à certains PRDC ont été proposées. On note ainsi :

- une majoration de 20% pour la plantation de hêtres dans le Châtillonnais afin d'améliorer l'adaptation des peuplements au potentiel des stations ;
- une incitation supplémentaire à la construction en bois, notamment dans les bâtiments agricoles en Bourgogne Centrale pour valoriser la ressource en bois de la zone.

2. LES REALISATIONS DU PDZR DANS LE DOMAINE FORESTIER

Sont ici présentées les réalisations forestières financées dans le cadre du PDZR. Dans un souci de cohérence globale de l'analyse des impacts du programme, les aides aux entreprises de première et seconde transformation et les investissements dans les centres de formation ne sont pas traités dans ce rapport thématique, mais intégrés respectivement dans le rapport relatif à la compétitivité des entreprises, pour les premières et dans les équipements publics, pour les secondes. Ces réalisations, ainsi que les actions de formation, seront néanmoins réintroduites dans ce rapport de manière à avoir une vison globale de l'intervention du PDZR dans le secteur forestier.

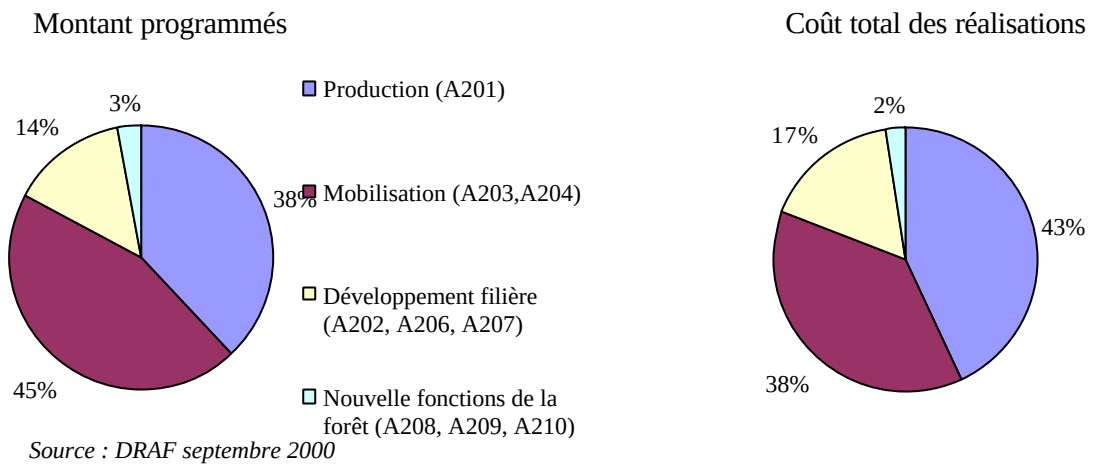
2.1. Vue d'ensemble

80 MF de crédits publics ont été affectés au secteur forestier entre 1994 et 1999, soit 5% de l'enveloppe totale du PDZR. Les 1240 opérations ont généré 162 MF de réalisations, elles ont été aidées à hauteur de 50% en moyenne. La forêt (hors développement des entreprises et centres de formation) occupe une place relative plus faible dans le second PDZR que dans le premier, 13 MF de crédits publics ont été affectés annuellement au secteur par an entre 1994 et 1999 contre 25 MF sur la période précédente.

Ce sont les interventions du PDZR sur l'amélioration et la mobilisation de la desserte (A203, A204) qui constituent les principaux domaines d'intervention du programme (cf. graphique 1). Les efforts financiers consentis pour le développement de la desserte sont particulièrement conséquents, alors que les incitations au développement des nouvelles fonctions de la forêt sont marginales sur le plan financier (moins de 3%).

[17] C'est le cas de : le boisement des terres agricoles, la desserte collective, la structuration de l'offre de bois, l'installation de jeunes artisans forestiers ruraux, l'aménagement touristique.

Graphique 1
Répartition des volumes financiers par modalités d'intervention



Source : DRAF septembre 2000

D'une manière générale, les réalisations sont réparties entre les zones PRDC selon l'importance de l'emprise de la forêt (cf. tableau 1). Les zones très forestières de Bourgogne centrale et des plateaux de Bourgogne regroupant plus de 50% de la forêt de la zone 5b ont mobilisé près de 60% des crédits. Le Nivernais a, par contre, moins fortement mobilisé le volet forestier du PDZR malgré l'importance de sa surface forestière. Dans les autres zones où la forêt occupe moins de 10% de la superficie, l'intervention du PDZR n'est le plus souvent pas considérés comme prioritaire (investissement proportionnellement inférieur à l'importance de la forêt dans la zone).

Tableau 1
Localisation des actions forestières

Zones PRDC	Coût total des réalisations		Part de la superficie forêt et bois de la zone dans le total
	Valeur en KF	% du total	
Auxois	9 047	6%	7%
Bourgogne Centrale	54 013	33%	29%
Bresse bourguignonne	11 096	7%	6%
Charolais-brionnais	14 111	9%	9%
Nivernais	22 847	14%	17%
Plateaux Bourgogne	41 941	26%	23%
Puisaye	7 149	4%	8%
non zonée	1 947	1%	0%
Total	162 151	100%	100%

Source : DRAF septembre 2001, inventaire communal 1998

2.2. Les réalisations par modalité d'action du programme

2.2.1. L'amélioration de la qualité de la forêt

Les travaux d'amélioration de la qualité de la forêt sont de diverses natures et la terminologie technique employée dans la base de données parfois ambiguë : ainsi le balivage réalisé en forêt privée est de même nature que la conversion de taillis sous futaie en futaie réalisée en forêt publique. Par ailleurs, le boisement, la plantation, sont fréquemment assimilés à du reboisement ou à de l'enrichissement lorsqu'il s'agit de plantations de feuillus (du hêtre dans le Châtillonnais, par exemple). Enfin, pour les opérations de boisements et de plantation, les indicateurs renseignés ne permettent pas de savoir si elles contribuent à l'agrandissement de la surface boisée ou au reboisement et à l'enrichissement de la surface forestière. Sur ces bases, trois types de travaux ont été financés dans le cadre du PDZR (cf. tableau 2 et graphique 2) :

- le renouvellement et l'amélioration de la qualité des peuplements ;
- l'incitation à l'adoption de pratiques sylvicoles plus productives (par la conversion ou le balivage) ;
- l'entretien de la forêt par élagage.

Tableau 2
Indicateurs financiers et physiques

Actions	Nombre d'opérations	Coût total (KF)	Coût par ha (KF)	Taux Subvention	Nombre d'ha concernés			
					Feuillus	Résineux	Peupliers	Total
Boisement, reboisement, enrichissement	279	38 169	11,8	45%	1 865	1 261	103	3 229
Conversion, balivage	441	25 895	4,9	43%	5 290	21	0	5 311
Elagage	121	5 592	2,4	39%	68	2 241	11	2 320
Total	841	69 655		44%	7 223	3 523	114	10 860

Source : DRAF septembre 2000

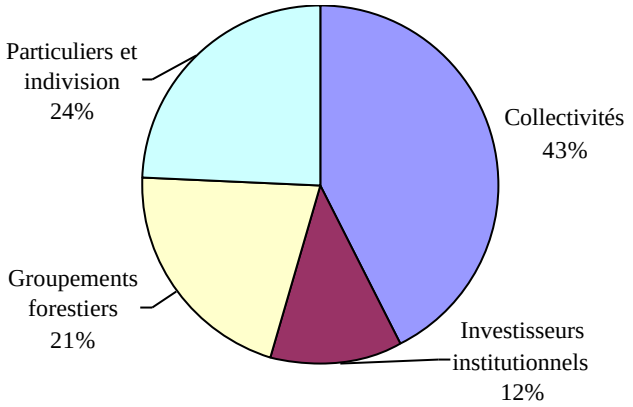
Les opérations de conversion ou de balivage représentent la moitié des opérations d'amélioration forestière. Ces travaux ont permis d'améliorer le potentiel de production de bois d'œuvre de plus de 5000 hectares de forêts « naturelles » de feuillus, c'est-à-dire moins de 2% de la forêt de feuillus de la zone 5b. Plus qu'une incitation à l'adoption de pratique de gestion forestières plus favorables à la production de bois d'œuvre, il s'agissait pour l'essentiel d'opérations prévues dans les plans de gestion des forêts communales (85% des réalisations).

Le renouvellement et l'amélioration de la qualité des peuplements sont des opérations plus lourdes de l'ordre de 12 KF par hectare et concernent, dans plus de 80% des cas, la propriété forestière privée. Ces opérations contribuent à améliorer la qualité des peuplements feuillus (hêtres, chênes, érables, frênes, merisiers, noyers) de quelques 2000 hectares de forêt, mais également de plus de 1000 hectares de résineux (par la plantation de douglas et de mélèzes dans le Morvan). D'après les indicateurs renseignés, le PDZR n'aurait pas financé d'accroissement de la surface forestière (moins de 50 hectares), ce qui apparaît cohérent avec les objectifs de l'ONF et du CRPF.

Enfin, le PDZR a consacré plus de 2 MF de crédits publics à aider une centaine de propriétaires privés à entretenir leur forêt (élagage), de résineux principalement. Il y a lieu de s'interroger sur la pertinence du soutien financier à des travaux sylvicoles réguliers, d'autant plus lorsqu'ils bénéficient majoritairement à des propriétaires institutionnels et qu'ils concernent des forêts de résineux, généralement économiquement rentables.

En définitive, l'objectif de 3000 hectares de forêt touchés est très largement dépassé (11 000 ha concernés par les réalisations) ; mais avec environ, 2% de forêt de la zone 5b touchés, l'impact de ces mesures reste toutefois limité.

Graphique 2
Types de propriétaires concernés par les actions sur la production forestière



Source : DRAF septembre 2000

2.2.2. La desserte forestière : des réalisations dépassant les objectifs

Les réalisations dans le domaine de la desserte forestière sont conséquentes (cf. tableau 3) en forêt domaniale, soumise et privée. Des schémas directeurs n'ont cependant pas été mis en œuvre pour chaque desserte, ce qui conduit à une sous-réalisation de l'objectif (50 prévus). 20 des 30 schémas ont été réalisés en Bourgogne Centrale sous l'impulsion du PNR du Morvan qui a bénéficié d'un financement pendant 3 ans pour l'animation des actions de dessertes forestières dans ce massif. Les autres ont été réalisés dans le Charolais-Brionnais. Par contre, aucun schéma n'a été financé en Côte d'Or et dans l'Yonne, et plus particulièrement sur les plateaux de Bourgogne.

Tableau 3
Les réalisations en dessertes forestières

	Nombre d'opération	Coût total En KF	Quantité Km ou m2	Coût unitaire En KF	Superficie desservie (en ha)
Animation préalable	14	1 286			11 815
Schéma de desserte	30	1 420			37 245
Création de routes ou piste forestière	92	19 648	166 km	118 / km	11 472
Amélioration de routes ou pistes	121	25 062	223 km	112 / km	15597
Aire de dépôt de bois	46	8 546 (*)	56 aires 28 275 m2	(*)	(*)
Travaux d'assainissement	156	13 730 (*)	148 km	(*)	(*)
Totaux	459	61 264			

(*) réalisations souvent associées avec la création ou amélioration de voirie forestière

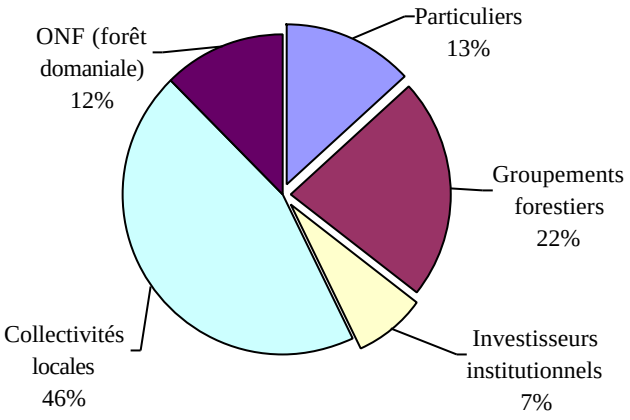
Source : DRAF Septembre 2001

Avec près de 400 km de voiries forestières créées ou améliorées le PDZR a largement dépassé l'objectif de 300 km fixé au départ : ce sont 27 000 hectares de forêt dont les conditions d'exploitation ont été renforcées. Près de la moitié des réalisations ont été faites dans le Morvan, desservant 10 000 hectares, soit plus de 6% de ce massif. Dans les Plateaux de Bourgogne, les réalisations restent modestes (57 km créés ou améliorés), malgré l'importante emprise de la forêt. A l'inverse, en Charolais-Brionnais et en Nivernais, les niveaux de réalisation sont plus significatifs par rapport à la surface de forêt (environ 50 km de dessertes dans chaque zone).

Les travaux de dessertes sont souvent accompagnés de travaux d'assainissement de la voirie forestière et, dans certains cas, pour les parcelles forestières (6 800 hectares). Enfin, la réalisation de dessertes est souvent accompagnée de création d'aires de dépôts de bois (56 nouvelles aires représentant près de 3 hectares), facilitant la sortie du bois des massifs et leur reprise par les transporteurs.

C'est dans la forêt communale et domaniale que les réalisations les plus importantes ont été faites (près de 60% du coût total des réalisations), représentant respectivement 153 km et 84 km sur 388 km. L'implication des propriétaires privés dans le financement de dessertes est plus difficile et nécessite souvent un travail d'animation. En Bourgogne, les agents des DDAF et du CRPF privilégient les projets sur lesquels se dégagent une volonté des acteurs locaux, le travail de base revenant le plus souvent aux structures locales (SIVOM, associations syndicales). Les techniciens proposent fréquemment le classement des dessertes comme ouvrage d'intérêt général (article L 156 du code rural), par le vote d'un arrêté municipal afin d'accélérer les procédures d'adhésion des propriétaires aux démarches collectives. Une centaine de propriétaires privés regroupés en groupements forestiers, de propriétaires individuels et, plus rarement, d'investisseurs institutionnels ont investi dans la desserte forestière avec l'aide du PDZR (au taux de 70%).

Graphique 3
Types de propriétaires ayant investi dans la desserte (Coût total des réalisations)



Source : DRAF septembre 2000

2.2.3. Le développement de la filière :

- Vulgarisation technique auprès de propriétaires privés

Le PDZR a soutenu le rôle de vulgarisation conduit par le CRPF auprès des propriétaires privés. Plusieurs études techniques ont été conduites : du taillis sous futaie à la futaie irrégulière, diagnostic de peuplements et mobilisation des bois, étude sur la relance des feuillus dans le Morvan.

- Soutien et développement des entreprises de travaux forestiers

Le CIPREF a bénéficié de 200 KF dans le cadre du PDZR pour assurer la promotion du métier d'entrepreneur forestiers et l'information. Deux études, l'une sur le débardage, l'autre sur le bûcheronnage manuel, ont été financées dans le but d'améliorer la technicité des entrepreneurs et la connaissance des coûts de production et de la rentabilité de l'activité de bûcheronnage manuel.

Le CIPREF a mis en œuvre les aides à l'installation de jeunes entrepreneurs de travaux forestiers en liaison avec le Lycée de Velet qui assurait la formation. Seules 12 entrepreneurs sur les 100 prévus ont bénéficié de la dotation à l'installation. Cette action originale est donc loin d'avoir atteint son objectif. Plusieurs raisons peuvent être avancées :

- des raisons liées aux conditions de mise en œuvre :
  - le manque d'information et de communication sur les métiers forestiers et sur les aides à l'installation. Aucun document d'information n'a été conçu, ni diffusé pour informer de l'existence de cette aide. Une enquête menée par le CIPREF en 1998 auprès de 94 personnes en activité dans le secteur forestier a montré que seulement 15 d'entre elles seulement connaissaient l'existence de la dotation à l'installation.
  - un objectif ambitieux : l'objectif de 25 nouveaux installés par an semblait trop important par rapport à l'effectif déjà pléthoriques d'entrepreneurs ou de tâcherons. Selon le CIPREF, il y aurait 550 ETF (entrepreneurs de travaux forestiers) actuellement en Bourgogne, soit le double de ce qui semble nécessaire. Par ailleurs, les critères d'éligibilité exigeants (du point de vue de la formation, de l'âge maximum) ont limité l'accès de l'aide aux tâcherons peu formés et peu mécanisés.

- des raisons plus générales d'organisation de la filière

La filière bois est fortement régulée par les opérateurs de l'aval (négociants et transformateurs). Ils embauchent à la tâche et à faible coût des bûcherons peu formés et faiblement mécanisés[18]. Des donneurs d'ordre cherchent à externaliser l'exploitation forestière en incitant les tâcherons à s'installer à leur compte, bénéficiant d'un statut social à la MSA sans exigence de diplôme en justifiant devant une commission départementale de 2 années d'activité régulière.

Dans ce contexte, la rentabilité de l'activité d'exploitation forestière est faible et fortement dépendante du prix du marché dont les variations se répercutent jusqu'à eux, réduisant les possibilités d'investissements des entrepreneurs. De plus, le développement des compétences et la professionnalisation des entrepreneurs sont difficiles en l'absence de représentants professionnels.

Parallèlement à cette action, le PDZR a soutenu le développement des entreprises forestières. Ce sont toutefois les entreprises de première transformation ayant une activité d'abattage, de débardage ou de transport d'une trentaine d'ouvriers en moyenne qui ont été aidées. Le PDZR a plus rarement soutenu le développement par la mécanisation, notamment de petites entreprises de travaux forestiers que la dotation jeunes forestiers cherchait à mettre en place.

- La promotion de la filière bois

L'association APROVALBOIS joue un rôle important dans la promotion des bois régionaux dans les salons nationaux et internationaux, elle n'a pas nécessité l'appui du PDZR.

Les résultats du programme « bois dans la construction » sont de leur côté très limités. Seules quatre constructions en bois réalisées par des municipalités de Saône-et-Loire et du Nivernais ont été soutenues. L'incitation spécifique inscrite dans le contrat d'objectifs de la Bourgogne Centrale pour l'utilisation du bois dans la construction n'a pas donné de résultats en raison de l'absence de promoteurs de la mesure. Dans le domaine agricole, il est probable que cette mesure a été concurrencée par les aides aux bâtiments d'élevage du Conseil Régional.

[18] Il semble que des tacherons étrangers (des Pays de l'Est, Kurdes, etc.) travaillent clandestinement. Cette main-d'œuvre aurait permis de traiter les chablis abattus par la tempête de 1999.

Notons que d'autres actions de promotion et d'organisation de la filière bois, à l'initiative d'artisans du bois et de la Chambre des Métiers ont été soutenues par le PDZR dans le cadre des opérations filières :

- 5 artisans du Charolais-Brionnais se sont regroupés en association pour promouvoir auprès des architectes, des élus et des investisseurs immobiliers de Saône-et-Loire, l'utilisation du bois dans la construction d'habitat. Ils ont tenu des conférences au Lycée de Velet et fait connaître leur activité dans les salons et foires de la région.
- Un groupe de 6 entreprises artisanales du bois s'est constitué en association (Accoro'bois) pour construire une chaise en bois pour personnes handicapées. Le développement de l'activité a permis de doubler les effectifs salariés de ces entreprises.

- Le développement de la filière bois-énergie

Le PDZR a favorisé la création de 16 chaufferies bois dans la zone 5b sur les 25 créées dans la région. 8 investissements sont réalisés par des opérateurs privés (des entreprises du bois dans quatre cas, des particuliers dans 2 cas, une exploitation agricole et une association). Les autres réalisations ont été conduites par des municipalités et le PNR du Morvan. Deux autres communes ont réalisé des études de faisabilité sans investissement pour l'heure. Ces installations d'une capacité totale de 31,6 Mégawatts sont prévues pour consommer 33 500 tonnes de bois par an et économiser 5 866 tonnes d'équivalent pétrole par an. Les projets sont de dimension très diverse allant de plus de 5 MF d'investissements dans une entreprise des Plateaux de Bourgogne à un investissement de 25 KF pour un particulier. Lorsque la matière première n'est pas disponible sur place, comme c'est le cas pour les entreprises, différentes solutions sont mises en œuvre :

- la chaufferie de Leuglay utilise 150 MAP/an de bois plaquette « scierie », soit un coût de chauffage 2 à 3 fois moindre qu'avec du fioul domestique. Le problème de l'approvisionnement du bois plaquette restant un problème non réglé (4 fournisseurs différents jusqu'alors, en contrat avec les papetiers …) Il manque toujours un ou des opérateurs en mesure de fournir régulièrement du bois plaquette à moindre coût.
- La chaufferie de Millay utilise 900 MAP / an. La plaquette forestière réalisée sur place est fournie par un G.I.E. et une CUMA (pour l'utilisation du matériel) constituée d'une vingtaine d'agriculteurs des environs.

Le cas de la commune de Millay est remarquable ; en effet, quatre installations ont été financées dans cette commune qui a mis en place un G.I.E et impliqué une CUMA pour la fabrication de plaquettes de bois. La création d'un filière locale est, dans ce cas, un facteur de développement local (mobilisation de diverses catégories d'acteurs sur une action commune tout en mobilisant les ressources du territoire). C'est dans cette perspective de développement local et de création d'emplois que l'association d'Insertion (Groupe de Recherche d'Emplois Nouveaux) a assuré la promotion de ce programme dans le Châtillonnais : elle visait à repérer les possibilités d'équipements des collectivités. Faute de propositions concrètes (quoi installer ? A quels coûts ? etc…), cette animation est restée sans suite, contribuant même à renforcer l'idée que le Bois énergie n'était pas possible.

Les résultats du programme bois-énergie restent toutefois relativement limités, même s'il compte, parmi ses réalisations, la chaufferie d'Autun qui est l'une des plus importantes de France. L'absence de filière d'approvisionnement de bois plaquette garantissant la régularité de l'approvisionnement en matière première, semble le principal frein, que le PDZR n'a pas contribué significativement à lever.

2.2.4. Le développement des nouvelles fonctions de la forêt

- L'investissement paysager n'a pas fait recette

Le programme est en très forte sous-réalisation dans le domaine environnemental ; 5 réalisations ont été effectuées sur 50 prévus (2 études paysagères préalables à des travaux forestiers concernant plus de

1 000 hectares, 1 étude débouchant sur la réalisation d'un cahier de recommandations en matière de paysage réalisé par l'ONF et destiné aux propriétaires forestiers du Morvan, réalisation de 25 km de haies cynégétiques sur la commune de Joux la Ville à la suite d'une opération de remembrement, réalisation d'une plantation de 750 arbres).

D'une manière générale, la forêt est perçue comme un espace naturel bien préservé d'un point de vue environnemental. Seules certaines municipalités se sont inquiétées de l'état de la forêt lors de travaux de débardage et de transport sans avoir les moyens réglementaires et financiers d'intervenir.
Dans le Morvan, l'atteinte à l'environnement et au paysage lié à plusieurs décennies d'enrésinement a conduit les acteurs locaux et l'ONF à agir de manière à mieux concilier la fonction productive de la forêt et ses fonctions non productives, les aménités forestières constituant une forte composante de l'attractivité résidentielle et touristique de cette région.

C'est dans ce but qu'à été constitué un groupe de coordination des actions de développement de la forêt morvandelle, sous l'impulsion du sous-préfet de Château-Chinon et d'une association environnementale (Autun-Morvan-Ecologie). Leur activité a, entre autres, débouché sur i) la réalisation d'un cahier de recommandations à destination des propriétaires forestiers financée par le PDZR et ii) un audit concernant les conditions et les moyens d'une gestion durable de la forêt du PNR en 2000. Ce cahier de recommandations a été diffusé aux propriétaires et son utilisation a fait l'objet d'une formation auprès des techniciens des DDAF, du CRPF, de l'ONF et des coopératives. Il est toutefois arrivé trop tard pour être véritablement mis en œuvre dans le cadre du PDZR. Il n'a débouché dans le Morvan que sur une étude paysagère avant travaux, réalisée par un investisseur institutionnel pour un massif de 1000 ha.

La réalisation d'études paysagères lors de travaux de reboisement, n'est pas en effet une pratique courante des techniciens de DDAF, des coopératives et du CRPF. Ils affirment qu'il est plus efficace d'agir préalablement en concertation avec le propriétaire, éventuellement à l'aide de documents d'aide à la décision (guide de choix des essences forestières, cahier de recommandations), pour inciter le propriétaire à modifier son projet pour mieux prendre en compte les préoccupations paysagères.

Le PDZR aura en définitive eu une intervention paradoxale tout particulièrement dans le Morvan. Il a contribué à créer des outils pour une gestion plus respectueuse de l'environnement et dans le même temps contribué à la progression de l'enrésinement. En effet, sur les 940 hectares de plantation soutenus par le PDZR dans le Morvan, 81% l'ont été en résineux, en substitution de taillis feuillus dans une grande majorité des cas. Ainsi, même si le rythme d'enrésinement s'est ralenti, la tendance persiste.

- L'aménagement touristique de la forêt

Les ambitions du PDZR étaient très modestes puisqu'il prévoyait une dizaine de réalisations. 6 projets ont été réalisés :

- Rénovation par l'ONF de deux enclos à daims et d'un parc à sanglier dans des forêts morvandelles. Ces parcs de vision avaient été créés dans les années 75 – 80 par l'ONF à la demande du PNR. L'ONF avait bénéficié à l'époque de crédit d'Etat. Avec la disparition de ces crédits nationaux, les collectivités locales se sont trouvés dans l'incapacité financière de prendre en charge l'entretien de ces équipements, le PDZR a donc permis de maintenir ces équipements en finançant, à 50%, 665 KF d'investissements. Ces équipements sont aujourd'hui intégrés dans un réseau d'attractions touristiques permettant de capter entre 15 et 25 000 visiteurs par an.
- Aménagement touristique d'un arboretum à Pezanin dans le Charolais-Brionnais par l'ONF,
- Le syndicat intercommunal d'Hervaux (Avallonnais) a investi 330 KF pour aménager sa forêt avec des sentiers balisés, un coin pique nique, un espace de jeux prévoyant de recevoir 1 000 visiteurs par an.
- Création d'un sentier de découverte en forêt de Prémery par le syndicat d'initiative.

Le PDZR a permis de compléter les équipements en forêt domaniale aujourd'hui relativement conséquents, les réalisations sont, par contre, réduites en forêts communales. Le manque d'animateurs pour ce type d'activité ou d'implication des opérateurs touristiques dans le développement de ces initiatives (l'implication du syndicat d'initiative d'Hervaux est, de ce point de vue exemplaire) sont un frein au développement de la fonction touristique de la forêt. L'ONF n'assure qu'une fonction de conseil technique pour la faisabilité des projets, mais celle-ci reste secondaire dans son activité, malgré la proximité de l'atelier BREDA de fabrication d'équipements d'accueil. Par ailleurs, en imposant la réalisation de projets structurants, c'est-à-dire de dimension suffisante, le PDZR n'a pas permis le financement de nombreux projets localisés de faible dimension.

3. ANALYSE DE L'IMPACT DU PROGRAMME SUR LA FILIERE

Nous apprécierons tout d'abord l'apport effectif du PDZR dans la politique forestière régionale. Nous tenterons ensuite d'apprécier dans quelle mesure il a pu améliorer la valorisation de la forêt, notamment en modifiant les pratiques de gestion des propriétaires forestiers, et en améliorant l'accès aux massifs forestiers. Nous discuterons enfin des résultats du programme quant au développement de nouvelles fonctions de la forêt.

3.1. Le PDZR abonde significativement la politique forestière régionale

Les crédits européens ont représenté près du quart du budget régional de la politique forestière entre 1994 et 1999, soit près de 9 MF sur 40 MF par an en moyenne.

Dans le domaine de la production forestière, le PDZR a permis dans la zone 5b de maintenir un niveau d'effort conséquent pour l'amélioration de la qualité de la forêt en intervenant auprès des propriétaires publics et privés au taux d'aide maximum de la fourchette prévue, et de compenser la forte réduction du fonds forestier national, consécutive à la réforme de son mode d'intervention en 1992.

C'est dans la politique de mobilisation des bois que l'apport du PDZR aura été le plus fort (40% de crédits européens). Le PDZR a permis d'accélérer le programme de réalisation de dessertes forestières dans la zone 5b. Selon les responsables régionaux, le PDZR a permis d'éviter le pire, c'est-à-dire l'impossibilité de réaliser des investissements nécessaires à l'exploitation d'importantes surfaces forestières dans les décennies à venir.

Enfin, le PDZR a permis d'ouvrir de nouvelles possibilités de financement (crédits européens et leurs contreparties nationales) pour valoriser la forêt par la diversification de ses usages (utilisation du bois comme source d'énergie, accueil touristique). Si les impacts sur ces aspects restent limités, le PDZR a permis de relancer, parmi les acteurs de la filière, le débat sur ces usages alternatifs de la forêt

3.2. Le PDZR aura peu contribué à l'évolution des modes de gestion forestière des propriétaires

L'investissement substantiel du PDZR devait faciliter le passage de modes de gestion économiquement peu productifs (taillis sous futaie) vers une gestion sylvicole plus productive (futaie régulière ou irrégulière, balivage), et aussi améliorer la valorisation de la ressource forestière bourguignonne. L'aide à la restructuration foncière chez les propriétaires privés devait contribuer à améliorer le parcellaire des propriétés privées et favoriser une gestion plus économique de la forêt.

L'examen des réalisations laisse penser que l'impact spécifique du PDZR par rapport à cet objectif est relativement limité. En se centrant sur des actions technique, le PDZR n'est pas innovante. En ce qui concerne la forêt privée, le PDZR est majoritairement mobilisé par des propriétaires de grandes propriétés obligées d'un point de vue réglementaire de mettre en œuvre un plan simple de gestion

(obligatoire pour les propriétaires de plus de 25 hectares de forêt d'un seul tenant) établi par un technicien du CRPF en accord avec les objectifs du propriétaire et suivi par le CRPF. Dans ce cadre, l'ensemble des travaux sylvicoles à réaliser est planifié sur une période de 10 à 30 ans, dans une perspective de valorisation économique de la forêt. Le PDZR apparaît, par conséquent, comme une politique très ponctuelle permettant, sur une période donnée, d'améliorer les conditions de réalisation des travaux sylvicoles par l'abondement du FFN. Toutefois, ces aides restent, dans la plupart des cas, déterminantes pour que les propriétaires réalisent les travaux prévus dans le plan simple de gestion.

Quelques résultats peuvent cependant être portés au crédits du PDZR.

- En matière de reboisement, en particulier, les actions en faveur du hêtre préconisées par les PRDC des Plateaux de Bourgogne et de Bourgogne Centrale ont incité de nombreux propriétaires privés et publics à investir dans cette essence. Dans le cadre de cette action, le PDZR subventionnait le reboisement à 70% contre 50% par le FFN. Cette majoration de l'aide a incité les propriétaires, notamment ceux possédant de grandes propriétés, à privilégier cette essence améliorant le potentiel forestier des forêt des plateaux calcaires, certains auraient même accentuer le rythme des coupes de bois pour faire du reboisement. Il fait signaler que la réussite de cette mesure a été facilitée par le bon niveau de prix du hêtre pendant cette période.

- Le PDZR, n'a pas permis de toucher les petits propriétaires, possédant moins de 25 hectares et non soumis à un plan simple de gestion en matière d'aides au reboisement. Par contre, ils ont obtenus des soutiens pour l'élagage, notamment des peupliers et de résineux, récemment plantés. Cette mesure finançant les travaux d'élagage, est certes venue soutenir une action obligatoire dans le cadre légal de gestion forestière. Elle a toutefois permis de soutenir indirectement les plantations des petits propriétaires.

Mais le PDZR n'a pas permis de progresser en matière de restructuration foncière. L'extrême « mitage » de la propriété privée (près de 150 000 propriétés de moins de 4 hectares) limite l'intérêt porté par ces propriétaires à l'exploitation de leur forêt, certains propriétaires ignorant même l'existence de cette propriété. Dans les conditions actuelles, le CRPF assure le suivi obligatoire des propriétés de plus de 25 hectares représentant la moitié de la forêt privée, mais n'a que peu de moyens humains disponibles pour intervenir auprès des autres propriétaires pourtant les plus visés par les actions de restructuration foncières[19]. En l'absence d'objectifs et de programmes d'animation spécifiques en matière de restructuration foncière, les résultats du PDZR ne pouvaient être que très limités. La restructuration foncière est un problème ancien et l'intervention du PDZR, pour être efficace, aurait dû être accompagnée de mesures fiscales très incitatives, comme, par exemple, l'exonération de droits de succession pour la reprise de parcelles mitoyennes.

3.3. Le PDZR a eu un impact sensible sur la mobilisation des bois

Si le PDZR n'a pas eu de véritables effets propres au niveau de la ressource, il a sensiblement contribué à augmenter la capacité de sa mobilisation, d'abord en favorisant l'équipement d'abattage (10 investissements soutenus), de débardage du bois (27 équipements soutenus) ou de transport (8 équipements soutenus) dans les entreprises de travaux forestiers (cf. rapport thématique « Compétitivité des entreprises »), mais aussi et surtout en améliorant l'accès aux massifs forestiers. L'importance du maillage de desserte des massifs forestiers conditionne en effet fortement les possibilités de son exploitation. Les priorités concernant la desserte ont été mises dans les zones où la forêt de bonne qualité permet de valoriser l'investissement consenti par les propriétaires et les municipalités. Au total les 388 km de voirie ont permis de rendre accessible ou d'améliorer l'accessibilité de plus de 27 000 hectares de forêt.

[19] La nouvelle loi forestière prévoit l'abaissement à 10 hectares, du seuil réglementaire de réalisation des plans simples de gestion.

Le Morvan avait un déficit important de dessertes forestières, déficit en partie lié à la tradition du transport du bois par flottage. Aujourd'hui, les besoins importants en dessertes dans ce massif du fait du rythme rapide de plantation depuis 30 ans, de résineux à haut potentiel de production (Douglas), ont été en partie satisfaits. La cartographie du réseau de voiries forestières a permis de hiérarchiser les priorités des travaux à réaliser en démarrant par les pistes forestières dans les massifs soutenus par le PDZR, jusqu'à l'organisation et l'aménagement de la voirie communale pour faciliter l'évacuation des bois. Il en est de même en Bresse pour l'exploitation de son chêne de bonne qualité.

3.4. Le PDZR n'a pas généré d'autres usages de la forêt

Comme nous l'avons vu, le PDZR n'aura pas permis de développer significativement de nouveaux usages pouvant se traduire par de nouveaux débouchés marchands de la forêt. Notons que si le retour sur investissements est direct dans le cas du bois-énergie (vente de bois plaquette ou de déchets de scierie), ceci ne signifie cependant pas que l'activité soit rentable, il est beaucoup plus indirect et incertain dans le cas des investissements touristiques ce qui explique la frilosité des collectivités locales à y investir.

La mise en œuvre de ces actions s'est confrontée en l'absence d'opérateurs spécifiques et reconnus, en matière de bois-énergie, et d'interrelations entre les opérateurs touristiques et techniques (ONF), dans le cas de la valorisation touristique de la forêt.

- Le bois-énergie, une ressource qui reste à exploiter et des emplois à créer

Si la filière bois se développe en Bourgogne, le maillon « bois énergie » apparaît comme sous exploité. Selon l'O.N.F, la biomasse produite en Bourgogne est de 5 millions de m^3 / an dont deux ne sont pas utilisés, cette part ayant tendance à augmenter du fait notamment de la réduction des affouages. Une étude[20] menée en 1999 en Côte D'Or pour le compte du Conseil Général semble conforter ces chiffres, elle estime à 500 000 t/an le gisement global théorique de sous-produits bois non exploités dans ce département, dont 94 500 t directement mobilisables. C'est à peu près l'estimation faite par la mission RMI de Côte D'Or, l'association GREN et l'APGBCO (Association des Plateaux de Bourgogne Côte d'Oriens) qui estiment à 650 000 m3 / an, le bois non marchand à valoriser sous forme de compost ou de bois énergie[21] en Côte D'Or. Tout le monde s'accorde à reconnaître l'existence d'un important gisement non exploité à ce jour qui conviendrait à la fabrication de bois plaquettes utilisable dans les chaufferies bois et les réseaux de chaleur à créer. Autrement dit, la ressource existe en quantité sous nos pieds.

Ce gisement pourrait constituer une source d'emploi conséquente puisque l'on estime que les énergies renouvelables ont un contenu en emploi nettement plus important que celui du gaz ou de l'électricité : 1 000 tonnes d'équivalent de gaz créent 1,2 emploi, 1,4 pour le fuel alors que 1000 TEP de bois créent 4 à 5 emplois. A grands traits, en envisageant l'exploitation de la moitié de la biomasse forestière non utilisée soit 1 million de M^3 représentant environ 150 000 TEP, ce sont quelques 600 emplois qui peuvent potentiellement être créés en Bourgogne, et notamment dans la zone 5b qui renferme la majorité de cette ressource. Ce chiffre indicatif montre l'enjeu du développement de l'utilisation du bois comme énergie. Les réalisations financées par le PDZR ont montré que différentes voies existaient :

- la valorisation des déchets de scierie par les entreprises elles-mêmes est une formule relativement fréquente ; plus de 100 chaufferies fonctionnent en Bourgogne, 4 entreprises de la zone 5b ont été aidées dans le cadre du PDZR ;
- le bois-énergie comme facteur de développement local : les projets de Milley et du PNR du Morvan ont montré que des filières courtes d'approvisionnement étaient viables et qu'ils permettaient de créer de nouvelles formes productives (interventions de la CUMA pour le compte

[20] « Valorisation de sous-produits Bois en Côte d'Or » Etude Trivalor pour le Conseil Général. Octobre 1999 (28 p + ann.).
[21] in plaquette « Eléments de réflexion pour la création d'un plan départemental de valorisation du Bois –Plaquettes en Côte d'Or » réalisée par l'association Gren, la mission RMI, et l'association A.P.G.B.C.O. Novembre 1998.

d'une collectivité, par exemple). Le succès de ce type d'opérations, conditionné à l'existence d'une ressource locale et d'une bonne coordination des acteurs, n'est pas cependant reproductible partout,

- Le développement d'une filière de bois plaquette est une voie nécessaire pour permettre un véritable essor de l'utilisation du bois comme énergie. Les pouvoirs publics ont un rôle à jouer en encourageant des opérateurs économiques à se lancer dans la production et la commercialisation de matière première en même temps qu'ils doivent encourager le développement de la demande, c'est-à-dire la création de chaufferie au bois, notamment dans les collectivités (seulement 25 chaufferies collectives en Bourgogne actuellement). L'UFOB et l'ONF étudient actuellement les possibilités de production de bois plaquettes.

Le développement de cette filière est susceptible de fournir un nouveau créneau d'activité aux entrepreneurs de travaux forestiers, et notamment pour les bûcherons manuels ou faiblement mécanisés. L'intervention de la mission RMI et de l'association GREN dans le Châtillonnais montre que le bois-énergie constitue aussi une source d'activité pour le secteur de l'insertion ; il y a toutefois lieu d'être prudent en raison du danger de l'activité forestière nécessitant formation et expérience (selon la MSA[22], 2400 accidents du travail sont recensés chaque année en France, soit 1 salarié sur 4, dont 370 graves ou mortels soit 1 salarié sur 30).

- Dans le domaine touristique, en centrant son intervention sur le financement d'équipements touristiques, le PDZR n'a pas abordé les facteurs déterminant du développement des fonctions touristiques de la forêt. Quelques équipements très limitées ont été mis en place exclusivement en forêt domaniale par l'O.N.F. D'une manière générale, le développement des fonctions touristiques de la forêt est confronté à deux types de problèmes, sur lesquels le PDZR n'est pas intervenu :
  - D'une part, un problème de communication entre le monde forestier et le reste de la société, usagers ou potentiellement usager de la forêt. Il s'agit, en effet, de sensibiliser les usagers à la richesse de cette ressource naturelle afin d'améliorer les conditions de fréquentation de la forêt qui est importante, même en l'absence d'équipements spécifiques et de favoriser. Cette orientation, qui a été introduite de façon centrale dans le futur contrat de plan Etat-Région, aurait pu être davantage impulsé par le PDZR,
  - D'autre part, en forêt privé, l'aménagement touristique de la forêt pose le problème de la rémunération de ces fonctions aux propriétaires, notamment pour ceux pouvant trouver un moyen de valoriser des forêts peu productives. Comment rémunérer ces fonctions et qui doit payer (la collectivité, les usagers) ?

  Le PDZR n'a pas contribué à faire avancer la réflexion sur ces questions. L'échelon territorial des PRDC constituait un cadre d'intervention nouveau pour le secteur forestier, mais n'a pas été véritablement mis à profit pour aborder ce type de question. Certaines avancées peuvent cependant être notée dans le cadre du PDZR en matière de territorialisation, sur la prise en compte de l'environnement dans le Morvan par exemple. En instituant le concept de charte de territoire dans la nouvelle loi forestière de 2001, le PDZR se sera inscrit dans le sens d'une prise en compte progressive des spécificités territoriales dans les politiques forestières.

[22] L'écho des bois, n° 4 , Bulletin du CIPREF de Bourgogne, décembre 2000

C. COMPETITIVITE ET DEVELOPPEMENT DES ENTREPRISES, DU COMMERCE ET DE L'ARTISANAT

L'évaluation finale est ici centrée sur l'appréciation des effets du programme sur la compétitivité des entreprises considérées dans leur ensemble (hors agriculture) et sur le développement du tissu économique de la zone 5b. Le champ pris en compte dans cette thématique regroupe : les 2 actions des mesures A1 et A2 relatives au développement des entreprises agroalimentaires et de la première transformation du bois, les actions de la mesure B1 (Amélioration de l'environnement des entreprises et soutien aux structures de développement et d'animation économique), les actions de la mesure B2 (Développement des PME) et de la mesure B3 (OPARCA, ATRA et actions Filières), à l'exception cependant, pour cette dernière, des actions d'aménagement urbain réalisées dans les OPARCA. Les actions de formation qui ont directement bénéficié aux entreprises (adaptation et qualification de la main-d'œuvre) sont également réintégrées dans l'analyse.

Plusieurs sources d'informations ont été mobilisées pour établir ce rapport :

Enquêtes directes :
- entretiens auprès des gestionnaires régionaux : DRIRE, service économique du Conseil Régional, DRTEF
- enquêtes directes auprès de 20 entreprises industrielles, commerciales et artisanales
- enquêtes téléphoniques auprès de 7 collectivités ayant réalisé une zone d'activité
- entretien avec le responsable du comité de développement du Tonnerrois

Bases de données exploitées :
- base de données du PDZR
- données de suivi des entreprises bénéficiaires du FDPMI en 1994, 1995 et 1996
- INSEE, Sirene 1994 et 2000, DADS 1995, 1998

Rapports et documents consultés :
- Guide des interventions économiques, Conseil Régional
- Evaluation finale de l'objectif 2 en Bourgogne
- Bilan 1999 et 2000 des aides aux entreprises du Conseil Régional
- SOFRA, 1997, Evaluation des aides aux industries du bois, 64 p.
- DRCA, 2000, Bilan des OPARCA, ATRA et opérations filières

1. OBJECTIFS AFFICHES EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

1.1. Les objectifs du PDZR

Le constat général qui est posé sur le développement économique de la zone 5b est formulé en termes de fragilité des unités de production et des emplois, laquelle peut être à l'origine d'évolutions susceptibles de mettre en cause la structuration économique et sociale des espaces concernés. Les critères de fragilité sont attachés à l'isolement et à l'enclavement, aux caractéristiques de la dotation de ces zones en facteurs de production, aux structures du tissu économique. L'intervention économique prévue dans la zone 5b prend en compte ces trois dimensions pour chercher à compenser les handicaps liés à la distance, à améliorer la qualité des facteurs de production mobilisables localement et l'efficacité de leur mise en œuvre, à faciliter l'adaptation des entreprises aux modifications des conditions de concurrence.

Le PDZR propose ainsi un ensemble de mesures destinées aux entreprises des secteurs secondaire et tertiaire pour leur permettre de se renouveler et de se développer. L'aide aux entreprises intervient à différents niveaux de l'arbre d'objectifs du PDZR (cf. tableau 1). Huit objectifs stratégiques sur 21 concernent le développement des entreprises, ils se déclinent en une vingtaine d'actions. Cette apparente diversité des formes d'intervention est cependant surévaluée par la construction sectorielle

des objectifs du programme. Elle s'explique par la répartition administrative sectorielle de la mise en œuvre du PDZR ; ainsi certains objectifs identiques, tels que l'aide à l'investissement, sont déclinés dans les différents secteurs (agriculture, forêt, entreprises industrielles, entreprises artisanales et commerciales).

Si la multiplication des modalités d'instruction ne nuit pas nécessairement à la cohérence des interventions individuelles auprès des entreprises, elle peut éventuellement créer une plus grande difficulté pour concevoir et mettre en œuvre des actions collectives à l'échelle d'un territoire. Par ailleurs, cette même logique institutionnelle a conduit à la séparation des actions de formation. On peut donc s'interroger sur les conséquences concrètes de l'absence d'unité d'instruction des actions économiques et des actions de formation.

Tableau 1

Les objectifs et les principales mesures du PDZR en matière de développement économique

Objectifs stratégiques		Objectifs opérationnels		Mesures
Maintenir et créer des activités agricoles économiquement viables		Améliorer la viabilité des EA		- Aides aux entreprises de 1ère transformation
Améliorer la mobilisation de la ressource en bois		Moderniser l'outil de la 1ère transformation		- Aide aux entreprises de 1ère transformation
Soutenir le développement des entreprises jouant un rôle moteur dans un bassin d'emploi rural		Favoriser le développement industriel à travers des actions collectives		- Etudes - diagnostic - Animation économique locale - Zones d'activités et autres investissements en infrastructures
		Développer l'outil de production		- Aide au conseil - Recrutement de cadres - Aide à l'investissement matériel - Fonds de garantie - Diffusion technologique et innovation
Favoriser l'adaptation de l'offre commerciale de services afin d'améliorer l'attractivité des sites		Améliorer l'organisation des commerçants et artisans		- Etudes et investissements collectifs OPARCA
		Moderniser l'outil commercial ou de production		- Investissements individuels OPARCA
Améliorer les conditions de transmission des entreprises commerciales et artisanales		Détecter les cédants		- Etudes, animation ATRA
		Détecter les repreneurs et repositionner les entreprises		- Investissements individuels ATRA
Favoriser le maintien et le développement de l'emploi dans les entreprises artisanales de production		Organiser les filières de production		- Etudes, diagnostic et investissements collectifs dans les filières artisanales
		Adapter l'outil de production		- Investissements individuels filières
Favoriser l'expression et l'accompagnement des projets		Permettre l'accès au conseil en développement des ressources humaines des entreprises		- Aide au conseil
Conforter et développer l'emploi dans les activités existantes ou nouvelles		Adapter et améliorer les qualifications en fonction des besoins		- Adaptation - Qualification
		Accompagner les restructurations		- Reconversion

1.2. Les conditions de mise en œuvre : les spécificités du PDZR

Les instruments de l'intervention publique auprès des entreprises sont pour l'essentiel empruntés à l'arsenal des aides du contrat de plan Etat-Région[23] mis en œuvre au niveau régional, sans distinction territoriale de l'intervention (FDPMI, aide au conseil et au recrutement de cadres). Par contre, certains dispositifs touchant le commerce et l'artisanat n'interviennent que sur la zone 5b : en effet, les OPARCA, les ATRA, les opérations filières et l'animation économique élargissent la gamme et les modalités de l'intervention publique dans la zone 5b. Ces dispositifs élaborés par la DRCA en concertation avec les chambres consulaires s'inscrivent dans un cadre d'intervention régionale mais leur mise en œuvre prévoit la concertation avec les acteurs locaux pour adapter les réponses à la diversité des contextes. Trois dispositifs ont été mis en œuvre :

- Les **OPARCA** (opérations programmées d'adaptation et de restructuration du commerce et de l'artisanat) sont basées sur une intervention très localisée. Le développement de l'activité commerciale et artisanale sur une zone donnée passe par des aides individuelles, mais l'engagement des entrepreneurs dans une démarche collective est une exigence forte à la mise en œuvre de l'action. La démarche collective doit permettre :
  - de définir les investissements publics collectifs à réaliser,
  - de renforcer les coordinations entre les entrepreneurs (associations de commerçants) et le développement des externalités positives (attractivité renforcée du centre commercial, renforcement de l'information, etc.).

  Ainsi la démarche collective de l'OPARCA vise une plus grande efficacité de l'intervention publique, mais également une plus grande production de biens publics et d'externalités positives entre les producteurs. En ciblant l'intervention sur des pôles de services, les concepteurs de l'OPARCA privilégient la proximité géographique comme le facteur déterminant de l'action collective chez les commerçants et artisans. La formule de l'OPARCA existait dans le premier PDZR.

- Les **ATRA** (aides à la transmission et à la reprise de l'artisanat). Cette démarche a vocation à couvrir l'ensemble de la zone 5b et à aider au repérage et à la transmission d'entreprises. Elle part du présupposé que la réduction de l'activité commerciale et artisanale en zone 5b est liée :
  - à un déficit d'informations sur les entreprises à reprendre en raison de l'isolement, d'où la nécessité de repérer les commerces sans repreneur,
  - à un nécessaire soutien de la reprise en raison de la faible viabilité économique de certaines entreprises à reprendre.

  La dimension spatiale est ici beaucoup moins prégnante que dans les OPARCA ; l'ATRA est conçue pour couvrir l'ensemble du territoire 5b. En réalité, ce dispositif a été mis en œuvre sous différentes formes allant de la quasi-OPARCA à l'ATRA départementale. Ce dispositif existait également dans le premier PDZR.

- Les opérations **Filières**, bien que dans une phase plus expérimentale de l'OPARCA, sont conçues dans le même objectif, mais cette fois en privilégiant moins la proximité géographique que la proximité organisationnelle à travers l'appartenance à une même filière. Ce type d'intervention a pour objectif d'intervenir de façon ciblée sur des entreprises proches du point de vue de la technologie, des compétences employées, pour renforcer les relations qu'elles entretiennent entre elles pour l'approvisionnement, la sous-traitance, les actions commerciales.

[23] Voir note « Positionnement de l'intervention économique du programme dans l'ensemble du dispositif d'intervention en faveur des entreprises ».

1.3. Des objectifs aux modalités d'intervention

Dans la perspective d'analyse des effets des actions sur les performances des entreprises, il semble possible de procéder au classement des différentes aides destinées aux entreprises par modalités d'intervention homogène du point de vue de leur impact sur l'entreprise. L'examen des objectifs du programme permet de distinguer deux grandes catégories de facteurs de compétitivité des entreprises sur lesquelles agit le PDZR : les facteurs internes de compétitivité (compétence de la main-d'œuvre, innovation, investissements, recours à des prestations de service) et les facteurs externes (relations interentreprises, environnement économique, structuration des interprofessions, etc.). Le PDZR met en œuvre plusieurs modalités d'intervention pour agir favorablement sur chacun de ces facteurs (cf. tableau 2 de correspondance entre les modalités d'intervention et les actions du PDZR).

1.3.1. Les modalités d'intervention sur les facteurs internes de compétitivité des entreprises

- **L'aide à l'investissement individuel** par l'abondement du Fonds régional de développement des PMI (FDPMI), nouvellement mis en place à l'occasion du CPER 1994-1998 et généralisant le soutien au développement de l'outil de production des PMI et PME régionales de moins de 250 salariés. Le FDPMI soutient des investissements importants (supérieurs à 1 MF) susceptibles d'avoir un impact significatif et durable sur l'activité de l'entreprise (sur sa capacité de production, sur son niveau technologique). Le PDZR ne propose pas de conditions d'aide spécifiques (la subvention est de 7,5 à 20% des investissements), si ce n'est un taux maximum plus facilement accordé pour les entreprises de la zone 5b.

  Le FDPMI peut favoriser le développement des technologies propres par des subventions allant jusqu'à 40% pour les investissements favorables à la protection de l'environnement. Le DOCUP ne fixe pas d'objectifs spécifiques en la matière. L'aide aux investissements technologiques n'est pas affichée comme prioritaire dans le DOCUP. L'abondement de la procédure ATOUT par le PDZR à partir de 1997 n'apporte aucune modification des conditions d'aide à l'investissement technologique dans la zone 5b.

  Les procédures OPARCA, ATRA et filières complètent l'intervention du FDPMI par des aides individuelles aux entreprises commerciales et artisanales. Ces procédures permettent un élargissement de l'aide à des investissements de plus faible dimension (50 à 500 KF), généralement plus en adéquation avec les besoins des petites entreprises, et une majoration du taux d'aide pouvant atteindre 40%. Par contre, contrairement aux précédentes, ces procédures sont ciblées sur des objectifs spécifiques (renforcement de l'attractivité commerciale des bourgs-centres pour les OPARCA, aide à la transmission pour les ATRA, renforcement des filières pour les actions Filières) et l'éligibilité à ces aides est conditionnée par l'adhésion des entrepreneurs à une démarche collective.

- **L'amélioration des compétences** dans l'entreprise vise à améliorer l'efficacité et les savoir-faire dans l'entreprise et lui permettre de mettre en œuvre sa stratégie de développement (organisation du travail, évolution des métiers dans l'entreprise) et de s'adapter à l'évolution de la technologie de production.
  Dans ce domaine, le PDZR abonde les deux principales aides régionales aux entreprises (aide au conseil et aide au recrutement de cadres) sans en modifier le mode d'intervention[24]. Il en est de même pour le programme ARDAN mis en place en 1997 et cofinancé par le PDZR sur des crédits FSE.
  En matière de formation, le PDZR renforce les possibilités de financement des plans de formation conduits par les fonds de formation, portant à 70% la prise en charge des dépenses liées à la formation dans les PME.

[24] 50% d'aide pour les études et jusqu'à 70% de subventions pour les interventions courtes dans le cadre de l'aide au conseil et prise en charge de 50% du salaire (plus les charges) pendant 1an pour l'embauche d'un cadre.

1.3.2. Facteurs externes de compétitivité

Trois principales modalités d'intervention sont mises en œuvre dans le PDZR pour rendre plus favorable l'environnement économique de la zone 5b.

- **L'animation économique** territoriale et sectorielle : le champ de l'animation est restreint à l'intervention explicite d'animation (Animation économique) ou d'étude (Etude) des Chambres Consulaires, et à l'intervention des structures de développement local intervenant à l'échelle des PRDC (Animation territoriale). Il est attendu de l'animation qu'elle améliore les chances de réussite de la politique en transmettant l'information auprès des entreprises visées et en accompagnant la mise en œuvre de certaines actions collectives nécessitant la mise en relation d'acteurs. Le PDZR attribue les crédits d'animation aux chambres consulaires pour l'animation des procédures territoriales ; les animateurs territoriaux des PDRC financés par le PDZR interviennent plus ou moins fortement dans le secteur économique.
- **Les actions interentreprises** : l'action collective est un objectif très affirmée dans le PDZR. Elle est fondée sur l'idée que la mise en relation des acteurs permet de résoudre plus efficacement certains problèmes de l'entreprise et de produire des ressources localisées jusqu'alors indisponibles et valorisables par un groupe d'entreprises (promotion commerciale, etc.). D'un point de vue économique, il s'agit de favoriser la production d'externalités positives.

  L'incitation des entreprises à la réalisation d'actions collectives constitue une certaine originalité du PDZR dans la politique régionale de développement économique, sans cependant préciser davantage la nature des actions à encourager, ni les conditions de mise en œuvre et de pérennisation des initiatives. Les objectifs des actions collectives des OPARCA et des opérations filières sont plus ciblés : sur l'animation commerciale par l'intermédiaire des unions commerciales pour les OPARCA, sur le regroupement d'entreprises et les opérations collectives de promotion, de formation pour les opérations Filières. Les actions inter-entreprises sont de plus une composante de ces démarches, l'éligibilité des actions nécessitant la combinaison d'une étude diagnostic, d'actions collectives et d'actions individuelles.
- **La production de biens publics destinés aux entreprises** : le PDZR contribue au financement d'équipements publics réalisés par des collectivités locales et destinés aux entreprises. Le PDZR abonde l'action du CPER favorisant le développement des zones d'activités qui favorise directement l'attractivité d'entreprises extérieures et l'amélioration des conditions d'installation des entreprises dans la zone 5b. A titre d'information, d'autres biens publics produits dans le cadre du PDZR interviennent plus indirectement sur le développement des entreprises[25] ; il s'agit notamment des investissements dans les centres de formation agricoles, forestiers ou dans les centres plus généralistes.

[25] Les données financières correspondantes ne sont pas prises en compte dans cette thématique, cf. thématique des équipements publics

Tableau 2

Tableau de correspondance entre les modalités d'intervention et les actions du PDZR

Modalités d'intervention	Action du PDZR	
Investissements individuels	A104 complet (*) :	Développement des IAA
	A205 complet :	Entreprises de travaux forestiers et de première transformation
	B203 complet :	Aide à l'investissement
	B303 complet:	Aide individuelle en OPARCA
	B305 complet :	Aide individuelle en ATRA
	B308 complet :	Aide individuelle des actions Filières
Amélioration des compétences dans l'entreprise	B201 complet :	Aide au conseil
	B202 complet :	Aide au recrutement de cadres
	E2 partiel :	Formation en entreprise
Animation économique et territoriale et études	B101 partiel :	Etudes – diagnostic
	B102 partiel :	Animation
	B301 complet :	Etude – animation OPARCA
	B304 partiel :	Etude – animation ATRA
	B306 partiel :	Etude – diagnostic Filières
Actions collectives des entreprises	B102 partiel :	Animation
	B104 partiel :	Autres investissements
	B302 partiel :	Investissements collectifs OPARCA
	B304 partiel :	Etude – animation ATRA
	B306 partiel :	Etude – diagnostic filières
	B307 complet :	Investissements collectifs Filières
Biens publics destinés aux entreprises	B103 complet :	Zones d'activité
	B104 partiel :	Autres investissements

* « Complet » signifie que toutes les opérations de l'action relèvent de la modalité d'action considérée et « partiel » signifie qu'une partie seulement des opérations relève de ce levier.

1.4 Appréciation de la pertinence de l'intervention du PDZR pour le développement économique de la zone 5b

- Une plus-value limitée pour les entreprises industrielles

D'une façon générale, pour les entreprises industrielles, les modalités d'intervention du PDZR ne sont pas différentes de celles du CPER, les conditions d'attribution n'étant pas plus favorables pour les entreprises de la zone 5b ; la plus-value du PDZR est censée se manifester par un taux d'impact plus important des mesures auprès des entreprises de la zone. En première analyse, le fait d'intervenir de la même manière pour aider les entreprises industrielles quel que soit leur site d'implantation laisse supposer que les particularités «rurales » pèsent moins que les différences de structures (taille et secteur principalement) qui jouent en tout lieu. Ceci ne veut pas dire que le résultat de l'intervention régionale ne soit pas différencié spatialement : il le sera même assez fortement, mais en raison de la composition du tissu industriel de chaque zone et non en raison de fragilités territoriales supposées a priori. Ainsi, l'industrie des espaces ruraux est l'objet d'une sollicitude particulière, dans la mesure où il s'agit de petits établissements appartenant à des secteurs de production traditionnels, deux critères de structure qui signalent des risques effectifs de difficultés. Les financements additionnels apportés par le PDZR peuvent dès lors être vus comme des compléments opportuns pour assurer une prise en compte satisfaisante de cette plus grande fréquence de difficultés structurelles.

Selon cette option, l'industrie rurale de la zone 5b bénéficie de peu d'aides spécifiques qui tendraient à compenser les effets de l'éloignement ou de la faible densité. Ce registre de la compensation des handicaps propres au milieu rural est traité plus globalement dans le cadre du programme par les actions en faveur des infrastructures, des équipements et services publics locaux. D'éventuelles difficultés d'accès à la technologie ou au facteur capital ne sont pas identifiées en tant que telles ni

l'objet d'actions spécifiques. On peut toutefois se demander si l'incitation à l'investissement dans les entreprises n'est pas limitée par les capacités de financement par des prêts bancaires ou des fonds propres. Sur ce point, le PDZR n'apporte aucune plus-value aux dispositifs de financement (prêts régionaux) ou de caution (Bourgogne Garantie) pour les entreprises de la zone 5b. Plus généralement, le fait que l'implantation dans une zone de faible densité d'emplois et d'actifs puisse renchérir le coût d'accès à certaines ressources, comme la main-d'œuvre qualifiée ou des services de maintenance spécialisée, n'est pas pris en compte directement. Il faut toutefois noter que, sur chacune des modalités d'intervention, les mesures prévoient un appui aux démarches collectives et à l'amélioration des conditions de milieu en complément aux aides à l'investissement. Ceci ne semble pas aller jusqu'à une démarche volontariste d'aide à la constitution et à la valorisation de ressources propres à chaque site.

Enfin, l'intervention du PDZR est centrée sur les entreprises existantes. Très peu d'actions sont prévues en matière d'attraction d'entreprises en dehors de la création de zones d'activité, et d'appui à la création d'entreprise. Tout se passe comme si l'accent était mis d'abord sur la préservation des entreprises existantes, puis leur développement, avant de tenter d'infléchir les choix de localisation d'entreprises extérieures en risquant de provoquer une coûteuse concurrence territoriale. Là aussi, il semble que la logique globale de l'intervention économique régionale l'emporte sur des logiques de rééquilibrage territorial. Un soutien plus affirmé à la création endogène d'activités aurait peut-être permis de soutenir les économies rurales fragiles tout en restant compatible avec cette orientation générale de la politique régionale.

Pour déceler la part véritablement originale du PDZR en faveur des activités économiques des zones concernées, c'est du côté du commerce qu'il faut orienter l'examen, car ce secteur bénéficie de procédures spécifiques aux zones rurales 5b, les secteurs de l'agriculture et de la forêt reçoivent aussi des aides particulières, mais ce sont des activités exclusivement rurales et, dans ce cas, la différenciation est interne aux zones rurales.

- Une plus-value plus significative pour le petit commerce et les filières de production régionale

La génération précédente du PDZR avait connu la mise en place de deux procédures pour les zones rurales : les OPARCA et les ATRA. Il y a là une plus value notable pour les petites entreprises rurales dont la survie est déterminante du maintien de l'attractivité résidentielle des zones rurales les plus reculées. Les modalités d'intervention des OPARCA élargissent sensiblement les conditions de subvention des investissements des entreprises commerciales et artisanales. La procédure a l'intérêt de conditionner les aides à des objectifs d'aménagement du territoire, en ciblant l'intervention sur les pôles ayant un rôle structurant du point de vue de l'accès de la population aux services.

Le programme évalué a institué les opérations Filières en visant cette fois à aider la structuration d'activités spécialisées sur la mise en valeur d'une ressource locale sans que les établissements en question ne soient obligatoirement situés à proximité immédiate les uns des autres. La mesure agit à la fois sur l'affirmation du caractère particulier de l'activité, par combinaison d'une ressource « naturelle » et de savoir faire traditionnels le plus souvent, et sur l'organisation des agents économiques.

2. LES REALISATIONS DU PROGRAMME

2.1. Vue d'ensemble de l'intervention du PDZR auprès des entreprises

- Une place finalement faible du développement économique dans le PDZR

Un peu moins de 15% des crédits publics du PDZR sont consacrés au développement de l'industrie, du commerce et de l'artisanat (200 MF). Ces aides ont eu un effet de levier important puisqu'elles ont généré 880 MF d'investissements. Cette proportion peut apparaître relativement faible compte tenu de la place importante qu'occupe le soutien et le développement de l'activité économique dans le

DOCUP. Elle semble également contradictoire avec le diagnostic de la zone relevant l'importance de l'activité salariée et les handicaps auxquels du tissu économique de la zone. A titre de comparaison, plus de 60% des crédits de l'objectif 2 (reconversion des zones industrielles de Saône-et-Loire et du Val de Loire dans la Nièvre) ont été consacrés au développement économique.

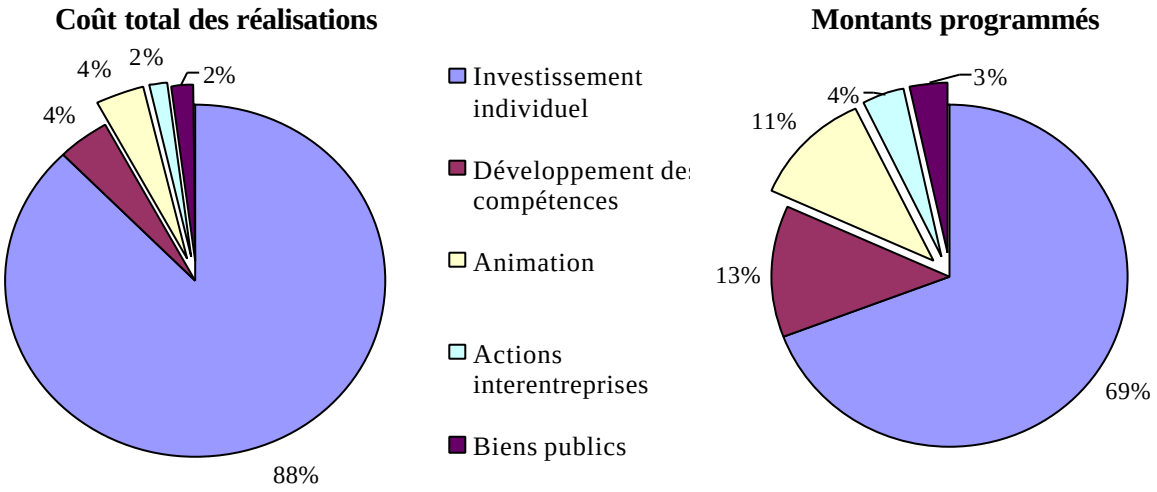
Notons cependant que, dans le PDZR, les aides aux entreprises des secteurs secondaire et tertiaire sont complétées par une intervention importante dans le secteur primaire (agriculture, forêt) et dans le tourisme, traités dans des rapports thématiques spécifiques. Par ailleurs, les activités économiques relevant pour partie de l'activité économique ne sont pas prises en compte dans cette partie. On peut ainsi estimer à plus de 40% l'intervention du PDZR dans le champ du développement économique.

- Une forte dominante de l'aide au développement de l'outil de production

Le PDZR consacre plus des 80% des crédits publics au développement des facteurs internes de l'entreprise (investissement individuel, développement des compétences) (cf. graphique 1). C'est donc une approche individuelle du développement des entreprises qu'a privilégiée le PDZR et, plus particulièrement, l'aide à l'investissement par la subvention. L'intervention du PDZR dans le domaine du développement industriel est donc très classique en utilisant les mesures les plus simples à mettre en œuvre. Le développement des compétences dans l'entreprise par l'aide au conseil, le recrutement de cadres ou la formation du personnel ont représenté moins de 15% des crédits.

Graphique 1

Répartition du coût total des réalisations et des crédits publics selon les modalités d'intervention



Source : DRAF, septembre 2000

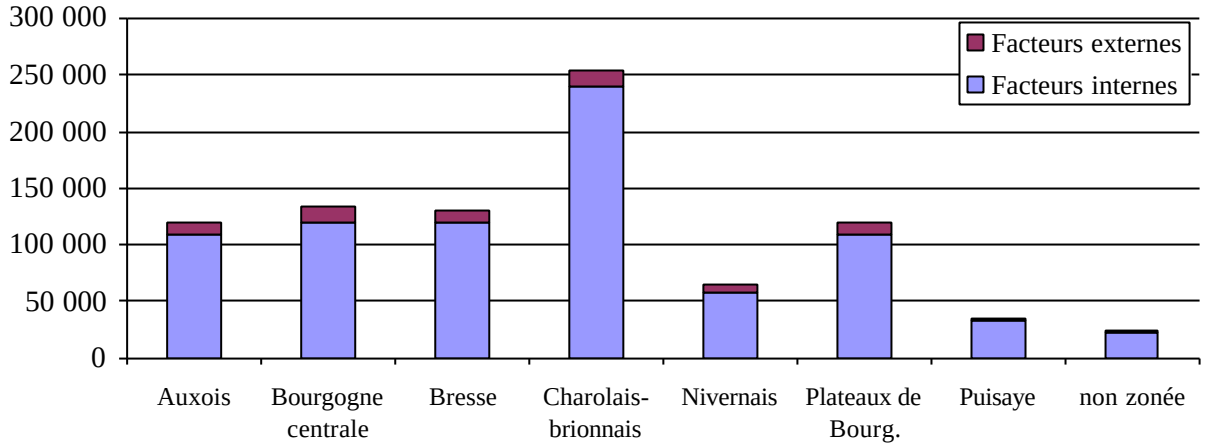
Sous cette forme, le PDZR cherche effectivement à agir sur la capacité productive et la productivité du tissu économique rural ; cette logique allocative du PDZR viserait à compenser les handicaps de la zone et à maintenir la compétitivité des entreprises. Cette vision du développement des entreprises rurales expliquerait la faiblesse des investissements d'innovation. L'absence d'actions d'incitation à l'innovation technologique jusqu'en 1997, peut apparaître comme révélatrice du regard des décideurs publics sur le développement industriel des zones rurales.

L'intervention sur les facteurs externes de compétitivité des entreprises est par conséquent réduite à moins de 20% des crédits programmés, dont plus de la moitié est consacrée à l'animation et seulement 7% au développement d'actions interentreprises et à l'équipement d'accueil d'entreprises en zones rurales.

- Une répartition des aides légèrement déformée par rapport à la géographie économique

Comme on pouvait s'y attendre, l'aide aux entreprises intervient majoritairement dans le PRDC du Charolais-Brionnais qui concentre une grande proportion des entreprises de la zone 5b.

Graphique 2
Répartition du montant total des réalisations par zone PRDC (en KF)



Source : DRAF septembre 2000

Si l'on prend en compte de façon plus détaillée la géographie économique de la zone 5b, la position du Charolais Brionnais doit toutefois être nuancée. Ce PRDC regroupe plus de 25% de l'ensemble des effectifs salariés ou du nombre d'entreprises (cf. tableau 3, cartes 1 et 2) de la zone PDZR, et reçoit des aides en proportion avec cette position, mais sa mise en exergue dans le graphique 3 correspond à un écrasement relatif de la place de la Bourgogne Centrale et de la Bresse Bourguignonne. En effet, ces deux zones comptent chacune près de 20% des salariés et des entreprises, mais les réalisations aidées sont loin de parvenir à cette proportion. Plus qu'une dynamique propre à la zone du Charolais Brionnais vis-à-vis du PDZR, c'est un repli des deux autres zones qui doit être noté.

Tableau 3
Répartition des entreprises et des emplois salariés selon les zones PRDC

Zones PRDC	Nombre d'entreprises sur la zone	Part des entreprises de la zone (en % du total 5b)	Nombre de salariés UNEDIC sur la zone	Part de l'effectif salarié (en % du total 5b)
Auxois	1545	10.7	7870	11.1
Bourgogne centrale	2678	18.5	12166	17.2
Bresse bourguignonne	2467	17.0	13001	18.4
Charolais-brionnais	3525	24.3	19638	27.8
Nivernais	1457	10.0	6441	9.1
Plateaux Bourgogne	1627	11.2	7725	10.9
puisaye	1195	8.2	3823	5.4
Total	14494	100	70664	100

Source : INSEE SIRENE, 1998, UNEDIC, 1999.

2.2. Analyse des réalisations du PDZR

2.2.1. L'aide à l'investissement dans l'outil de production

En termes de volume financier et de nombre d'opérations, le premier levier (aide à l'investissement individuel) a été nettement plus important : près de 140 MF d'aides publiques du PDZR y ont été consacrés et ont soutenu près de 900 actions d'investissement dans 771 entreprises (cf. tableau 4). Les dispositifs régionaux d'aides aux entreprises soutiennent des investissements importants (environ 2 MF en moyenne) aidés aux alentours de 15% pour plus de 200 entreprises de la zone 5b. Ces dernières, représentant le tiers des entreprises bénéficiaires, réalisent 80% des investissements générés par le PDZR. On peut constater que le PDZR ne favorise pas systématiquement une aide au taux maximum, limitant ainsi les apports spécifiques du PDZR en matière de développement économique. Certaines mesures favorisant des investissements à contenu technologique sont soutenues de façon plus forte dans le dispositif ATOUT, mais elles sont très peu nombreuses, tout comme celles qui aident les investissements à technologie propre, dans le dispositif PROMETHEE (4 actions financées). Par contre, les aides accordées aux entreprises dans le cadre des procédures collectives constituent des incitations significatives pour la réalisation d'investissements plus modestes, de l'ordre de 250 KF en moyenne.

Tableau 4
Répartition des aides à l'investissement

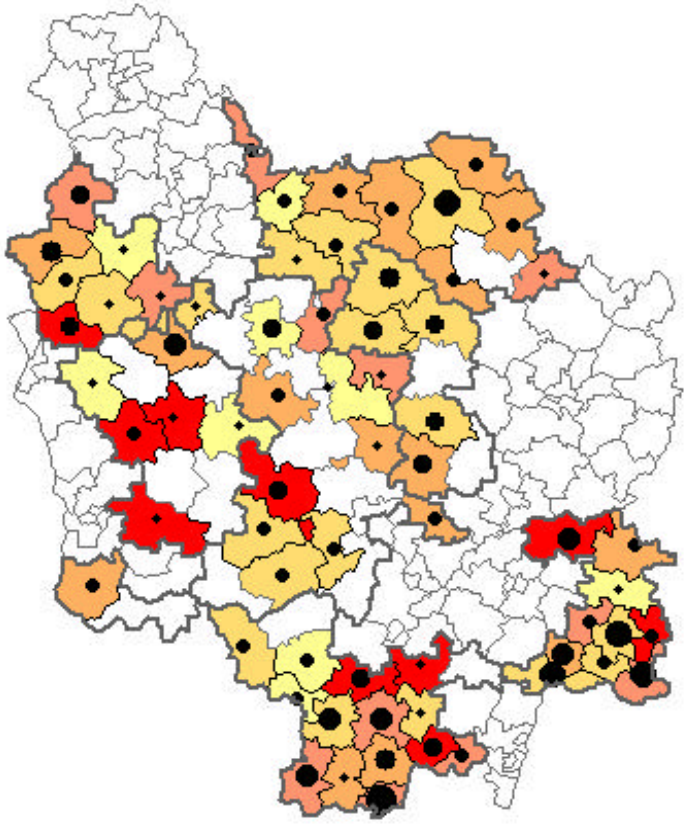
Types de financement	Nombre d'opérations	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Montant total des réalisations (en KF)	Montant moyen des réalisations (en KF)	Taux d'aide moyen
Aides aux IAA (A104)	30	225	65 203	2 173	19%
Aides entreprises forestières (A205)	61		121 098	1 985	15%
FDPME (B203)	195		444 047	2 277	13%
Procédure Atout (B206)	20		9 544	477	50%
Aides individuelles OPARCA (B302)	363	358	79 206	218	35%
Aides individuelles ATRA (B305)	154	147	40 900	266	31%
Aides individuelles Filières (B308)	41	41	11 496	280	36%
Total	864	771	771 493		

Source : DRAF Septembre 2000

Les investissements immobiliers sont les plus nombreux dans les procédures OPARCA, ATRA, opérations filières (cf. tableau 5). En effet, bon nombre de travaux portent sur la rénovation de magasins, l'extension de surfaces commerciales ainsi que la rénovation de façades ou le développement d'atelier chez les artisans. Dans le secteur industriel et agroalimentaire, seule une vingtaine d'investissements immobiliers ont été financés.

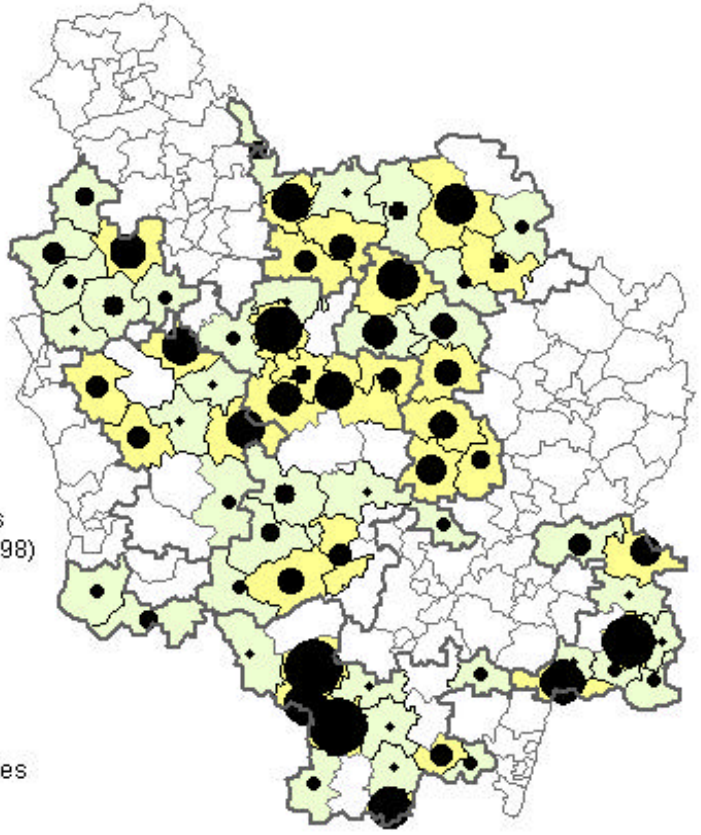
Carte 1

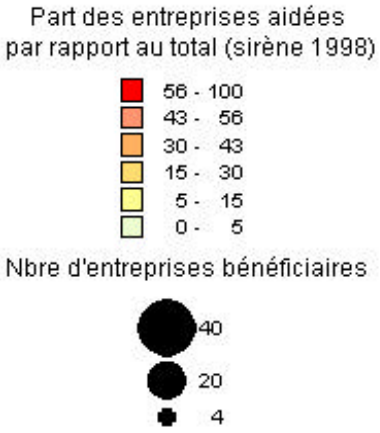
Entreprises bénéficiaires de 10 salariés et plus



Carte 2

Entreprises bénéficiaires de moins de 10 salariés





Source : DRAF, septembre 2000, IGN 1990

Tableau 5
Nature des investissements réalisés[26]

	Aides Région (287 renseignés sur 310 op.)	OPARCA (223 renseignés sur 363 op.)	ATRA (ensemble)	Filières (ensemble)	Total
Immobilier (1)	19	196	111	31	357
Equipements de production (2)	237	34	2	3	276
Equipements commerciaux (3)	-	146	34	2	182
Autres	16	50	1	5	72

(1) Bâtiment industriel, équipement de stockage, réfection de magasin. (2) Chaîne de production, équipement de conditionnement, de transformation, de sciages, matériel d'abattage, de débardage, de transport. (3) Réaménagement, repositionnement espace commercial, présentation des produits.
Source : DRAF, septembre 2000

Ce sont toutefois les investissements en équipements de production qui sont les plus importants en valeur :

- Dans le domaine agroalimentaire (30 opérations), 9 investissements ont permis l'accroissement des capacités de stockage de céréales et la sécurisation des installations dans plusieurs coopératives (CEREPY, 110 Bourgogne, Coopérative agricole et viticole Beaune-Verdun, Société SERAGRI, SCADEC, COVYNO, coopérative SCAN, Dijon Céréales). Les 20 autres investissements ont concerné des entreprises de transformation. Ils ont permis, dans 10 cas, d'améliorer les équipements de transformation, notamment dans un objectif de certification qualité. Plusieurs investissements ont porté sur des équipements de conditionnement dans des entreprises de salaisonnerie (fabrication de terrines et d'andouillettes)dans le Morvan, ou dans des fromageries.
- Dans le secteur forestier, la PDZR a permis à 61 entreprises de s'équiper en matériel d'exploitation forestière (10 abatteuses, 27 débardeurs, 8 engins de transport) et de moderniser l'équipement de 48 scieries.
- Dans le secteur industriel, les indicateurs de réalisation disponibles n'apportent aucune information supplémentaires qu'en a la nature des 215 investissements financés. 20 entreprises ont amélioré leur niveau technologique : il s'agit principalement d'actions d'organisation de la production (procédure Logic) et plus rarement d'investissements spécialisés tels que le laser (procédure DROP). 4 investissements avaient un objectif environnemental et ont été soutenu dans le cadre de la procédure régionale Promothée.

Enfin, les équipements commerciaux concernent les entreprises impliquées dans les OPARCA. Il s'agit de travaux d'aménagements intérieurs de magasin, d'achat de présentoirs, etc.

Le PDZR semble donc avoir eu un impact spécifique limité sur le développement des entreprises industrielles, qui ont profité des dispositifs régionaux d'aides aux entreprises à des conditions normales. Elles auraient probablement été aidées dans les mêmes conditions sans le PDZR. Selon les gestionnaires des mesures économiques, l'abondement du FDPMI par 32 MF du FEDER (55%) a permis d'assouplir les conditions d'éligibilité en élargissant les investissements éligibles. Dans le domaine de l'artisanat et du commerce où l'intervention était limitée à la zone 5b, le PDZR a incontestablement permis d'inciter à des investissements qui n'auraient souvent pas été réalisés en l'absence de subvention.

Cependant, le PDZR intervient très majoritairement sur des entreprises existantes. L'examen des intitulés des opérations permettent de repérer seulement 80 opérations traitant de la reprise, transmission ou création d'entreprises.

[26] A partir des indicateurs renseignés pour les opérations régionales et les OPARCA, et à partir d'une recodification selon l'intitulé de l'action pour les ATRA et les filières. La nature de certains investissements peut être multiple.

2.2.2. Le développement des compétences dans l'entreprise

256 opérations ont été réalisées touchant 152 entreprises (cf. tableau 6). Les principales réalisations sont les suivantes :

Tableau 6

Indicateurs financiers des opérations de développement des compétences

Actions	Nombre de dossiers	Nombre d'entreprises bénéficiaires (*)	Montant total des réalisations (en KF)	Montant moyen des réalisations (en KF)	Taux de subvention
Aide au conseil	128	81	11 655	91	49%
Recrutement de cadre	95	81	27 470	289	47%
Action de formation (qualification)	22	15	5 625 (2)	-	-
Programme ARDAN	11	11	785 (2)		

(1) Un certain nombre d'entreprises bénéficient de plusieurs de ces aides, au total 152 entreprises sont concernées par ces opérations.
(2) Montant programmé.
Source : DRAF, septembre 2000

- En matière **d'aide au conseil** : les prestations de conseils portent dans 40% des cas sur la mise en place d'une certification qualité dans l'entreprise ou sur la résolution d'un problème lié à la qualité. Dans 20 cas, le conseil porte sur l'organisation du travail, dans 8 cas, le conseil est destiné à résoudre des problèmes liés à l'exportation, des problèmes de technologie dans l'entreprise. Les indicateurs disponibles ne fournissent pas d'information sur la durée de la prestation, mais on peut l'estimer à quelques jours en moyenne.
- L'aide au **recrutement de cadres** a permis d'embaucher une centaine de cadres dans les entreprises de la zone 5b. Dans 1 cas sur trois, ils renforcent les compétences de l'entreprise dans le domaine commercial ; dans un autre tiers des cas, ils renforcent les compétences de gestion de production. 12 cadres sont embauchés pour une fonction de contrôle de qualité et 6 pour une fonction de gestion.
- Seulement 15 entreprises de la zone 5b ont mis en œuvre des **formations** de leur personnel : elles concernent 501 salariés, en majorité des ouvriers déjà qualifiés (dans 70% des cas), des ouvriers non qualifiés (dans moins d'un cas sur quatre), et quelques cadres. Quatre opérations relèvent de plans de formation d'entreprises importantes concernant plus de 40 salariés (Mac-Cain, SA Digoin Distribution et Sofipar dans le Charolais-Brionnais, SA-Dexter en Bresse). Les autres opérations, principalement localisées en Saône-et-Loire, sont d'ampleur plus réduite (moins de 25 personnes) pouvant aller jusqu'à la formation technique pour un chef d'entreprise indépendant (Entreprise Montastier dans le Nivernas Central).
- Enfin, 11 entreprises ont bénéficié du **programme ARDAN**, leur permettant le recrutement d'un stagiaire en formation par alternance pour mettre en œuvre un projet de développement dans l'entreprise. 90% des cadres-développeurs ont été embauchés à l'issue de leur stage et les projets de développement des entreprises ont généré en moyenne 2,1 emplois nouveaux supplémentaires.

2.2.3. L'animation économique et les études

Après les aides directes, l'animation constitue le principal mode action sur l'environnement économique des entreprises dans la zone 5b. 33 MF de dépenses ont ainsi été consacrés à l'animation économique[27] (cf. tableau 7).

[27] Sont comprises ici les dépenses d'animation des mesures B2, B3 intervenant plus ou moins directement dans le développement économique des secteurs secondaire et tertiaire (hors animation agricole, forestière et touristique).

Tableau 7
Réalisations en matière d'animation et études

Types de structures	Nombre d'opérations	Nombre d'opérateurs	Coût total des réalisations	Taux d'aide
Animation territoriale et sectorielle				
Associations	55	12	19 479	56%
Chambres consulaires	94	12	11 195	66%
Collectivités locales	11	3	2 620	65%
Etudes				
Associations	5	4	1 082	67%
Chambres consulaires	13	5	1 664	66%
Collectivités locales	8	8	1 200	37%
Total	186	43	37 240	

Source : DRAF septembre 2000

- Une part importante de l'animation territoriale a été confiée aux structures gestionnaires des PRDC

La plupart des structures gérant le PRDC ont choisi une forme associative (ADA, ADNC, APBCO, APRAB, Association du PRDC du Charolais Brionnais, Association Bresse Initiative, Comité de développement de l'Avallonnais, Comité de développement du Sud Morvan). Elles ont dépensé près de 20 MF, subventionnés à près de 60% par le programme, pour assurer la majeure partie de l'animation des PRDC ; deux zones étaient animées par des syndicats intercommunaux (SIEACAT dans le Tonnerois et le syndicat de Pays de Saulieu en Bourgogne centrale Côte d'Orienne). Cette forme d'animation destinée à la mise en œuvre des programmes PRDC est spécifique à la zone 5b[28] (cf. tableau 8).

Des articulations avec les Chambres consulaires ont été trouvées sous des formes diverses selon les zones. Dans l'Auxois ou dans le Tonnerrois, on a pu constater une bonne coordination, les agents de développement de ces zones étant du personnel détaché des chambres consulaires. Ailleurs, les agents de développement des PRDC sont souvent peu impliqués dans les actions conduites par les chambres consulaires, notamment dans le cadre des OPARCA, ATRA et opérations filières systématiquement pilotées par les chambres de commerce et des métiers.

Le PDZR a assuré le financement de près de 500 mois d'animation sur l'ensemble de la zone 5b, ce qui représente à peu près 7 personnes à temps plein sur toute la durée du programme, soit en moyenne une par zone PRDC.

Tableau 8
Niveau d'intervention (coût total de l'intervention en KF)

	Sectoriel régional	PRDC	OPARCA	ATRA	Action Filières	Total
Animation	10 273	14 036	3 859	3 684	1 451	33 303
Etudes	573		3 160	213	0	3 946
% par niveau	29%	52%	19%	10%	4%	100%

Source : DRAF septembre 2000

[28] La mise en œuvre et l'impact territorial de ces actions d'animation est développée plus en détail dans les impacts globaux du programme sur la structuration des acteurs.

- Mais le PDZR finance aussi des prestations d'animation des Chambres consulaires

Plus de 7 MF de crédits publics sont attribués aux chambres consulaires en grande partie pour rémunérer leurs prestations dans le cadre des procédures OPARCA, ATRA et actions filières. Le PDZR finance les surcoûts en personnel, en frais de déplacement occasionnés par ces nouveaux dispositifs. Les indicateurs physiques n'étant jamais renseignés, nous ne disposons pas d'information sur l'importance de l'effort d'animation que représentent ces opérations, ni sur l'emploi généré dans les chambres consulaires.

Le cadre relativement strict de mise en œuvre des procédures territoriales[29] a cependant contribué à faire évoluer les pratiques des chambres consulaires, d'une part, vers une plus forte territorialisation de leur intervention, mais aussi vers une intervention plus globale comprenant une phase de diagnostic territorial et d'étude, et l'animation collective précédant le conseil individualisé.

- Le PDZR a soutenu de nouvelles structures de développement économique

Par ailleurs, le PDZR a activement soutenu (2,5 MF de crédits publics) le développement de structures de développement économique dans la zone 5b, mis en place au cours du premier 1er PDZR :

- l'association Charollais-développement a été créé en 1991 sous l'impulsion de l'antenne de la Charolles de la Chambre de Commerce et d'industrie de Macon. L'association a pour fonction de rechercher des sites d'implantation ou de promouvoir leur développement dans le Charollais (zones d'activité, bâtiments industriels) et d'accompagner les entreprises dans leurs démarches d'implantation. Le PDZR a contribué au financement du chargé de mission qui y ai affecté ainsi que la réalisation en 1995 de l'annuaire « Qui fait quoi en Charolais » (annuaire des entreprises du Charollais).

- une action en faveur des porteurs de projets a été mise en 1993 à l'initiative du SIAECAT sur les 5 cantons du Tonnerrois, en complément des activités du Comité de Développement du Tonnerrois[30]. Son objectif est de détecter les créateurs d'activités potentiels afin de les accompagner du stade de l'idée jusqu'à la réalisation du projet. Le centre de développement oriente les porteurs de projets vers les chambres consulaires si le projet est prêt à mettre en œuvre ou propose des formations, l'évaluation de compétences, accompagnement pour la formalisation du projet. Une personne à tiers temps détachée de la CCI d'Auxerre assure le fonctionnement de la structure qui a reçu 385 KF de crédits publics dans le cadre du PDZR.
  Ainsi, entre novembre 1994 et décembre 1999, le comité de développement du Tonnerrois a accueilli 476 personnes, dont 70% de demandeurs d'emploi qui ont pu bénéficier de 34 000 eures de formation. 94 projets ont débouché sur une activité commerciale artisanale ou associative très diversifiée allant d'activités classiques (garage, bar-restaurant) à des activités plus spécifiques telles que le toilettage canin ou le secrétariat à domicile. En 2000, 79 de ces entreprises sont toujours en activité et 80% des entreprises créées entre 94 et 97 sont toujours présentes en 2000. L'existence d'un club de créateurs qui assure un suivi de l'entreprise en aval de la création est un des facteurs de ce bon taux de survie (80% après trois ans, contre 60% en moyenne en France).

[29] Diagnostic initial obligatoire, implication obligatoire des unions commerciales et des municipalités dans le cas des OPARCA, création de structures collectives dans le cas des opérations filières.

[30] L'action comprend des permanences de spécialistes des chambres consulaires, la présence d'un animateur économique en appui aux chefs d'entreprises ou aux élus, un centre de documentation, un espace information apprentissage (relais local du service interconsulaire d'apprentissage), l'organisation de conférences-débats « les jeudis de l'entreprise », un point guide pour l'emploi pour les employeurs, un bulletin d'information. Par ailleurs, le centre de développement du Tonnerrois propose différents services aux entreprises s'apparentant aux pépinières d'entreprises: domiciliation du siège social, permanences téléphoniques, secrétariat en temps partagé, postes, télécopie. Enfin, le comité de développement peut mettre à disposition des ateliers, des bureaux ou des salles de réunion sous différentes formules : bâtiments relais, implantation d'entreprise (bail) ou location à court terme.

- L'association Yonne-développement a également été fortement soutenue par le PDZR (935 KF de crédits publics). Il s'agit d'une agence départementale de développement économique, partenaire de comité de développement du Tonnerrois.

Enfin, le PDZR a participé au financement de quelques études à la demande de collectivités locales pour la mise en place de zones d'activités, pour la mise en place d'un programme PALME par la communauté de communes de l'Auxois Sud.

En définitive, le programme a tenté de concilier les dimensions territoriale et sectorielle de l'animation du développement. Ceci semble s'effectuer de manière pragmatique, en fonction des initiatives locales et des structures existantes sur les territoires et dans les départements. Il a contribué à amener les acteurs consulaires à travailler au niveau des territoires et à stimuler la prise de responsabilités économiques par les acteurs des territoires.

2.2.4. Les actions interentreprises

Les réalisations les plus significatives du PDZR en la matière sont la conséquence des procédures territoriales qui conditionnaient explicitement les aides individuelles à la mise en œuvre d'actions collectives. L'objectif de 20 actions collectives est largement dépassé dans le commerce et l'artisanat, puisque 26 OPARCA et 6 opérations filières ont permis de renforcer les relations entre les entreprises. Par contre, les objectifs affichés pour les entreprises industrielles (50 actions collectives) sont en très forte sous-réalisation, seules quelques actions ayant été réalisées.

- Dans le cadre des **OPARCA**, une trentaine d'associations commerciales ont bénéficié du PDZR pour réaliser des animations commerciales innovantes et structurantes. A titre d'exemple, dans le cadre de l'OPARCA de Montbard, l'union commerciale a été soutenue par le PDZR pour l'organisation de la foire de Montbard qui attire des exposants de toute la région, de France et même de l'étranger ; elle a notamment permis, grâce à la mise en place d'une navette entre le lieu de la foire à l'extérieur à la ville et le centre ville, de recréer l'ambiance « foire-fête-centre-ville » rompue depuis 1992. L'union commerciale a également bénéficié du PDZR pour organiser « la fête de fin d'année » ou encore « un été à Montbard ».
  L'animation de l'union commerciale financée dans le cadre de l'OPARCA de Pierre de Bresse semble, quant à elle, moins porteuse d'effets structurants : la foire gastronomique, lancée en 1997, qui avait pourtant été un succès, n'a pas été renouvelée du fait de son coût. La réalisation partielle d'une signalétique des commerces et l'absence de réalisation d'une plaquettes d'information sur l'activité commerciale du village limite les retombées pour les commerçants de l'importante fréquentation touristique liée au château et à son écomusée.

  Les OPARCA ont ainsi généralement permis de redynamiser les unions commerciales existantes par des programmes d'animation parfois innovants. Bien que la plupart des commerçants bénéficiaires à titre individuel étaient déjà adhérents d'union commerciale, les OPARCA ont parfois permis de nouvelles adhésions et une remobilisation de commerçants dans leurs unions commerciales.

- Concernant les **opérations filières**, le PDZR semble avoir eu un rôle plus déterminant dans l'organisation collective des entreprises par la mise en place de nouvelles structures.

- **Filière artisanat d'art dans le Charolais-Brionnais**

  En Charolais-Brionnais, l'artisanat d'art regroupe les métiers de la terre, du bois, du textile, de la pierre, du cuir, du métal et du verre… Ces métiers d'art couvrent une gamme d'activités très diversifiée et représentent dans la région, environ 120 entreprises dont seulement 35 adhérents à des associations. La Chambre des Métiers de Saône-et-Loire a présenté un programme d'actions

visant à regrouper ces métiers d'art dans des associations, pour les intégrer dans l'offre touristique de la région (Cluny, Paray le Monial, l'art roman, la faïence de Charolles et la céramique de Digoin) et aussi développer ces entreprises.

A la suite d'un travail d'animation du conseiller de la Chambre des métiers, 6 actions collectives ont permis la création en 1997 d'une signalétique commune et la multiplication des initiatives communes entre les associations d'artisans : expositions, organisation d'opérations portes ouvertes, renforcement de la présence sur les salons (foire de Charolles, exposition Ecurie Saint-Hugues, Portes ouvertes, Exposition salle Malgouverne, exposition dans le Château de Crary) ; la réalisation en 1997, par la Chambre des métiers, d'une formation à la communication à l'intention des responsables d'associations a permis d'améliorer leur politique de communication. Par ailleurs, 6 entreprises ont réalisé des investissements individuels (rénovation et aménagement d'agencement, de vitrines, etc.)

L'action a permis le renforcement du réseau des artisans par la création de 2 nouvelles associations et l'augmentation du nombre d'adhérents (8 nouveaux sur 35). Elle a renforcé la prise en compte de l'artisanat par les opérateurs touristiques (CDT, offices du tourisme), permettant, selon le conseiller de la Chambre des métiers, d'améliorer le chiffre d'affaires des artisans (pas d'indicateurs renseignés).

- Filière bâtiment et travaux publics dans la Nièvre

L'opération a été conduite sur l'ensemble du département entre 1996 et 1998 sous l'impulsion de la Chambre des métiers et en partenariat avec le Conseil Général, en mobilisant les crédits du PDZR et ceux de l'objectif 2. Les initiateurs sont partis du constat de l'importance du secteur BTP dans la Nièvre (le premier secteur avec 35% des inscriptions au répertoire des métiers) comptant 1 299 entreprises et 2 827 salariés dont 676 dans la zone 5b. En s'appuyant sur l'expérience pilote de réhabilitation de logements sur la communauté de communes des Vaux d'Yonne entre 1994 et 1996 avec des financements du Conseil Général (plan Vitalité Nièvre), l'opération vise à organiser les artisans pour profiter au maximum des retombées des programmes de développement de l'habitat sur d'autres sites.

Les actions collectives ont été conduites par la Chambre des Métiers entre 1996 et 1999 avec le soutien financier du PDZR (116 KF de crédits publics) :

- **Etudes et animation** : mise en place et suivi d'un observatoire du BTP (suivi évolution du CA des entreprises, suivi activité), information des professionnels concernés par le potentiel de travaux générés par les diverses opérations Habitat : 300 professionnels mis en contact avec les organismes compétents (Habitat-et-développement-58, collectivités locales) sur tous les sites concernés par des opérations Habitat, animation d'un comité de pilotage réunissant les professionnels, les opérateurs départementaux et les administrations assurant la détection des projets locaux en matière de BTP, enfin mise en place d'une opération pilote à St-Pierre-le-Moutier pour la construction d'un bâtiment public : cette opération a permis l'identification des besoins de perfectionnement des 30 professionnels retenus pour réaliser les travaux.
- **Organisation des professionnels** : constitution d'un groupement momentané de 12 entreprises pour intervenir dans l'OPARCA de Prémery dans le cadre d'une charte de qualité, promotion du groupement et formation pour améliorer la politique commerciale du groupement (4 participants). Il a permis d'initier les professionnels au travail en groupement et d'élargir leurs marchés.
- **Formation des professionnels** : diverses formations techniques (ravalement de façades en centre ancien, utilisation des mortiers de chaux) ou consacrées à la gestion de l'entreprise (formation sur la qualité et l'organisation du travail en réponse à des appels d'offre), ont concerné 64 entrepreneurs du BTP dont 20 de la zone 5b.

- **Une action sur la transmission des entreprises** du BTP a été conduite dans l'esprit des ATRA : cartographie des entrepreneurs de plus de 55 ans, permettant d'identifier les zones sensibles du département et de renforcer la mobilisation des acteurs, envoi d'un guide de la transmission à 120 entreprises et d'offre d'entreprises à céder auprès de 40 partenaires, départementaux et nationaux débouchant sur 24 pré-diagnostics et 9 reprises effectives.

En définitive, 110 entreprises de la zone 5b (16% des entreprises BTP) ont pu mieux bénéficier des retombées du plan Vitalité Nièvre (25 MF de travaux sur la période 96 à 99) par une bonne information sur les opérations d'habitat, le perfectionnement des artisans pour mieux répondre à certains marchés insuffisamment exploités, leur organisation collective (groupement de Prémery) renforçant leur poids pour des marchés publics importants. Par ailleurs, 24 entreprises ont réalisé 7,4 MF d'investissements en bénéficiant de 2,5 MF d'aides publiques. En 2000, ces entreprises connaissent une augmentation de 10 à 20% de C.A et ont créé 47 emplois.

- Filière Viande : « Charolais et agneau du Nivernais »

Initiée par la Chambre des Métiers, l'opération a été conduite entre 1996 et 1997 (début de la crise de l'ESB) sur l'ensemble de la Nièvre en mobilisant le PDZR et l'objectif 2. Elle avait pour objectif de dynamiser la boucherie artisanale, d'assurer la promotion des produits qu'elle commercialise, d'améliorer l'organisation entre les différents acteurs de la filière. Elle partait de l'idée qu'il fallait authentifier pour se différencier et valoriser auprès des consommateurs les filières locales de viande en circuits courts (producteur-boucher, producteur-grossiste-boucher, producteur-grossiste-restaurateur).

Diverses opérations collectives ont été réalisées par la chambre des Métiers avec différents partenanires, financées conjointement par le PDZR (130 KF de crédits publics) et l'objectif 2 :

- Organisation par le CDJA d'une formation de 6 jours auprès de 8 éleveurs sur la consommation et la distribution de viande bovine, la production et la mise en marché, la transformation.
- Organisation d'un stage « les clés de la réussite » de 2 jours par la Confédération Française de la Boucherie-Charcuterie-Traiteur. La formation s'appuyant sur des apports de la psychologie visait à faire travailler les participants sur leur image, à mieux se connaître pour mieux se positionner, à leur donner les outils pour développer l'auto motivation (recherche des points forts individuels et des points forts de la profession) et pour accompagner l'évolution du métier et les attentes de la clientèle.
- Rencontre individuelle de 50 artisans bouchers pour leur présenter le fonctionnement et l'intérêt des marques : Bœuf de tradition bouchère, Agneau de tradition bouchère, Charolais du Nivernais et Agneau du Nivernais, permettant d'augmenter le nombre d'entreprises identifiées (32 dans la Nièvre).
- Rencontre par les bouchers de 2 abattoirs de la Nièvre (Cosne et Luzy) permettant d'identifier les stratégies d'évolution des abattoirs et de mieux positionner les prestations et les produits.
- Implication de 20 artisans bouchers (sur 120 boucherie dans la Nièvre) dans une opération de promotion collective ; rencontre mensuelle du groupe de professionnels, conduite de 8 périodes de promotion en 1997 et les années suivantes. L'évolution du chiffre d'affaires (+7% à + 18% pour les artisans bouchers impliqués) ne peut être attribué uniquement à cette opération, elle a cependant permis, en période de crise de l'ESB, de renforcer l'image de qualité et de traçabilité garantie des viandes en boucherie artisanale.
- Présence des artisans bouchers à la semaine internationale charolaise, à la semaine nivernaise du goût, promotion des artisans bouchers dans la première édition du « Petit Futé de Nevers et de sa région ».

Cette opération a donc favorablement stimulé la filière, bien que de nombreux bouchers et restaurateurs soient restés très peu impliqués. Dans la Nièvre, l'opération a été bénéfique pour les bouchers concernés qui semblent avoir moins subi les effets de la crise de la vache folle. Les rencontres organisées avec les 3 autres syndicats départementaux de boucherie de la région,

beaucoup moins engagés dans cette direction, permettait d'envisager une évolution favorable à moyen terme en faveur du développement de la filière courte de viande artisanale de qualité en Bourgogne. L'absence d'initiatives nouvelles, depuis lors, de la part de ces syndicats, montre la difficulté à orienter le développement de la filière viande au niveau de la transformation et de la commercialisation, observation déjà faite au sujet de l'engraissement (cf. rapport thématique agriculture).

- Filière Bois dans le Charollais-Brionnais

Cette opération a été initiée par 5 artisans du bois du Charolais-Brionnais regroupés dans une association « Harmonisation du bois dans la construction » (créée en 1997) et souhaitant promouvoir l'utilisation du bois dans la construction.

L'association a été soutenue par le PDZR à hauteur de 91 KF de crédits publics pour réaliser deux actions collectives :

- Organisation en 1997 d'une journée au Lycée forestier de Velet destinée aux architectes du département, aux élus du Nord-Est du département, aux techniciens des principales municipalités de Saône et Loire et aux techniciens de l'OPAC, durant laquelle se sont succédées 4 conférences techniques sur l'utilisation du bois (le parquet, le bois et l'acoustique, le bois et les finitions, le traitement des bois d'œuvre), suivi d'une présentation de l'activité des 5 artisans, puis d'une visite d'un bâtiment construit en bois au Lycée de Velet.
- Participation à la foire de Charolles : exposition de l'activité des entreprises.

Cette initiative collective est originale dans la mesure où elle est directement issue d'un groupe d'artisans qui agit très en amont de leur activité sur la sensibilisation des maîtres d'ouvrage à l'utilisation du bois et, plus classiquement, par la promotion de leurs entreprises. Elle fait écho aux initiatives de la région pour développer le bois dans la construction. Deux projets individuels ont été financés (développement immobilier pour extension d'activité).

- Filière Bois en inter PRDC Bourgogne centrale, Auxois, Plateaux de Bourgogne

Partant du constat de l'importante ressource en bois de l'ouest et du nord de la Côte d'Or et de la présence d'entreprises de première et seconde transformation, la Chambre des Métiers a encouragé avec le soutien du PDZR (180 KF de crédits publics) l'organisation de 5 à 6 entreprises artisanales pour fabriquer une chaise en bois pour handicapés. L'association « Accoro'bois » a été constituée en 1997, marquant le lancement de l'activité.
L'opération a parallèlement permis de soutenir une quinzaine de projets d'investissements individuels sans qu'ils aient toujours un lien direct avec le projet collectif.

- Filière Pierre en inter PRDC Bourgogne centrale, Auxois, Plateaux de Bourgogne

Partant du constat de l'abondante ressource de pierre de qualité dans cette partie de la Côte d'Or, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Dijon a commandité une étude par un consultant (677 KF de crédits publics) auprès des 60 entreprises allant de l'extraction, à la transformation et à l'artisanat d'art de la zone. Cette étude coûteuse semble avoir eu un rôle déterminant dans l'émergence d'un projet collectif débouchant en 1995 sur la constitution de l'association « Pierre de Bourgogne », associant industriels et artisans pour la promotion collective de la pierre de Bourgogne, débouchant sur une présence dans les salons professionnels, la création d'un site internet, des actions de communication écrite.

En définitive, les opérations filières ont impliqué près de 300 entreprises dans diverses actions collectives et permis de créer 4 nouvelles structures professionnelles destinées à la promotion collective de filière. Ces résultats modestes sont néanmoins prometteurs, s'agissant d'une démarche encore expérimentale, dont il importe de capitaliser les résultats au niveau de la Chambre régionale des métiers.

- Les actions interentreprises auprès des entreprises industrielles

Deux principales opérations ont été soutenues :

- Le soutien à l'embauche (200 KF de crédits publics) d'une personne par l'alliance Charolaise des métiers de la métallurgie qui regroupent 5 entreprises de la métallurgie représentant 79 emplois.
- Le soutien au développement de l'activité de groupement industriel « Industrie Bourgogne Sud » regroupant 10 entreprises et 400 emplois. Gérée par les chefs d'entreprises membres du groupement, IBS assure la maintenance des installations d'un groupe d'entreprises de la mécanique ; elle embauche 2 salariés en emploi partagé. Le PDZR a soutenu le développement de cette structure (227 KF de crédits publics) qui devait générer 442 KF d'investissements. En 1999, IBS a connu une bonne activité recentrée sur 6 entreprises entre lesquelles les normes de fonctionnement de IBS ont été rigoureusement définies, ce qui permet d'envisager une bonne pérennité de la structure.

Si ces deux exemples sont positifs, le PDZR n'a pas atteint les objectifs fixés (50 actions collectives). Selon les gestionnaires de ces actions, le zonage 5b s'est avéré souvent inadapté pour soutenir ce type d'opérations ; en effet, les entreprises susceptibles de développer des accords étaient rarement toutes présentes sur la zone 5b, conduisant généralement à financer les projets en dehors du PDZR.

2.2.5. Les biens publics destinés aux entreprises

Un peu plus de 6 MF d'aides publiques ont permis de développer des équipements publics destinés au développement économique soit 3% des crédits publics affectés au développement économique. La création et l'extension de zones d'activités est la principale forme d'équipements publics produits directement dédié aux entreprises.

9 collectivités locales ont mobilisé le PDZR pour créer de nouvelles zones d'activité dans 4 cas sur un peu plus de 60 hectares, pour étendre ou aménager des zones existantes dans les autres cas concernant une vingtaine d'hectares. Sur ce plan, le PDZR semble ne pas avoir atteint à peine plus du 1/5éme de son objectif affiché au démarrage.

Une enquête téléphonique auprès de 7 collectivités sur les 9 bénéficiaires a permis de préciser la stratégie poursuivie par les porteurs de projets en matière de développement économique (cf. annexe 1). Trois stratégies ressortent :

- une **stratégie de maintien et d'accompagnement du développement des entrepreneurs locaux** nécessitant une extension. Les collectivités de Moulin-Engilbert et de Grancey le Château ont viabilisé des petites zones d'un hectare pour permettre la délocalisation des entreprises de la communes en améliorant leur outil de production et les capacité d'extension de l'activité de ces entreprises.
  Ces zones de faibles dimensions sont actuellement bien occupées dans la plupart des cas par des entreprises locales dont l'une a entraîné à Grancey-le-Chateau, la création d'une nouvelle entreprise dont l'activité est complémentaire sur le même secteur d'activité (construction de stands).

- une **stratégie d'attraction d'entreprises par la création d'une offre de site en zone rurale enclavée** : le projet de la communauté de communes de Lormes est issu d'une volonté politique locale d'attraction d'entreprises dans une zone bénéficiant de peu d'atouts en terme de localisation. En l'absence de stratégie de prospection offensive (partenariat avec des structures de développement économique départemental ou régional), la zone est actuellement inoccupée.

- une **stratégie de création d'offre pour valoriser des effets de position** (par rapport à des axes routiers, la proximité de pôles ruraux). Les projets de la commune de Cuiseaux et du district de ce canton interviennent dans la partie fortement industrialisée de la Bresse Bourguignonne, notamment dans le secteur de l'agroalimentaire. L'ouverture d'un échangeur d'autoroute a renforce l'attraction de la région que le projet du district cherche à valoriser. Les projets de la communauté de communes des Vaux d'Yonne dans le nivernais central et de la municipalité Sainte-Colombe dans le châtillonnais cherchent à valoriser leurs atouts en terme d'implantation d'entreprises du fait de la proximité d'axes routiers ou de pôles ruraux importants (RN 151 à Corbigny et proximité de Chatillon/Seine). Ces zones d'activité sont en moyenne de taille plus importante que les précédentes (beaucoup plus importante dans le cas de Cuiseaux).
  Ces zones sont actuellement totalement occupées ou devraient l'être rapidement. Leur localisation favorable plus attractive pour les entreprises, favorise la bonne utilisation de ces équipements publics. Des projets d'extension sont prévus dans 2 cas sur les 3. Les collectivités assurent dans une large mesure le travail de prospection et de négociation avec les entreprises. A travers ces exemples, les organismes de développement économique n'interviennent pas de façon déterminante auprès des collectivités locales ; la zone d'activité de Clamecy est recensée par l'ADANE (Association de Développement et d'Animation Nièvre Economique) qui transmet des demandes à la municipalité ; en Bresse, Bresse Initiative n'a pas joué de rôle particulier dans les projets de Cuiseaux.

Les difficultés rencontrées par l'un des porteurs de projets relevant de la première stratégie, semble révéler la réticence des instructeurs à financer des projets ambitieux de développement économique dans des petites communes isolées malgré la présentation d'un projet relativement précis et bien dimensionné, mais comportant des risques. Le PDZR n'a dans ce cas soutenu qu'à hauteur de 144 KF un projet de 6 MF qui s'avère aujourd'hui positif car il a contribué à pérenniser des jeunes emplois dans une commune rurale enclavée. La réouverture de commerces de première nécessité et le développement du logement, impulsés par la politique municipale depuis plusieurs années, sont des facteurs de cohérence de la démarche de développement économique. Pour les petites communes, la mise en œuvre d'un projet de zone d'activité met en évidence un vide juridique concernant l'assujettissement à la TVA et des difficultés quant à sa gestion (cas de Moulin-engilbert).

3. IMPACT DU PDZR SUR LE DEVELOPPEMENT ET LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES

3.1. Les entreprises bénéficiaires

Au total, 873 entreprises ont bénéficié directement d'aides du PDZR soit 7,5% des entreprises de la zone (hors entreprises de production agricole et forestière). Le PDZR a donc atteint les objectifs affichés (810 entreprises).

- Une majorité d'entreprises de moins de 10 salariés, mais un fort taux de pénétration auprès des entreprises industrielles

Avec près d'un tiers d'entreprises bénéficiaires comptant plus de 10 salariés, le PDZR a touché 28% des entreprises de ce type dans la zone 5b (cf. tableau 9). Ce résultat important montre l'efficacité de l'intervention de la DRIRE et du Conseil Régional qui assurent la mise en œuvre de ces aides. Le découpage régional en 5 grands secteurs d'activité dotés chacun d'un conseiller de la DRIRE permet d'accompagner les entreprises déjà connues dans leurs projets, mais aussi de prendre contact avec de nouvelles entreprises, de connaître leur activité, d'identifier leurs difficultés et de leur faire connaître les aides dont elles peuvent bénéficier.

Bien que le taux de pénétration du programme auprès des quelques 14 000 petites entreprises soit beaucoup plus faible, le PDZR a effectivement permis de toucher de nombreuses petites entreprises grâce aux procédures spécifiques de développement du commerce et de l'artisanat, soit plus de 600 au

total (355 par l'intermédiaire des 26 OPARCA, 145 par les ATRA et 38 par les opérations Filières). Ces dispositifs ont ainsi très largement élargi l'intervention auprès des petites entreprises ; seulement 70 d'entre elles ont en effet bénéficié des aides régionales au développement économique.

Tableau 9
Effectif des entreprises - nombre d'entreprises par classe de taille

	Moins de 10 salariés	De 10 à 50 salariés	Plus de 50 salariés	Total
Nombre d'entreprises bénéficiaires[31] et %	603 *71%*	173 *20%*	72 *9%*	848 *100%*
Nombre d'entreprise de la zone	13 897	863		11 346
Taux de pénétration du programme	4 %	28 %		7,5%

Source : DRAF septembre 2000, Sirène1998

Toutefois, plus des 2/3 des investissements sont réalisés par les PME et PMI de 10 à 100 salariés, alors que les investissements dans les petites entreprises, principalement artisanales et commerciales, représentent moins de 15%. Le PDZR a donc majoritairement renforcé le développement de l'outil de production des entreprises moyennes et grandes pour la zone. Ce constat, peu surprenant, reflète la plus forte capacité d'investissement des entreprises de taille moyenne et grande comparativement aux petites. Le PDZR n'a pas été ou peu l'occasion d'orienter les aides, notamment celles à l'investissement, vers les petites entreprises, nombreuses en zones rurales, et dont on peut penser qu'elles ont d'importants besoins d'investissement de modernisation. En focalisant l'appui au développement des artisans et commerçants sur les procédures collectives localisées (OPARCA) ou de filière et sur des procédures à finalité de transmission, le programme n'a pas permis d'améliorer massivement l'outil de production des petites entreprises.

- Le PDZR a soutenu les activités commerciales et les industries de biens intermédiaires

Plus de 50% des entreprises bénéficiaires de plus de 10 salariés travaillent dans le secteur des biens intermédiaires et de l'équipement (cf. tableau 10). 40% d'entre elles sont spécialisées dans la transformation des métaux largement concentrés dans les PRDC de Bresse et Charollais-Brionnais (cf. carte 1). 26 entreprises fabriquent des machines et des équipements dont plus de la moitié sont implantées dans les PRDC de Saône et Loire. Une vingtaine d'entreprises de fabrication de meubles de Saône et Loire et des Plateaux de Bourgogne ont également reçu des aides au développement. Une quarantaine d'entreprises de fabrication de biens de consommation de la zone ont bénéficié du PDZR : il s'agit pour moitié d'entreprises de fabrication de faïence et céramique du Charollais-Brionnais. Plus de 60% des entreprises industrielles (plus de 10 salariés) bénéficiaires du PDZR relèvent de ces deux domaines d'activité, dont plus de la moitié sont implantées dans les PRDC de la Bresse et du Charollais.

La moitié des 105 entreprises bénéficiaires classées en IAA, extraction, et bois sont des industries agroalimentaires des PRDC de Saône-et-Loire, de l'Auxois et de Bourgogne centrale et dans une moindre mesure des PRDC des Plateaux bourguignons et de la Puisaye. 40 interviennent dans l'exploitation et la première transformation du bois et 14 dans le travail du bois ; plus d'une sur trois est implantée dans les Plateaux de Bourgogne.

[31] En l'absence d'indicateurs renseignés, 327 entreprises sur les 873 ont des caractéristiques inconnues (taille, activité). 300 de ces entreprises sont concernées par des opérations OPARCA, ATRA ou filières, ce qui permet d'estimer qu'il s'agit d'entreprises de moins de 10 salariés. Les 20 autres entreprises dont l'activité est inconnue (entreprises bénéficiaires d'actions de formation et du programme ARDAN) sont exclues du tableau.

Tableau 10

Répartition des entreprises bénéficiaires selon le secteur d'activité et l'effectif salarié

Activité	Moins de 10 salariés		10 salariés et plus	
	Nombre	% (*)	Nombre	% (*)
IAA, extraction, bois	45	15%	60	25%
Biens intermédiaires et d'équipement	44	14%	122	51%
Biens de consommation	9	3%	28	12%
Construction	22	7%	7	3%
Commerce et réparation	128	42%	11	5%
Services aux particuliers	36	12%	1	-
Services aux entreprises	22	7%	6	3%
Inconnue	322	-	4	-
Total	628	100%	245	100%

(*) proportion des entreprises dont l'activité est connue

Source : DRAF, septembre 2000

Les entreprises des secteurs du commerce et, dans une moindre mesure, des services aux particuliers sont largement bénéficiaires du PDZR notamment dans le cadre des OPARCA. Si l'on extrapole aux entreprises dont l'activité n'est pas connue, on peut estimer à 370 le nombre des commerces, réparation automobile et services aux personnes sur les 850 entreprises bénéficiaires. Il s'agit majoritairement de petites entreprises de moins de 10 salariés (54% des entreprises bénéficiaires sur les 300 dont l'activité et la taille sont connues) et fréquemment des entreprises monopersonnelles. La localisation des commerces et services aidés est très liée au lieu de mise en œuvre des OPARCA qui se concentrent dans l'Auxois, la Bresse, le Charollais, le Nivernais : 20 à 30 commerces ou services des pôles ruraux de ces zones ont bénéficié du PDZR. Par contre, dans les plateaux de Bourgogne pourtant fortement touchés par la dévitalisation et en Puisaye, les commerces et services n'ont pas bénéficié des actions de restructuration commerciale.

Environ 200 entreprises artisanales de production (moins de 10 salariés) ont été directement soutenues par le PDZR, sur un tissu de 8 000 entreprises présentes dans la zone en 1992, soit un taux de pénétration de 2,5%. D'après les entreprises dont l'activité est connue (126 sur 200), ces entreprises artisanales interviennent dans 4 autres cas dans l'agroalimentaire et la filière bois, dans 4 cas sur 10 dans l'industrie des biens intermédiaires. Par contre, le secteur artisanal du bâtiment semble peu soutenu par le programme, malgré l'opération Filière dans le bâtiment de la Nièvre.

En définitive, concernant le développement des entreprises industrielles, nous retrouvons parmi les bénéficiaires les entreprises relativement dynamiques, en phase d'investissement et de croissance. La géographie des entreprises bénéficiaires reflète la spécialisation industrielle des régions bourguignonnes. Les investissements dans les entreprises agroalimentaires, de l'extraction et du bois sont importants dans les plateaux de Bourgogne ; les entreprises de la mécanique, des biens d'équipements du Charolais-Brionnais ont largement bénéficié du PDZR. Le PDZR semble de ce point de vue avoir conforté la spécialisation industrielle des zones PRDC plus que contribué à leur diversification.

3.2. Impact de l'aide sur le développement des entreprises bénéficiaires

- Un effet de l'aide sur la décision plus sensible pour les petites entreprises que pour les grandes

Tableau 11
Montant de l'aide par bénéficiaire - en F par entreprise (hors FSE)

	Nombre de bénéfi-ciaires	Nombre de salariés (1)	Montant programmé			
			Total	moyen	écart-type	par salarié (1)
Artisans	224	280	18 140 213	80 983	57 039	64 902
Commerçants	316	308	24 917 360	80 120	61 842	80 900
PME et Coop.	308	12 768	113 180 526	367 469	467 076	8 864
Associations et syndicat prof.	68	-	20 835 501	306 404	468 291	-
Organisme cons.	16	-	8 730 268	545 642	483 664	-
Collectivités locales	43	-	15 782 491	367 035	414 245	-
Total	975		201 586 360	207 821	344 108	

(1) prenant en compte les entreprises pour lesquelles l'information est disponible
Source : DRAF, septembre 2000

- Les PME mobilisent 56% des crédits destinés au développement économique et près des ¾ des crédits attribués aux entreprises sous forme de subvention. Le taux d'impact de la mesure auprès des PME est donc fort comparativement à celui auprès des artisans et commerçants.
Ce faible taux d'impact chez ces derniers est en partie lié au mode d'intervention localisé à travers les OPARCA, limitées à certains sites, alors que l'aide aux entreprises était ouverte à toutes les entreprises de la zone 5b. Il y a toutefois lieu de s'interroger sur les conditions d'information des artisans et commerçants sur le PDZR et sur le faible engouement de ces entreprises dans la mobilisation de ce programme.
- Les subventions s'élèvent à plus de 360 KF en moyenne pour les PME, ce qui est important par rapport aux aides moyennes reçues par les artisans et commerçants, mais qui est près de 10 fois inférieur si on le ramène à l'effectif salarié.
L'investissement public important par salarié dans le cas des commerçants et artisans peut se justifier dans la mesure où on en attend un effet significatif sur le développement de l'emploi dans l'entreprise (en artisanat de production par exemple) ou sur la dynamique de la zone (dans le cas d'une activité commerciale).
- L'amplitude du montant des aides est très importante notamment pour les PME dont l'importance des actions subventionnées est généralement croissant avec la taille de l'entreprise, mais aussi pour les artisans et commerçants qui mobilisent le PDZR pour des investissements d'ampleur très variable.

3.3. Impact global sur la zone

Effets multiplicateurs sur l'investissement des aides du PDZR

Outre l'impact du développement de l'outil de production sur la productivité de l'entreprise, il faut s'interroger sur la répercussion des investissements générés par le programme. Les retombées peuvent s'observer à différentes échelles : locales, régionales ou nationales, mais le PDZR n'affiche aucun objectif quant à la diffusion des effets de l'accroissement de l'investissement. Les 156 MF d'aide à l'investissement du PDZR ont généré 807 MF d'investissement. Le coefficient multiplicateur est 2 fois plus important pour les PME que pour les entreprises artisanales et commerciales, ce qui ne signifie cependant pas que les retombées locales suivent cette même proportion.

Tableau 12
Coefficient multiplicateur des aides à l'investissement
(F générés pour 1 F d'aide publique du PDZR programmé)

	Artisans	Commerçants	PME et Coop.
Multiplicateur	3,0	2,9	6,0

On peut penser que le développement de l'outil de production des entreprises artisanales et commerciales a un effet multiplicateur local proportionnellement plus important que dans le cas des grandes entreprises où les investissements nécessitent le recours à des biens d'équipement à fort contenu technologique, indisponible localement. Ce facteur renforce les limites de l'impact du programme qui n'a pas permis un accroissement significatif de l'investissement dans les petites entreprises pourtant plus sujettes à générer localement des effets d'entraînement dans le secteur du bâtiment en particulier.

3.4. Résultat de l'enquête auprès d'un échantillon d'entreprises

Le fait que les aides aux entreprises soient dans leur grande majorité empruntées au dispositif habituel au niveau de l'ensemble de la région n'a pas plaidé pour la mise en œuvre d'un protocole particulièrement détaillé de collecte d'informations directes sur le terrain : le fonctionnement des aides qui passent par le PDZR sont le plus souvent conforme à ce qui se fait en Bourgogne et nous nous sommes appuyés sur des résultats globaux. Toutefois, pour apprécier la perception que les chefs d'entreprise ont de ce dispositif particulier et de son adaptation à leurs besoins, nous avons effectué un sondage auprès d'un échantillon de bénéficiaires par enquête directe.

a) Les entreprises de l'échantillon[32]

Les 20 entreprises couvrent les différents secteurs d'activité avec une forte représentation de l'industrie des biens intermédiaires et d'équipements, les différentes classes de taille et de statut[33].
Les entreprises enquêtes ont majoritairement bénéficié d'aide à l'investissement par l'intermédiaire des procédures régionales (8 cas sur 10). L'échantillon des entreprises bénéficiaires des procédures territoriales a été volontairement réduit du fait de la plus faible diversité des entreprises commerciales.

Tableau 13
Répartition des entreprises enquêtées selon le type d'aide

	Niveau d'intervention		
Type d'aide	Régional	OPARCA	ATRA
Investissement seul	7	4	2
Développement de compétences	3	/	/
Les deux	4	/	/

[32] L'échantillon d'entreprises enquêtées ne se veut pas représentatif de la population des bénéficiaires du PDZR ; l'échantillon tente de couvrir les principaux secteurs d'activité, les différentes classes de taille d'entreprise ainsi que les grandes catégories d'aides du PDZR. Les entreprises ont été choisies au hasard dans une dizaine de sous-populations prenant compte les critères ci-dessus. Enfin, les zones du Charolais-Brionnais, du Nivernais et de la Puisaye ont été exclues de l'enquête pour des raisons logistiques.

[33] 4 entreprises commerciales et artisanales mono-personnelles, dont une dépend d'un chaîne de magasin ; 3 commerces embauchant de 3 à 6 salariés et 5 entreprises employant entre 10 et 20 personnes, dont 2 entreprises de biens intermédiaires sont rattachées à des groupes nationaux ; 3 entreprises indépendantes comptant de 30 à 45 personnes ; enfin 4 entreprises industrielles de biens intermédiaires et finaux ayant de 150 à 300 salariés, 3 de ces entreprises dépendant de groupes nationaux et internationaux dont l'un d'entre eux emploie 4000 salariés.

b) Les aides dans la logique des entreprises

Mis à part quelques cas de commerces dans les bourgs ruraux qui ont profité des procédures collectives pour mettre à niveau leur local ou leur équipement, les entreprises de l'échantillon sont engagées dans une logique de développement et l'aide intervient en accompagnement du processus de croissance. Les voies suivies ne sont pas uniformes, certaines visant l'accroissement du volume de production et bénéficiant d'aides aux investissements de capacité, d'autres cherchant à diversifier leur offre de produits ou à améliorer leur efficacité productive, les aides touchant alors des améliorations de productivité. Il est intéressant de noter l'importance stratégique accordée par une majorité d'entreprises au développement de nouveaux produits et à la conquête de nouveaux marchés alors que les investissements aidés ont prioritairement pour objectif de moderniser l'outil de production plutôt que de mesures en faveur d'un développement d'innovations produit, plus exigeantes en termes d'accès à des ressources de recherche, de conseil et de compétences techniques de toutes sortes pas forcément disponibles localement. Ainsi il n'existe pas de dispositif spécifique destiné à compenser d'éventuelles difficultés d'accès à la technologie ou au facteur capital – il est vrai qu'il existe déjà des organismes de type ANVAR ou Bourgogne Réseau spécialisées sur l'aide à l'innovation des PME et des très petites entreprises.

L'étroitesse de l'effectif enquêté ne permet pas de tirer d'enseignements significatifs en termes d'impact sur l'emploi ou le volume d'activité des établissements concernés, mais notons que les renseignements disponibles convergent pour accréditer le constat précédent d'appui à des entreprises engagées dans des phases de développement.

c) Les responsables des entreprises aidées et le dispositif PDZR

La connaissance du dispositif PDZR provient pour la moitié des entreprises enquêtées des conseillers des chambres consulaires, conseillers avec lesquelles ces entreprises ont noué des relations privilégiées.
L'avis que les responsables d'entreprise formulent sur le dispositif doit être distingué selon la catégorie d'activité, en mettant d'un côté les petits commerces et artisans, de l'autre les entreprises plus importantes et industrielles. Pour les premiers, l'aide PDZR a été décisive pour entreprendre l'opération de modernisation et les bénéficiaires insistent sur le rôle déterminant du conseil qu'ils ont reçu – en souhaitant un suivi pour ne pas en perdre le bénéfice. Pour les plus grandes entreprises, il semble que, dans de nombreux cas, l'investissement ait été programmé par l'entreprise même si l'opportunité de financement a accéléré le processus de mise en œuvre de la décision et a même, dans certains cas, permis d'augmenter la dimension du projet. Les chefs d'entreprise sont alors divisés sur l'intérêt d'une telle intervention, mais ils tendent à la placer hiérarchiquement derrière les actions publiques qui mettent à niveau les infrastructures et, plus largement, l'amélioration des conditions locales de production (équipements publics, accessibilité, main-d'œuvre qualifiée).

Annexe C1

Description des zones d'activité financées dans le cadre du PDZR

Collectivité maître d'ouvrage	Nature de l'opération	Superfi-cie	Occupation actuelle	Activité et emploi	Mode de prospection	Remarques
- Moulin-Engilbert	Aménagement Z.A. en 1998 destinée à « fidéliser » les entreprises de la commune. Investissement modeste.	1 ha	3 lots sur 5 vendus	3 entreprises artisanales (serruriers, maçon, garagiste)	Prospection locale par la municipalité	Volonté de la collectivités d'avoir une zone intercommunale, mais pas de dynamique dans la zone
- Ste Colombe Commune à proximité de Châtillon-sur-Seine	Extension Z.A. pré-existante en 1996 pour accueillir de nouvelles entreprises	+ 2ha	8 lots sur 10 occupés	5 entreprises pré-existantes. 3 entreprises nouvelles depuis extension. Entreprises de 2 à 20 salariés.	Affichage. Zone à proximité de RN et de Chatillon/Seine	
- Communauté de com. de Lormes	Création Z.A. intercommunale en 97 sur volonté politique du Président de la collectivité	0,75 ha	Zone inoccupée		Veille du Comité de développement du canton	Taxe professionnelle de zone
- Communauté de com. des Vaux d'Yonne (Clamecy)	Raccordement ZA antérieure à la rocade de contournement de Clamecy	3,5 ha	Zone occupée, projet d'extension	1 entreprises locales 2 implantations nouvelles 1 déchetterie intercommunale	Relation avec ADANE (association de développement et d'animation Nièvre économique)	
- Grancey-le-Chateau	Création zone d'activité en 96 pour favoriser l'implantation de jeunes entrepreneurs de la commune avec bâtiments industriels	1 ha, 1800 m² couvert	Zone occupée	1 entreprise de meubles design 1 bâche de stand 1 maquettiste stand	Suivi par le Chambre des Métiers	Volonté initiale de mise en place de services commun. Effet d'essaimage
Commune de Cuiseaux	Extension en 95 de la ZA Charbonnière créée en 1992 sur un ancien site industriel	20 ha	Zone occupée si projet en cours abouti	1 abattoir BIGARD (400 empl.) 1 entreprises de fabrication d'emballage (5 empl.) 1 casse auto (3 empl.) 1 transformateur EDF 1 projet fabric. bennes à ordures (100 empl.)	Forte implication du président et vice-président du district de Cuiseaux. Quelques contacts avec Bresse Initiative	- 50% de la TP partagé sur le district - Réalisation d'une importante station d'épuration par la municipalité pour traitement des eaux de l'abattoir
- District de Cuiseaux	Création en 96 et agrandissement en 99 Z.A. Milleure suite à l'ouverture échangeur de l'A39	60 ha	20 ha occupés actuellement Projet en discussion sur 40 ha	1 centre allotement (30 empl.) 1 entreprise de transfo. du bois (10 empl.) 1 transporteur (30 empl. 1 projet de centre de conduite automobile (avec des sous-traitants) (30 empl.)	Forte implication du président et vice-président du district de Cuiseaux. Quelques contacts avec Bresse Initiative Publicité sur autoroute	70% de la TP et T foncière partagées sur le district

D. Valorisation du potentiel touristique et patrimoine culturel

1. LA POLITIQUE DU PDZR POUR LE TOURISME ET LE PATRIMOINE

Il s'agit d'un thème important pour les auteurs du programme, puisque 23 % des montants financiers du programme lui ont été affectés, contre 29,5 % dans le premier PDZR. Les réalisations permises par ces financements se montent à 729 millions, soit le 1/5 des réalisations du programme, elles ont donné lieu à 940 décisions de financement.

1.1. Rappel des objectifs du DOCUP

Le DOCUP du programme 1994-1999 reprenait les objectifs du programme précédent en matière de tourisme, en affectant des moyens spécifiques au patrimoine. Il les justifiait, conformément aux constatations du schéma régional du tourisme, d'abord par la position favorable de la Bourgogne entourée de régions fortement urbanisées dont elle a vocation à devenir l'aire de détente, ensuite par sa bonne desserte en voies de communication facilitant son accès, enfin par sa dotation forte en patrimoine naturel et culturel ; à l'intérieur de la Bourgogne, la zone 5 b, caractérisée par sa ruralité, apparaissait disposer d'une offre en adéquation avec l'aspiration d'une fraction croissante de la clientèle jeune ou familiale à un tourisme diffus, lié au territoire et à son patrimoine, permettant des pratiques sportives ou culturelles.

Outre l'impact économique direct en termes de revenu et d'emploi, des effets indirects en étaient attendus : le renforcement de l'attractivité de la zone, pour les populations résidentes comme pour les entreprises, la possibilité de différencier d'autres produits issus des territoires, la sauvegarde du patrimoine architectural et naturel. Mais le DOCUP signalait aussi les handicaps freinant la mise en œuvre de ces atouts : les limites du capital humain, traduites par la faiblesse des initiatives et l'insuffisante professionnalisation des intervenants, la difficulté de coordination entre les acteurs pour aboutir à des produits complets ou à des démarches de territoire.
Le DOCUP affiche la finalité sectorielle de **Valoriser le potentiel touristique, le patrimoine culturel et environnemental**. Dans cette optique, il a retenu 4 objectifs stratégiques et 10 objectifs opérationnels, en prévoyant pour les réaliser dans la maquette financière (dont la dernière version est indiquée ici[34]) un financement public global de 362,6 millions (23 % de la maquette), destinés à générer 711,1 millions de réalisations (20 % du total prévu dans le programme).
- Dans le souci de rattacher les mesures indiquées par le DOCUP à cette finalité, des objectifs stratégiques, décomposés parfois en objectifs opérationnels, avaient été intercalés dans le graphe lors de l'évaluation intermédiaire
* *Améliorer la capacité des acteurs* (mesure C1 pour partie),
* *Améliorer et accroître l'offre d'hébergement* (mesure C1 pour partie)
* *Améliorer l'offre de produits touristiques : loisirs de plein air, bourgs de caractère, tourisme fluvial* (mesure C1 pour partie),
* *Sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine culturel* (mesure C2),
* *Sauvegarder et mettre en valeur le patrimoine naturel* (mesure C3).
Dans le DOCUP, chaque mesure faisait l'objet de prévisions de financement. Elle se décomposait elle-même en actions spécifiques, dont les conditions de mise en oeuvre étaient déterminées.

1.2. Position du PDZR par rapport aux politiques antérieures

- L'ancienne politique des pays d'accueil, lancée en 1976 par l'Etat et pérennisée par la région, suivait une logique d'intervention adoptée par les PDZR successifs, consistant à mobiliser les acteurs de la filière sur un territoire autour d'un projet cohérent. Le réseau constitué par les animateurs de pays

[34] On a ajouté dans ces calculs les réalisations touchant à l'environnement naturel (mesure C3), qui contribuent à l'objectif indiqué autant qu'à celui de l'amélioration des conditions de vie, comme l'avait souligné l'évaluation intermédiaire ; par contre, les réalisations touchant à cette mesure font l'objet d'un rapport thématique spécifique.
Les montants se réfèrent à la dernière révision de la maquette, arrêtée au 15/12/99 : les révisions intervenues en cours de programme par rapport à la maquette initiale avaient augmenté de 7,7 % les moyens affectés au tourisme, et diminué de 8,2 % ceux affectés au patrimoine et à l'environnement.

d'accueil restés en place s'est logiquement mobilisé pour utiliser l'outil du PDZR sur leur territoire, ceux-ci étant tous inclus en zone 5 b et correspondant pour certains d'entre eux à une zone PRDC.

- La politique des pôles touristiques, ébauchée dans le CPER précédent et abandonnée dans celui qui coïncide avec le programme analysé, reposait sur une ambition intéressante, mais avait sous-estimée les exigences d'animation sur chaque site, et ne s'était pas articulée avec celle des Pays d'accueil, dont les pôles auraient pu devenir l'élément structurant. En concentrant fréquemment ses interventions sur certains sites dotés en patrimoine (on trouvera ci-dessous une monographie de celui de Tournus), le PDZR reprend implicitement cette politique.

- La politique de l'actuel PDZR s'inscrit dans la continuité du précédent, mais sur une zone élargie, qui gagne en cohérence avec les sites de l'Auxois : les objectifs sont les mêmes, les montants financiers voisins[35], les actions retenues et le dispositif de mise en œuvre semblables. L'expérience du premier programme a toutefois amené les concepteurs du second à mieux préciser les conditionnalités de certaines actions.

1.3. Les conditions de mise en œuvre

Les actions touristiques étant majoritairement liées aux territoires et mises en œuvre par des acteurs locaux, elles ont été logiquement définies dans les PRDC et leur programmation confiée principalement à l'échelon local : 775 opérations sur les 940 relevant de ce secteur ont été programmées à ce niveau. Quelques exceptions demeurent, comme la restauration de canaux confiée à Voies Navigables de France et traitée au niveau régional, certaines opérations sur l'hébergement traitées au niveau départemental, ainsi qu'un tiers des opérations sur les sites majeurs et les 2/3 de celles sur les musées traitées au niveau régional. En fait, cette programmation locale était quelque peu fictive : ainsi, pour la Bourgogne centrale où étaient concentrées de nombreuses interventions, la programmation a été assurée au niveau régional ; il en a été de même pour l'ensemble des PRDC la dernière année du programme.

La mise en œuvre des opérations n'a pas été uniforme selon les territoires : là où les animateurs de Pays d'accueil étaient en place, *a fortiori* lorsqu'ils étaient rattachés à la structure du PRDC ou bien articulés avec elle (Puisaye, Tonnerrois, Châtillonnais), la mise en place des actions du programme est entrée naturellement dans leur mission. Là où ils n'existaient pas, différentes compétences ont été mobilisées : agents du PNR, animateurs de la structure de PRDC (Nivernais), agents des OTSI, agents des CCI (conseillers tourisme) et des communautés de communes. Pour les actions touchant au patrimoine, le réseau des conservateurs, animés par le service des musées de la DRAC, a joué un rôle essentiel, appuyé dans la Nièvre par le conservateur départemental.

Un dispositif spécifique, intitulé « Bourgogne verte », a été conçu dès la fin du programme précédent pour la Bourgogne centrale et ses franges : il s'est traduit par la mise en place au Comité Régional du Tourisme d'un technicien qualifié, chargé de monter des produits touristiques pour cette zone et de les diffuser. Ce dispositif d'animation n'a pas survécu au PDZR, l'animateur ayant été licencié par le CRT à la fin du financement.

Pendant la durée du programme, la Délégation régionale au tourisme a assuré des rencontres régulières de ce réseau composite, permettant une mise en communication et une mutualisation des expériences entre territoires et institutions.

[35] Les montants financiers affectés au tourisme et au patrimoine dans les deux PDZR sont les suivants :

en millions de francs	*PDZR 1989-1993*	*PDZR 1994-1999*
Montant des réalisations	753,3	729,4
Financement du programme	341,3	356,4

1.4. Les apports spécifiques du PDZR

Il convient de se demander quel a été l'apport spécifique du PDZR au développement du tourisme de ces zones, ce qu'il a ajouté à l'intervention publique telle qu'elle est formulée dans le CPER. Le premier apport évident est l'accroissement du volume financier, par la contribution de 162,5 millions de francs du FEDER, abondant les financements publics et permettant de doubler le volume d'interventions .S'agissant des réalisations, peu sont spécifiques au PDZR. On retrouve dans le CPER toutes les mesures du DOCUP : seul l'hébergement chez l'habitant n'est systématiquement aidé que dans la zone 5b ; ailleurs, l'aide dépend de politiques non harmonisées des Conseils Généraux.

Par contre, les programmes LEADER, mis en place par l'Union Européenne dans la zone 5b à côté du PDZR, ont contribué à ses objectifs. Ils ont notamment permis de renforcer l'attractivité des territoires en y créant ou en y sauvegardant des centres d'intérêt : certains sont de taille importante comme le centre EDEN à Cuisery ou l'Institut du Charolais et son musée à Charolles ; d'autres sont plus nombreux et diffus, comme le circuit des lavoirs en Côte d'Or, les fresques murales de Puisaye, les bâtiments rénovés et illuminés du Tonnerrois et de l'ouest de la Côte d'Or. Au delà des investissements, les programmes LEADER ont développé grâce à l'organisation des acteurs locaux et à la création d'événements (spectacles, festivals), la fréquentation de la zone 5b, permettant d'atteindre des clientèles nouvelles et de fidéliser des clientèles existantes. On peut toutefois regretter, comme le souligne le rapport d'évaluation de LEADER, qu'ils n'aient pas été mieux ou plus tôt articulés avec les PRDC (échelon local du PDZR) : cette articulation aurait dû être prévue et organisée avant le lancement des deux dispositifs.

2. LES REALISATIONS DU PDZR POUR LE TOURISME ET LE PATRIMOINE

2.1. Considérations générales sur les réalisations

2.1.1. Répartition par territoire PRDC

Des différences importantes apparaissent, qui s'expliquent certes par la différence d'étendue et de dotation en patrimoine des territoires, mais aussi par leur niveau d'initiative locale, lui-même dépendant de l'intensité de l'effort d'animation déployé.

Tableau 1
Localisation des opérations tourisme et patrimoine par territoire PRDC

PRDC	Nombre d'opérations	Montants programmés (en KF)	Montants par habitant (en Fr)
Auxois	81	19 668,6	436
Bourgogne centrale	209	96 465,9	1 121
Bresse bourguignonne	123	53 049,2	767
Charolais-Brionnais	171	34 636,7	337
Nivernais	106	33 180,2	619
Plateaux de Bourgogne	107	30 146,0	611
Puisaye	95	19 268,7	571
Opérations non zonées	*48*	*70 029,9*	
Total	940	356 445,4	810

Source : Base de données DRAF

La Bourgogne centrale et la Bresse mobilisent le plus de moyens, du fait notamment des travaux importants réalisés sur leur patrimoine et de l'animation qui y a été effectuée : si le phénomène est ancien pour la Bourgogne centrale, il s'agit d'une orientation plus récente pour la Bresse.

2.1.2. Répartition par bénéficiaire

L'activité touristique, *a fortiori* élargie à des actions liées au patrimoine, se caractérise par la diversité de ses opérateurs, qui en font un secteur professionnel particulier, où coexistent collectivités locales, commerçants, associations, agriculteurs et simples particuliers. Cette diversité constitue à la fois une richesse et un handicap quand il s'agit de mettre en place des stratégies partenariales. Le PDZR n'a pas privilégié d'opérateurs, il a soutenu des opérations menées par des opérateurs divers.

Tableau 2
Répartition des opérations tourisme et patrimoine par bénéficiaire

Catégories de bénéficiaires	Nbre d'opérations	Montants programmés (en KF)	Montant moyen/opération (en francs)
- Exploitation agricole	4	167, 0	41 741
- Artisan, commerçant	98	16 077,1	164 052
- PME	6	816,5	136 076
- Particulier	250	24 028,7	96 115
- Association	158	20 991,4	132 857
- Syndicat ou groupement professionnel	14	48 098,3	3 435 593
- Commune ou groupement de com.	316	125 626,3	397 552
- Chambre consulaire	4	394 434, 0	98 609
- Autre établissement public	65	92 654,9	1 425 460
- Autre collectivité territoriale	25	27 590,7	1 103 628
Total	940	356 445,4	379 197

Source : base de données DRAF septembre 2000

Une part importante des financements a donc été attribuée à des structures collectives, de droit public (communes ou départements, chambre consulaire) ou de droit privé (groupement, syndicat, association). Les artisans et commerçants ont été bénéficiaires d'une partie des aides à l'hébergement (hôtellerie, campings privés), de même que les particuliers (hébergement chez l'habitant). Ces aides ont également bénéficié à des communes ou leurs groupements (campings et gîtes communaux) qui ont, en outre, été aidés pour des aménagements de sites, de centre-bourgs, de musée, ou des aménagements touristiques sur canaux. Les associations interviennent pour l'information (les OTSI), l'animation (les Pays d'accueil), l'hébergement (les villages de vacances ou maisons familiales), la gestion de certains sites ou musées. La SEM du Mont Beuvray, classée dans les groupements professionnels, est opérateur pour les principales réalisations de l'itinéraire de la civilisation celte, pour un montant unitaire élevé. V.N.F assure la restauration des canaux (avec le Conseil Général de la Nièvre pour la partie concédée du canal du Nivernais), le PNR du Morvan assurant quant à lui des aménagements de sites, de l'accueil et de la promotion. Les Conseils Généraux sont également bénéficiaires au titre de l'aménagement de sites.

2.2 Les réalisations par objectifs

Elles sont présentées en référence aux objectifs stratégiques présentés ci-dessus.

2.2.1. L'amélioration de la capacité d'action des acteurs locaux du tourisme

Elle est présumée résulter de la réalisation d'études éclairant les acteurs, d'actions d'animation et d'assistance technique auprès d'eux, de l'organisation de la promotion des territoires et de l'accueil de ceux qui les fréquentent. Il faudrait y ajouter les formations dont ont bénéficié certains acteurs du tourisme en appui à leur projet. 179 opérations ont contribué à cet objectif (210 avec la formation), pour un coût de 47 368 KF, mobilisant un financement public de 24 296 KF, décomposé comme suit :

Tableau 3
Opérations contribuant à l'objectif « amélioration de la capacité d'action des acteurs locaux»

N° Action	Actions	Nombre d'opérations	Coût (en KF)	Financement PDZR (en KF)	Taux de financement
C 101	Etudes, diagnostics	49	6 827	4 117	60 %
C 102	Animation, assistance technique	43	13 105	7 956	61 %
C 103	Accueil, information, promotion	140	26 886	11 985	45 %
C 110	Autres	2	550	239	43 %
E1, E2	*Formation (pour mémoire)*	*31*	n.d.	n.d.	n.d.
	Total (n.c. la formation)	179	47 368	24 297	51 %

Sources : bases de données DRAF et DRTEFP

- **Des études**, au nombre de 49, ont été réalisées à la demande d'organismes publics, de collectivités locales, parfois d'associations, dans 2 cas de sociétés commerciales, en général pour préparer un investissement (25 cas), parfois pour définir une stratégie pour un territoire (11 cas). La plupart affiche un objectif de croissance de la fréquentation sur le site faisant l'objet de l'étude (156 000 visiteurs supplémentaires sont invoqués au total). Les quelques approfondissements effectués par l'évaluateur ont fait apparaître que des études financées par le programme avaient été utiles aux opérateurs qu'il a rencontrés, sans qu'il soit possible de généraliser à l'ensemble.

- **L'animation et l'assistance technique** ont été financées au profit soit des associations généralistes des PRDC, soit des associations spécialisées de Pays d'accueil, soit encore d'OTSI ou d'associations culturelles et d'éducation populaire (Foyers ruraux, la Grange rouge en Bresse) ou touristique (Rando-Nièvre), de quelques communes gérant des projets particuliers (maison de la forêt de Leuglay sur les plateaux de Côte d'or) ou du Centre archéologique du Mont Beuvray. L'expert touristique mis en place au CRT pour l'opération « Bourgogne Verte » figure ici pour un montant de 1590 KFAu total, c'est un effectif de 8,5 animateurs permanents que le PDZR a maintenu sur le tourisme[36], la plupart affectée directement sur les territoires PRDC, rattachés à la structure gérant le PRDC (6 cas) ou à celle du Pays d'accueil (2 cas) ; notons que l'animateur du Pays d'accueil du Canal du Nivernais intervenait sur plusieurs PRDC et que les conservateurs des musées ne figurent pas dans cet effectif. A côté de cette animation permanente, le PDZR a financé sur cette rubrique quelques « événements » plus ponctuels (spectacle théâtral, foire), et des équipements informatiques pour certains OTSI.

- **L'accueil, l'information et la promotion** ont donné lieu à des opérations nombreuses (140) et très diverses :
*aménagement et équipement d'OTSI (dont la création de celui de Vézelay), de locaux d'exposition ou de vente de produits locaux,
* publications de documents promotionnels (52 nouveaux supports réalisés),
* promotion commerciale de produits touristiques (3000 nouveaux prospects démarchés),
* signalétique sur les sites,

[36] Les indicateurs renseignés n'indiquent que 347 mois d'animateurs, soit 5,8 personnes à plein temps pendant 5 ans, ou 7,3 si on ajoute les mois classés à tort dans la rubrique suivante.

* organisation d'événements (foires du savoir-faire, salon de l'artisanat, fête du Crémant dans le Châtillonnais),
* réhabilitation de monuments (classés abusivement ici),
* animation, (93 mois, classées abusivement ici).

- **La formation des acteurs du tourisme** , traitée dans le rapport thématique des ressources humaines, relève aussi de cet objectif : 841 acteurs du tourisme en ont bénéficié, dont 111 avec une reconnaissance officielle de qualification. Parmi eux, 156 éclusiers ou vacataires du canal, 121 « guides de pays » pour le Bazois, l'Avallonnais et le Mont Beuvray, l'ensemble du personnel de la SEM du Mont Beuvray (32), 6 agents touristiques et 6 cochers d'attelage, 15 animateurs formateurs des OTSI, 98 acteurs de 5 pays d'accueil, 39 gestionnaires de gîtes d'étape du Morvan, 68 adhérents de l'association Mesvres-Uchon-Randonnées, etc. Ces formations ont été dispensées par les CFPPA (Chateau-Chinon, Beaune, Auxerre) qui se sont bien adaptés au système sur mesure de la « formation-développement et par 2 GRETA (Marches de Bourgogne et Avallon) plus centrés sur les formations qualifiantes traditionnelles. Certaines l'ont été en interne pour leurs agents par la SEM du Beuvray, la FROTSI et le Pays d'accueil du canal du nivernais.

2.2.2. L'amélioration de l'offre d'hébergement (objectif mis en œuvre par l'action C 104)

- L'objectif : Le PDZR prévoyait de poursuivre au même rythme que le programme précédent l'augmentation des capacités d'hébergement touristiques banalisées[37]. L'objectif fixé dans le DOCUP était d'améliorer ou de créer 6000 lits (ou équivalents), avec l'hypothèse implicite que ces lits seraient occupés du fait du développement de l'offre de produits touristiques encouragée parallèlement dans le programme (objectif de créer ou améliorer 250 centres d'intérêt) et la promotion réalisée dans l'objectif précédent. La programmation de ces opérations a été locale, sauf la dernière année.

- les moyens : les réalisations ont eu un coût de 200,17 millions de fr. (191,15 pour le programme précédent), soit une moyenne de 30 214 fr. par lit, coût évidemment très variable selon le type d'hébergement. 64,21millions de financement public y ont été affectés (56,58 dans le programme précédent), soit en moyenne 9 692 fr. par lit. Ce financement a été partagé entre le FEDER et les crédits nationaux (FNADT), régionaux ou départementaux ; le taux de financement public s'est élevé à 32 %. Le reste du coût, soit 135,96 millions, a été investi par les 400 opérateurs locaux, particuliers, commerçants ou collectivités locales.

- les réalisations : A l'échéance du programme, on constate que l'objectif a été globalement tenu : 4 000 lits ou équivalents ont été créés et 2640 améliorés, s'ajoutant à ceux du programme précédent[38]. Ce sont les emplacements de camping et l'hébergement chez l'habitant qui constituent les créations les plus importantes, l'hôtellerie et les villages de vacances effectuant principalement des réhabilitations. On présentera ces réalisations par comparaison à celles du 1° PDZR.

[37] On sait en effet que la majorité des séjours s'effectue dans les résidences secondaires, dans la famille ou chez des amis, modes d'hébergement sur lesquels une intervention publique n'a pas de prise

[38] Les indicateurs demandés lors du dépôt de dossier ont étés très inégalement remplis : 1/3 font complètement défaut, d'autres incomplets ont pu être réaffectés en fonction de leur dénomination. On a ajouté aux opérations de l'action C 104 (hébergement touristique) celles de l'action A 102 (diversification des exploitations) concernant l'agrotourisme qui ont créé de l'hébergement. Une extrapolation a ensuite été réalisée par catégorie pour approcher le nombre de lits, qui est de ce fait approximatif. Les coefficients pour passer de l'unité d'hébergement à l'équivalent-lit ont été les suivants : 1 emplacement de camping = 3 équivalents-lits, une chambre d'hôtel ou d'hôte = 2 équivalents-lits, 1 gîte = 5 équivalent-lits. Aucune appréciation n'a été faite de l'hébergement mobile (house-boat, caravane) sur lequel le programme n'intervenait qu'indirectement.

Tableau 4
Nombre de lits ou équivalents créés ou améliorés dans les 2 PDZR

Types d'hébergement	*Création*		*Amélioration*	
	PDZR 89-93	*PDZR 94-99*	*PDZR 89-93*	*PDZR 94-99*
Emplacements camping et HLL	2334	1775	1060	1327
Hébergement chez l'habitant	1029	1300	236	80
Hébergement de groupe	-	730	-	671
Hôtels	518	180	445	562
Autres	1087	-	508	-
Total	4968	3985	2239	2640

Source : Bases de données DRAF, extrapolation.

- **Les campings** : 49 campings, dont plus de la moitié sont des campings municipaux, ont bénéficié du programme, principalement pour des créations d'emplacements, accessoirement pour des «habitats légers de loisirs » (24 réalisations). Leur capacité d'accueil de 1374 emplacements, soit l'équivalent de 4 122 lits, a été accrue de 28 % pour les seules créations, de 50 % si l'on prend en compte les emplacements rénovés. Le coût moyen par équivalent-lit est de 16 454 fr., avec un financement public moyen de 6 175 fr.
- **L'hébergement chez l'habitant** : 229 interventions du programme ont bénéficié à des particuliers, parmi lesquels 33 % d'agriculteurs, pour la création de 165 chambres d'hôtes, de 189 gîtes, plus rarement pour leur rénovation. Le coût moyen par lit est de 47 400 fr., avec un financement public de 11 171 fr.
- **L'hébergement collectif et les gîtes de groupe** : ce type d'hébergement a donné lieu à 41 interventions, s'adressant pour moitié à des particuliers, pour l'autre à des collectivités locales et des associations gérant ce type d'établissement. Elles sont réparties presque également entre la création et la rénovation (notamment au profit de 2 villages de vacances), et permettent d'augmenter de 36 % leur capacité d'accueil, et de la rénover à 30 %. Le coût moyen par lit créé ou rénové est de 31 269 fr. avec un financement public de 11 887 fr.
- **Les hôtels :** 90 interventions les ont concernés, permettant accroître de 9 %, et de rénover 28 % de leur capacité d'accueil, avec un coût de 68 399 fr. et un financement public de 20 891 fr. par lit créé ou amélioré.

Localisation de ces hébergements :

La carte ci-contre montre qu'elle est inégale selon les territoires et les sites. Les réalisations se concentrent logiquement autour de grands sites : Vézelay, Tournus, Semur-en-Auxois, Saint-Sauveur en Puisaye, Ancy-le-Franc. Elles sont plus diffuses dans le Charollais, le Nivernais, la Bourgogne centrale et la Bresse. Par contre, 8 cantons des plateaux (dont 6 de Côte d'Or) et 2 de Bresse ne bénéficient d'aucune réalisation. On comparera ces réalisations du PDZR avec l'évolution de la capacité d'hébergement de chaque canton (cf. ci-dessous § 3.1.)

2.2.3. L'amélioration de l'offre de produits touristiques

Il s'agissait de développer l'offre de loisirs de plein air (mesures C 105 et C 107), de valoriser les bourgs de caractère (mesure C 106), de développer l'offre de tourisme fluvial (mesures C 108 et C 109). Des réalisations d'une valeur de 277 913 KF ont été effectuées, grâce à un financement du programme de 135 879 KF.

Tableau 5

Opérations contribuant à l'objectif « améliorer l'offre de produits touristiques »

N°Action	Actions	Nombre d'opérations	Coût (en KF)	Financement PDZR (en KF)	Taux de financement
C 105	Investissements dans les activités de loisirs et de nature	127	90 302	37 861	42 %
C 106	Aménagement des centre	17	14 156	6 262	44 %
C 107	bourgs	51	41 797	18 482	44 %
C 108	Aménagement d'autres sites	15	16 581	6 095	37 %
C 109	Equipements touristiques sur les canaux	34	114 527	66 940	58 %
C 110	Restauration des canaux	2	550	239	43 %
	Divers				
	Total	246	277 913	135 879	49 %

Sources : base de données DRAF

- Les activités de loisir et de nature ont été organisées principalement par les communes (81 cas), les associations (23 cas), parfois les particuliers (14 cas). Elles ont valorisé les dotations en paysage, cours d'eau, richesses naturelles, diffuses dans chaque région. Les équipements réalisés ont été multiples, rattachés aux centres d'intérêt suivants :

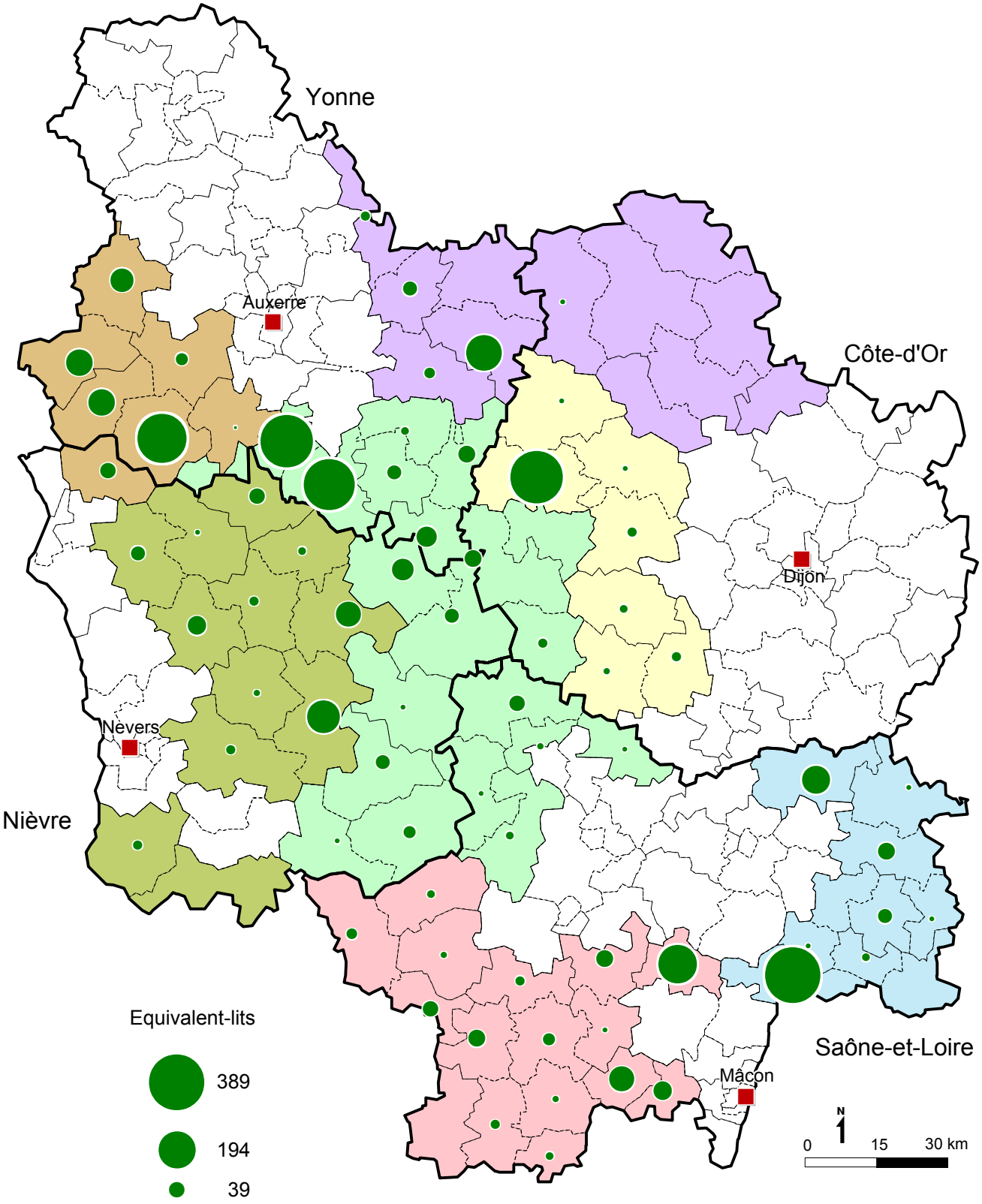
* activités nautiques : haltes nautiques (qui relèveraient plutôt du C 108), aménagement d'étangs, de parcours de pêche, de baignades de piscines ; acquisition ou rénovation de bateaux de promenade, etc.
* activités autour de la randonnée : réseau de 1 400 km de sentiers (pédestres, parfois de VTT), aménagements de sites d'escalade, de pistes de karting, rénovation de chemins de fer touristiques, parcours pédagogiques (botanique ou animal), signalétique, création d'un CPIE, etc.
* activités diverses : aménagement d'aires de jeux ou de sports, d'espaces verts, de kiosque à musique, cinéma itinérant, construction d'un chateau-fort, etc.

D'après les indicateurs recueillis, 140 000 visiteurs supplémentaires seraient espérés, ainsi que la création d'une soixantaine d'emplois permanents et une trentaine d'emplois saisonniers.

- Les aménagements de centre-bourgs : ils ont permis de réaliser des opérations d'urbanisme dans les petites villes de la zone, plus ou moins en relation avec la fréquentation touristique (terrasses, parkings, passerelles, aménagements de place, mise en valeur de quartiers historiques) au profit des communes et, par extension, au profit de commerçants (7 aménagements de terrasse dans le Charolais-Brionnais, une création de boutique de produits régionaux, génératrice d'emplois en Puisaye). Il y a à l'évidence confusion entre cette action et la mesure D 202 (aménagement de bourgs) dont beaucoup de réalisations concernent des bourgs touristiques. Il n'est pas possible de dire si la conditionnalité d'existence d'un schéma local de développement touristique a été respectée.

- Les aménagements d'autres sites : ils ont concerné des abords de monuments (6 châteaux, une abbaye), des sites naturels (cascade, sommet de montagne, carrières, ancienne voie ferrée), des sites historiques ou archéologiques, (367 km de sentiers fléchés ou aménagés), des abords de cours d'eau ou de lacs (quais de Tournus et de Digoin notamment), des améliorations d'hippodromes (à Vitteaux et Paray le monial), des aménagements d'aérodrome ou de circuits automobiles (route et cross), des aménagements de 4 musées (qui relèveraient plutôt de l'action C 201). Parmi ceux-ci, on relève le visio-center de Saint Parizé le Chatel (Nivernais) réalisé à l'initiative du Conseil Général pour un coût de 17 millions mobilisant 8,3 millions de financement du programme. D'après les indicateurs renseignés pour moitié, il s'agit de sites déjà fréquentés et fournissant parfois des emplois (60 permanents, 25 saisonniers). L'augmentation de la fréquentation (70 000 visiteurs) et la création de quelques nouveaux emplois en sont attendus.

Nombre d'équivalent-lits créés ou rénovés dans la zone du PDZR



© UMR INRA-ENESAD en ESR, Cellule des études 1999 - Fond I.G.N. - Souce : DRAF au 31/12/98

- **Les équipements touristiques sur les canaux** : Il s'agit d'équipements réalisés en général par les communes, leurs groupements ou le Syndicat mixte du canal du nivernais, pour faciliter l'accostage (32 emplacements créés), l'accès au canal (rampe de mise à l'eau), la construction de hangar ou l'aménagement de chenal. Sont concernés les canaux du Nivernais, de Bourgogne et de Briare, mais aussi la Saône (Tournus, Verdun sur le Doubs), la Seille (Louhans), le lac de Chaumeçon.

- **La restauration de canaux :** Réalisée par VNF ou le Conseil Général de la Nièvre pour la section concédée du canal du Nivernais, elle a prolongé, mais avec des crédits augmentés de 50 %, les opérations amorcées lors du PDZR précédent sur les canaux du nivernais, du centre, de Briare, sur le canal latéral à la Loire et sur la Seille canalisée. Dans le programme analysé ont été concernées les mêmes voies d'eau, plus le canal de Roanne à Digoin. 44,4 km de rives ont été réhabilités (33 étaient prévus) sur les tronçons les plus problématiques, ainsi que 18 ouvrages (25 étaient prévus). Une volonté publique existe pour faire de ces aménagements l'occasion d'un développement d'ensemble des zones traversées : pour le canal du Nivernais, c'est une préoccupation ancienne, puisqu'elle a justifié la création du syndicat mixte du canal, et la mise en place d'un pays d'accueil touristique très actif ; c'est une préoccupation plus récente pour le canal de Bourgogne (dont seule la partie centrale est en zone 5b) autour duquel le préfet de région tente d'impulser une démarche de développement en cherchant à à intéresser les collectivités locales et les structures de pays concernées.

2.2.4. La sauvegarde et la mise en valeur des grands sites du patrimoine culturel

La mesure C2 contribue seule à cet objectif. Elle a permis des réalisations importantes (204 535,5 KF), mobilisant des financements publics élevés (70 344,3 KF). La mesure se décompose en actions :

Tableau 6
Opérations contribuant à l'objectif « sauvegarde et mise en valeur des grands sites »

N° Action	Actions	Nombre d'opérations	Coût (en KF)	Financement PDZR (en KF)	Taux de financement
C 201	Itinéraire de la civilisation celte	8	71 468,3	38 415,8	53,8 %
C 202	Action en faveur des musées	28	47 305,4	9 727,3	20,6 %
C 203	Action en faveur des sites majeurs	35	83 333,0	20 528,1	24,6 %
C 204	Autres	11	2 428,8	1 673,1	68,9 %
	Total	92	204 535,5	70 344,3	34,4 %

Sources : Base de données DRAF

a) **L'itinéraire de la civilisation celte** poursuit l'effort d'investissement entrepris dans le précédent programme pour créer sur le site du Beuvray un Centre archéologique européen et un musée sur la civilisation celte.Il reprend l'ambition du CPER de mettre ce pôle en réseau avec d'autres sites de la même époque existant en Bourgogne, notamment Alésia -qui se retrouve en zone 5 b dans ce programme- et Chatillon sur Seine. Les investissements réalisés ont surtout concerné le Mont Beuvray, le projet d'Alésia étant en cours de gestation et celui de Chatillon bloqué.

Un approfondissement a été réalisé sur cette « macro-réalisation » du PDZR[39], dont on ne présentera ici que les réalisations, l'analyse de ses effets étant faite en 3° partie.

- Le Centre européen du Mont Beuvray : un projet voulu par l'Etat

Voulu par François Mitterrand dés 1984 sur le site emblématique du Mont Beuvray dans le Morvan, le projet de centre archéologique poursuivait des objectifs à la fois scientifiques (développer la recherche archéologique, avec une dimension internationale), culturels (faire connaître au public la civilisation celte), et de développement local (générer un tourisme culturel au profit du Morvan où est localisé le site).

Des investissements publics considérables (237 millions de francs) ont été réalisés, essentiellement avec des crédits nationaux, complétés par les crédits européens dans les deux PDZR (127 millions de financement publics dans le cadre du premier, 36,7 millions dans le second). Ils ont permis la réalisation d'un musée (ouvert en 1996), d'un centre archéologique doté d'ateliers, d'une capacité d'accueil de 100 chercheurs, ainsi que d'un aménagement du site du Mont Beuvray partiellement réalisé à la fin du programme.

Comme c'était prévisible, la mise en place de cette réalisation sans racine locale a rencontré des difficultés importantes : ni les collectivités locales, ni les administrations régionales (notamment la DRAC), ni la communauté scientifique n'y avaient été préparées. Après quelques tâtonnements (association de gestion jusqu'en 1990), une instance de gestion a été mise en place sous forme d'une société d'économie mixte composée d'organismes publics : l'Etat, le CNRS, la Caisse Nationale des monuments historiques, le PNR du Morvan et les deux départements de la Nièvre et de la Saône-et-Loire concernés par le site, le Comité Régional du tourisme. L'Etat lui a attribué en 1992 une concession de service public pour 15 ans. Cette structure a eu de la peine à trouver son assise, connaissant des crises internes (changement de président, de directeur), pâtissant depuis le début de l'absence d'entente entre les 2 départements concernés, et après les dernières élections régionales, de la froideur des relations de l'Etat avec la région. Toutefois en 1998, un schéma directeur d'aménagement et de développement touristique du Mont Beuvray a été approuvé par les différentes instances publiques, concrétisant leur accord sur des objectifs.

Actuellement une trentaine de salariés assurent au sein de l'organisme la promotion du site, l'animation et la gestion de ses activités, la maintenance de ses équipements. Financièrement, le Centre dégage pour son fonctionnement un autofinancement de 20% (sur un budget de 20 millions), dépendant de ce fait des financements publics, notamment pour ses activités scientifiques ; il en est de même pour les compléments d'investissement restant à réaliser. Or aucun engagement n'est inscrit ni au contrat de plan ni dans le DOCUP objectif 2 pour ces financements, révélant la fragilité financière de l'ensemble.

[39] Cette étude a été effectuée à partir des informations et avis recueillis, d'une part dans les rapports ou documents analysés dont la liste est présentée ci-dessous, d'autre part, lors d'entretiens avec des acteurs du programme (administrations, opérateurs, acteurs locaux).
Documents analysés :
- Plaquette de présentation de Bibracte (Centre archéologique européen du Mont Beuvray)
- Site internet Bibracte : www.bibracte.tm.fr
- Centre archéologique européen : Programme scientifique pour les années 2000-2001. Juin 2000, 71 pages
- CDC Consultants : Tourisme et développement local autour de Bibracte, Synthèse - 40 pages
- Brigitte Sabattini : L'intégration d'un site archéologique : le cas du Mont Beuvray : étude dans le cas du programme européen PISA, 240 pages
- BL associés : Parc architectural d'Alésia : Programme architectural et technique : étude pour le Conseil Général de Côte d'or , janvier 2000.
- Côte d'or Tourisme : Bibracte-Alésia, les chemins de l'histoire, topoguide

- Une nouvelle dimension régionale : l'itinéraire de la civilisation celte

Le PDZR élaboré en 1993 évoque, en écho au contrat de plan, la « mise en réseau » du Centre du Mont Beuvray, à l'époque encore en travaux et en crise institutionnelle, avec d'autres projets relatifs à la même époque historique. Ces projets sont cités dans le CPER : il s'agit du site d'Alésia et du musée de Chatillon-sur-Seine. L'objectif était de conforter le Centre du Mont Beuvray, en exploitant ses complémentarités avec d'autres sites, et peut-être de justifier ainsi les investissements matériels et immatériels importants qui y avaient été réalisés. A cette époque les projets d'Alésia et de Chatillon-sur-Seine en étaient à peine à leurs débuts : les auteurs du programme ont donc eu une vision audacieuse en formulant cet objectif . Il importe aujourd'hui de vérifier si cette vision a connu un début de réalisation du fait du PDZR.

La contribution du 2° PDZR, outre les 36,7 millions affectés au Mont Beuvray, est constituée de 1,61 million pour Alésia (finançant 2 campagnes de fouilles, un chantier école et une étude[40] du site), complétés, au titre des musées, par 6 millions pour le musée de Chatillon-sur Seine (finançant 8,13 millions de travaux d'aménagement et de sécurité), et 0,04 pour celui d'Alésia (travaux d'entretien), plus quelques financements dispersés pour le sentier Bibracte-Alésia. La contribution du 2° PDZR aux autres maillons de l'itinéraire reste donc limitée.

La mise en réseau des différents projets s'est concrétisée par leur liaison géographique, le sentier « Bibracte-Alésia », ancien projet visant à retrouver à travers l'Auxois et le Morvan des cheminements celtes, romains ou moyenâgeux. Sa réalisation, coordonnée par l'ONF est achevée : elle a associé la ligue bourguignonne d'équitation et le PNR, et a été parrainée par le Conseil de l'Europe. Elle s'est inspirée de travaux scientifiques pour retrouver chaque fois que possible les itinéraires originaux, utilisant la voirie rurale ou forestière existante, mais rouvrant aussi parfois des tronçons anciens. Le PNR a connecté cet itinéraire avec celui du tour du Morvan qu'il met en place. Aujourd'hui l'itinéraire est praticable à pied, à VTT et à cheval (monté ou en attelage léger) entre Bibracte et Alésia, le prolongement sur Chatillon -sur-Seine restant envisageable. Le fléchage a été refait, les hébergements qui le jalonnent, bien qu'encore insuffisants sur certains tronçons (près du Beuvray, et entre Sainte Colombe et Alésia), sont développés par des particuliers ou des communes. Un topo-guide est diffusé par le CDT de Côte d'Or. L'itinéraire a eu un coût de 350 K fr., financés pour partie par le PDZR (sous diverses dénominations), les 3 départements, Gaz de France (au titre du mécénat d'entreprise), et le Conseil de l'Europe. La fréquentation, difficile à mesurer précisément, apparaît encore réduite, mais des animations y ont été réalisées par l'association de tourisme équestre et le CAF pour la développer. Elle peut permettre d'intéresser aux sites historiques une nouvelle clientèle plus spontanément tournée vers la pratique sportive, ce qui était un des objectifs évoqués par le Centre du Mont Beuvray.

b) L'action en faveur des musées : La création et le développement des musées est une politique encouragée par l'Etat, la Région et les Départements, qui permet d'appuyer les initiatives de municipalités et dans certains cas d'associations. Dans une région au patrimoine aussi riche que la Bourgogne, le DOCUP a voulu faire des musées un facteur de développement des zones rurales, qu'il s'agisse de musées de dimension nationale, pour leur potentiel d'attractivité et d'animation locale, ou de réalisations plus modestes capables d'assurer un maillage culturel plus fin dans les territoires.
Cette action a bénéficié essentiellement à des communes et parfois à des associations gérant des musées, à l'occasion de 28 interventions[41]. Elles ont permis 47,3 millions de réalisations, soit 3 créations (musée Colette à Saint Sauveur en Puisaye, musée de l'élevage charollais à Moulins Engilbert, maison de la vigne et du vin à Cuiseaux dans le cadre de l'écomusée de Bresse),

[40] L'étude, effectuée en 1999 pour le Conseil Général par B.L.associés, présente un projet complet, chiffré en investissements à 50 millions de francs : 12,5 % seraient pris en charge par le FEDER au titre du «phasing out » (puisque l'Auxois n'appartient pas à la nouvelle zone 2), 20 millions par l'Etat (Ministère de la Culture et autres), 12 par le Département et 5 par la région ; le contrat de plan Etat-Région 2 000-2 006 n'évoque toutefois pas le projet. Un équilibre financier serait atteint au bout de 5 ans, avec une fréquentation portée entre 116 et 140 000 visiteurs annuels, selon les scénarii).

[41] Il conviendrait d'y ajouter le musée de la civilisation celte du Mont Beuvray, atypique par sa taille et son statut, évoqué ci-dessus dans l' itinéraire de la civilisation celte (action C201) et les 4 autres musées aidés dans le cadre de l'action C 107, dont le visio-center de Saint-Parizé-le-Chatel

8 rénovations dont le musée Romain Rolland à Clamecy et deux transferts dans de nouveaux bâtiments (Varzy, Tournus), 8 aménagements. L''ensemble offre 4 289 m² d'exposition aménagés ou rénovés. Toutes les zones PRDC à l'exclusion du Tonnerrois, en ont bénéficié. Une trentaine d'emplois (11 permanents, 19 saisonniers) en sont attendus.

L'articulation de ces interventions avec les OPARCA, pour valoriser la clientèle de passage, est variable : d'après les monographies réalisées par l'évaluateur sur la Bresse, elle a été réelle à Tournus (musée Greuze), et insuffisante à Pierre de Bresse (Ecomusée de la Bresse). Dans d'autres domaines, la synergie avec d'autres acteurs reste à construire (associations locales, établissements scolaires, OTSI, voyagistes), afin de maximiser les retombées de l'important effort accompli. Le blocage existant actuellement sur Châtillon-sur-Seine montre que ce n'est pas toujours chose facile.

c) L'action en faveur des sites majeurs : Le DOCUP voulait « irriguer le territoire rural en multipliant les actions de capillarité autour des sites majeurs ». Cela s'est traduit essentiellement par des travaux de rénovation, souvent très lourds, de 13 églises (dont certaines prestigieuses comme Tournus, Paray-le-Monial et Vézelay), 3 Hôtels-Dieu (à Louhans, Tournus, Tonnerre), deux châteaux (celui de Maulnes dans le tonnerrois, pour lequel l'intervention publique se poursuit dans le nouveau CPER, et celui de Montbard). Mais on y trouve aussi des opérations plus circonstancielles, comme des aménagements de parcs, des réhabilitations de centre-ville (3), une création de syndicat d'initiative (classée à tort ici). Le fonctionnement de ces monuments mobilise 65 emplois permanents et 71 saisonniers, qui devraient augmenter de 15 permanents et 11 saisonniers à l'issue des travaux. Les opérations pour organiser la «capillarité » évoquée dans le DOCUP, ne figurent pas dans cette rubrique, certaines peuvent être retrouvées dans les actions C 102 et 103, ainsi que l'a montré la monographie faite sur le site de Tournus figurant ci dessous.

d) D'autres actions figurent également dans le programme, appuyant des initiatives d'ordre culturel, venant du PNR du Morvan et du centre d'études du patrimoine du Charolais-Brionnais. Ce centre , a procédé depuis le programme précédent et tout au long de l'actuel à l'inventaire des monuments religieux du Charolais-Brionnais et a organisé des chantiers internationaux pour leur réhabilitation. Pour ce faire, il a mis en place un dispositif permanent comportant plusieurs salariés, qu'il cherche à maintenir depuis l'achèvement du programme en cherchant de nouveaux financements. Ce problème est caractéristique des difficultés générées par le financement dans le cadre du programme de fonctions permanentes, qui justifieraient un dispositif et un financement pérennes.

2.2.5. La sauvegarde et la valorisation du patrimoine naturel (pour mémoire)

Les actions classées C 3 dans le PDZR, en valorisant des espaces sensibles, contribuent à la valorisation du potentiel touristique de la zone. Les 225 opérations de cette action ont coûté 65 147,2 KF et mobilisé 42 758,6 KF de financement public. Elles sont analysées dans le rapport thématique sur les espaces sensibles.

2.3. Un exemple de concentration des actions du programme sur un site : Tournus

Il a semblé intéressant d'analyser la concentration sur un site de différentes mesures du programme touchant au tourisme et au patrimoine. Le cas de Tournus a été retenu, il s'agissait d'un des pôles touristiques que le précédent programme voulait promouvoir : située sur la rive droite de la Saône, la ville de Tournus (6231 habitants en 1999, en lente régression démographique) a été rattachée par le programme à la Bresse, dont elle constitue une des entrées. Connue pour son abbatiale et son site remarquable, elle a bénéficié de plusieurs mesures du programme, notamment une tranche de restauration de l'abbatiale, le transfert du musée dans l'ancien Hôtel-Dieu et la rénovation des quais de Saône à l'occasion de la construction d'une halte nautique. Cette concentration, s'ajoutant à d'autres opérations touchant les entreprises, est apparue intéressante pour apprécier les effets du programme. On présentera ici les opérations réalisées et leur enchaînement, avant de tenter en 3° partie d'en apprécier les effets dans différents domaines.

2.3.1. Le projet et les acteurs

L'acteur déclenchant l'intervention du programme fut la nouvelle municipalité entrée en fonction en 1995 : plus ambitieuse que la précédente et conseillée par la DRAC, elle a saisi l'opportunité des financements disponibles dans le programme pour lancer d'importants travaux avec un coût financier réduit pour la commune. Elle s'est attachée l'année suivante les services d'une secrétaire générale expérimentée dans la gestion de programmes importants.

Le projet, plus ou moins explicite, peut se résumer ainsi : « Profiter de la fréquentation touristique générée par l'abbaye pour amener les touristes à traverser la ville à pied : pour cela mettre en place des stationnements de l'autre coté de la ville ; rénover la vieille ville pour la rendre attractive, notamment sa façade sur la Saône avec la création de la halte nautique ; y créer des points d'attraction avec l'Hôtel-Dieu et l'église Sainte Madeleine ; aider le commerce à capter la nouvelle clientèle ; les habitants bénéficieront à la fois de la rénovation de la ville et de la relance de son commerce ».

D'autres acteurs se sont associés à ce projet : l'office du tourisme, l'union des commerçants, les associations culturelles et savantes de la ville, le conseil d'administration de l'Hôtel-Dieu. Dans d'autres domaines, suite aux informations données par les services consulaires, des entreprises industrielles et commerciales de la commune ont présenté des dossiers et ont obtenu des financements, qu'il s'agisse d'entreprises industrielles, ou de commerçants et artisans dans le cadre de la procédure OPARCA ; des hôteliers, des particuliers et la société d'économie mixte gestionnaire du camping municipal en ont fait autant pour l'hébergement touristique.

2.3.2. Les réalisations

Au total, le programme a accompagné des réalisations d'un montant de 67,9 millions sur la zone, constitués essentiellement par des investissements ; il y a consacré 37,6 millions de financement public, constitué de financements européens et nationaux, dont 30,7 pour le tourisme et le patrimoine. On en trouvera la composition dans le tableau ci dessous.

Domaines de réalisation	Coût total (KF)	Financement public
A2 : Reboisement, voirie forestière (commune, entreprises forestières)	440,6	301,5
B2 : Aide au conseil, au recrutement de cadre, à l'investissement dans les entreprises industrielles (8 entreprises)	9 058,9	2 832,6
B3 : OPARCA, ATRA (CCI, UCIA, 22 commerçants et artisans)	5 247,2	2 299,1
C1 : Tourisme : étude (commune)	150	15
C1 : Tourisme : animation, équipement (office du tourisme, commune)	288,3	114,5
C1 : Tourisme : hébergement (hôtels, société du camping, particuliers)	5 714,9	1 101,8
C1 : Tourisme : halte nautique et urbanisme (commune)	15 551,5	7 182,9
C2 : Patrimoine : Transfert du musée Greuze, restauration abbatiale, parc (commune, Etat)	30 650,8	22 327,3
D3 : Assainissement et ordures (Commune et SIVOM)	786,8	424,9
TOTAL	**67 889**	**37 630,1**

Source : base de données DRAF

Dans le domaine du tourisme, la capacité d'accueil a été augmentée de presque 400 lits ou équivalents, soit une augmentation de 40 % : il s'agit principalement d'emplacements de camping ou d'habitat léger de loisir, au camping municipal installé sur un nouveau site (270 équivalents-lits), ou au camping privé proche d'Uchizy (105 équivalents-lits) ; 13 lits ont été créés chez l'habitant, en gîtes ou chambres d'hôte (dont 4 n'ont pas été maintenus), ainsi que quelques chambres d'hôtel (auxquelles s'ajoutent des chambres en rénovation).

2.3.3. La cohérence de ces actions

Le PRDC de Bresse Bourguignonne était *a priori* le cadre prévu pour construire la cohérence de ces actions entre elles et avec celles concernant le même territoire : les thèmes d'intervention étaient en effet sommairement indiqués dans le PRDC. Mais, au niveau de la mise en œuvre, l'instance de coordination du PRDC, restée d'ailleurs informelle, et le personnel d'animation qui lui était affecté, n'ont pas joué de rôle dans le pilotage des actions menées à Tournus.

C'est à un autre niveau, celui de la commune, que cette coordination a été plus ou moins effectuée et qu'une cohérence a été recherchée. Les réalisations relevant des mesures C1 et C2, ainsi que B3 (l'OPARCA), se sont révélées très complémentaires, et susceptibles de produire un effet cumulatif. La municipalité qui était maîtresse d'ouvrage des actions les plus lourdes, s'est efforcée de jouer un rôle de chef d'orchestre. Mais la cohérence n'a pas toujours été parfaite dans la mise en œuvre : ainsi l'aménagement de l'Hôtel-Dieu n'a pas suivi immédiatement le déménagement de l'hôpital, amenant une dégradation du bâtiment et de son contenu ; la rénovation de la vieille ville aurait dû accompagner, voire précéder l'OPARCA, la fermeture de la basilique pendant la durée des travaux nuit encore aujourd'hui à sa fréquentation ; quant à l'OPARCA, elle ne prend en compte qu'à la marge les potentialités de la clientèle touristique, même si les projets individuels des commerçants rencontrés l'intègrent, et sa mise en œuvre n'a pas été accompagnée d'interventions de la commune en matière d'urbanisme.

3. LES EFFETS DES ACTIONS RELATIVES AU TOURISME ET AU PATRIMOINE MENEES DANS LE PDZR

Il importe d'apprécier les effets des actions menées et des moyens financiers qui y ont été consacrés sur un certain nombre de phénomènes. On traitera en premier lieu de la fréquentation par la population touristique qui utilise les hébergements et visite ou utilise les centres d'intérêt créés, ainsi que du chiffre d'affaires et de l'emploi résultant de cette fréquentation. En second lieu, on s'intéressera à des résultats plus qualitatifs qui ont aussi leur importance et qui touchent à la compétence et à l'organisation des acteurs de la filière, car ils augurent du caractère durable des résultats économiques précédents. Les incidences sur l'environnement sont développées par ailleurs dans le rapport final. En troisième lieu, Deux analyses monographiques des effets du programme seront présentées (l'une et l'autre évoquées ci-dessus), l'une sur une macro-réalisation, l'itinéraire de la civilisation celte, l'autre sur le site de Tournus.

3.1. Les effets sur la fréquentation

3.1.1. L'évolution de la capacité d'hébergement marchand de la zone

Il faut se garder de considérer les créations de capacité d'accueil évoquées ci-dessus (§ 222) comme des créations nettes. Dans le même temps, des hébergements ont disparu pour des raisons diverses: manque de rentabilité, impossibilité de respecter les normes, ou vieillissement des propriétaires. C'est le cas notamment pour les hôtels, mais aussi pour les hébergements chez l'habitant, où la proportion de fermetures s'accroît du fait sans doute de l'âge de certains propriétaires

Les inventaires communaux de 1988 et de 1998, permettent d'apprécier l'évolution de la capacité d'accueil marchande : contrairement à celle du reste de la Bourgogne qui a légèrement décru[42], celle de la zone 5 B a augmenté de 8 % en 10 ans, s'élevant à 57 896 lits en 1998. Les lits créés (près de 9 000) et modernisés (près de 3 000) par les 2 PDZR représentent 1/5° de cette capacité (cf. carte).

La capacité d'accueil de la zone 5b et son évolution sont fondamentalement différentes de celle du reste de la Bourgogne, où l'hébergement marchand est d'abord constitué par les hôtels en croissance importante (+14 %) notamment à proximité des villes, suivis des campings en décroissance (- 12 %), les autres formes étant minoritaires.

Pour la zone 5b au contraire, les campings représentent 55 % de la capacité d'accueil marchand de la zone, et leur capacité a crû, notamment grâce aux PDZR successifs. Les hôtels ont une capacité en diminution de 17 % dans la zone 5 b (180 établissements offrant 3 189 chambres), diminution que les programmes ont ralenti en permettant la modernisation d'une partie du parc hôtelier.

Gîtes, chambres d'hôtes, et meublés restent minoritaires (12 %), bien qu'en croissance rapide (pour les 2 premiers) encouragée par les programmes. Au contraire, les meublés, ignorés par les programmes, voient leur nombre diminuer, certains se transformant en gîtes. La catégorie «autres », constituée principalement des hébergements de groupe, enregistre une augmentation de 13 %, encouragée probablement par les subventions accordées dans le cadre du programme.
On peut caractériser l'évolution de la capacité d'accueil marchande selon les territoires :

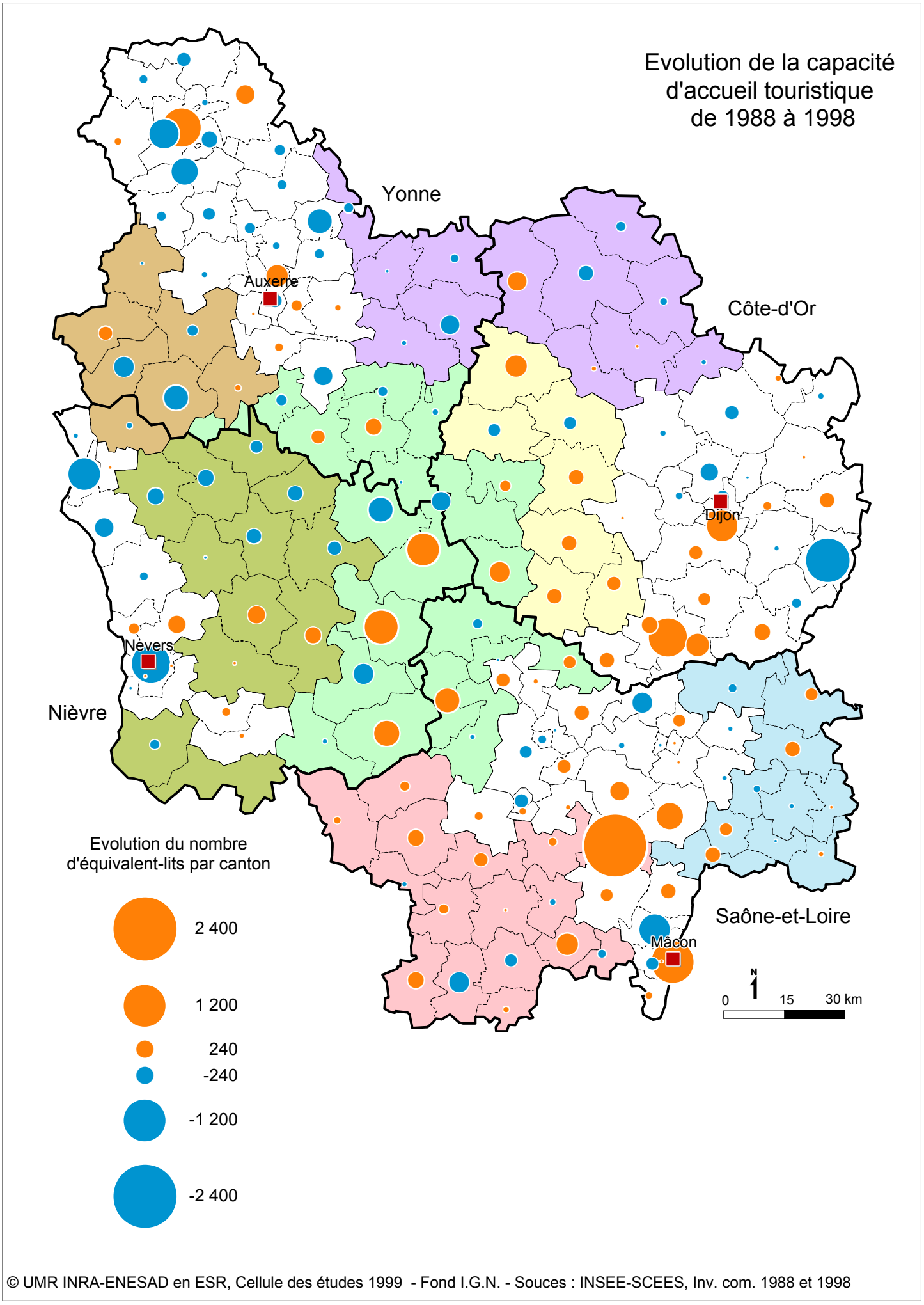
3 groupes de zones peuvent être distingués :

* celles où la capacité d'accueil est élevée et croissante : c'est le cas de la Bourgogne centrale et du Charolais, du fait de la grande taille de ces zones et du nombre élevé et croissant de lits par commune. Il se trouve que c'est dans ces zones que le PDZR a financé le plus d'hébergements.
* celles où la capacité est faible mais croissante : il s'agit de l'Auxois et de la Bresse, qui profitent du programme pour développer une capacité encore faible,

* celles dont la capacité, déjà faible, continue à décroître, malgré les réalisations des 2 PDZR : le Nivernais (notamment les cantons du Haut-Nivernais), la Puisaye et les Plateaux sont dans ce cas. On peut risquer des explications : le Nivernais et les Plateaux pâtiraient d'un faible niveau de services conséquence de la faible densité de leur population et d'un déficit d'attractivité ; la Puisaye, bien qu'ayant une image positive, aurait peu de bâtiments mobilisables du fait de l'importance des résidences secondaires. Sur les plateaux, la contribution du programme à l'hébergement est pourtant importante, elle ne suffit pas à compenser la disparition des capacités préexistantes : il faut d'ailleurs distinguer le Tonnerrois où la situation est meilleure, du Châtillonnais.

Il apparaît donc que les PDZR successifs ont contribué à augmenter la capacité d'accueil de la zone 5b sans parvenir à la rééquilibrer entre les territoires qui la composent.

[42] Rappelons que la majorité de la capacité d'accueil de la zone 5 b, comme partout en France, n'est pas banalisée : elle est constituée des résidences secondaires (51922 en 1990, 50159 en 1999), et de l'accueil familial ou chez des amis qui n'est pas mesuré actuellement. Rappelons que l'enquête SOFRES sur le suivi de la demande touristique indique que 78 % des séjours effectués en Bourgogne en 2000 utilisent l'hébergement non marchand.



© UMR INRA-ENESAD en ESR, Cellule des études 1999 - Fond I.G.N. - Souces : INSEE-SCEES, Inv. com. 1988 et 1998

3.1.2. La fréquentation de l'hébergement marchand

Elle évolue d'une manière différente pour chaque type d'hébergement.

- Les Hôtels : On dispose de l'enregistrement des nuitées dans les hôtels de tourisme depuis 1995, individualisant la zone PRDC.

Tableau 7
Nombre de nuitées dans les hôtels de tourisme de la zone 5B

	1995	*1996*	*1997*	*1998*	*1999*	*2000*
Total nuitées	696 225	675 644	661 062	712 477	731 915	748 120
dont étrangers	232 840	214 812	229 376	246341	262098	263 665

Source : Base de données CRT

La fréquentation semble donc en forte reprise depuis 1998, due également aux clientèles françaises et étrangères. Pendant la même période, le taux d'occupation est passé de 39 % en 1995 à 43,8 % en 2000. Il est d'autant plus élevé que le nombre d'étoiles est important.

-L'hébergement chez l'habitant : on ne dispose pas d'enregistrement isolant la zone 5B. Par contre, il semble que le taux d'occupation des gîtes (pour l'année 2000) soit très variable selon les zones [43]: Il est élevé dans l'Auxois (47 %), l'Avallonnais et le Haut-Morvan (44 %), le Tonnerrois et le Châtillonnais (42 %), le Morvan de Saône-et-Loire et le Centre-Nivernais (41 %) ; il est moyen dans le Charolais et la Puisaye (38 %), la Bresse (36 %) ; enfin, il est particulièrement bas dans le sud-Morvan (33 %) ou dans les Vaux d'Yonne du département de la Nièvre (30 %). Comme pour les hôtels, le taux d'occupation croît avec le nombre d'épis.

- l'hôtellerie de plein air (camping, HLL) enregistre, en zone 5b comme dans l'ensemble de la Bourgogne, un effritement continu de sa fréquentation depuis plusieurs années qui se traduit par une baisse du taux d'occupation. On peut l'attribuer à une modification d'habitudes de la clientèle française aggravée par des circonstances climatiques, car la clientèle étrangère se maintient et son taux de fidélisation est élevé. Le phénomène touche moins la Saône-et-Loire, où le PDZR a aidé des réhabilitations importantes de campings.

3.1.3. La fréquentation des activités et monuments

Des enregistrements de fréquentation sont effectués pour les activités payantes où existe une billetterie ; là où la visite est libre, des évaluations inévitablement approximatives sont effectuées.

- L'itinéraire de la civilisation celte voit la fréquentation de ses composantes évoluer différemment : croissance régulière au Mont Beuvray (42 000 visiteurs pour le musée de Bibracte, 38 000 pour le site du Mont), conséquence d'une active promotion auprès de différents publics, stagnation pour le musée et les fouilles d'Alésia (27 000) et pour celui de Châtillon-sur-Seine (21 000). La fréquentation du sentier Bibracte-Alésia se développe mais n'est pas chiffrée.

[43] Les zones retenues dans les données sur les gîtes sont les régions naturelles : on a retenu celles qui sont incluses dans la zone 5 b.

- **Les autres musées** voient également leur fréquentation évoluer différemment : globalement, la fréquentation de l'ensemble des musées de la zone 5b (190 000 entrées) est en baisse sur les 3 dernières années, 10 % de fréquentation ayant été perdue entre 1999 et 2000[44]. Beaucoup de musées locaux qui ne dépassent pas 5 000 visiteurs/an voient leur fréquentation se réduire. Parmi les musées aidés par le programme, l'évolution de la fréquentation (la fréquentation indiquée est celle de l'année 2000) est très variable : pour certains elle régresse, malgré les investissements effectués, comme l'écomusée de la Bresse (27 700 visiteurs), le musée de Semur en Auxois (5720 visiteurs) ; pour d'autres , elle stagne, comme au musée Colette à Saint Sauveur en Puisaye (11 500) ou au musée Grasset à Varzy (2 300) ; pour d'autres elle s'accroit, comme pour le musée Greuze à Tournus (15 300 visiteurs après son transfert à l'Hôtel-Dieu) et le musée Romain Rolland à Clamecy (3 500). Mais beaucoup de travaux effectués au titre du PDZR sont récents, de même que les actions de promotion lancées auprès de différents publics, et il est probable que les effets s'en feront sentir ultérieurement. Il demeure que la promotion d'un territoire par ses musées ambitionnée par le PDZR constitueun pari qui n'est pas encore gagné.

- **La fréquentation des rivières et canaux** par la navigation de plaisance est également inégale. Elle est mesurée par le passage aux écluses. Celle des rivières (la Saône avec 4 419 passages, la Seille avec 3 500) s'est développée jusqu'en 1997, et plafonne depuis : en Bresse, le port de Louhans, les haltes nautiques de Tournus, Verdun sur le Doubs et Cuisery bénéficient de cette fréquentation, étrangère à 75 %, qu'ils ont su capter. La situation est moins favorable sur les canaux, où le PDZR a pourtant engagé d'importants financements : elle fléchit sur le canal de Bourgogne (1358 passages annuels) et sur celui de Briare (1755), par contre elle remonte depuis 1998 sur le canal du Nivernais après une baisse prolongée (2484), ainsi que sur celui de Roanne à Digoin (1035). Il apparaît que la fréquentation des voies d'eau, si elle est prometteuse, nécessite un effort de longue haleine, impliquant les acteurs des zones concernées. Elle ne doit pas seulement être subordonnée aux initiatives des loueurs visant une clientèle disposant de moyens importants : d'autres clientèles existent qu'il importe de s'attacher. Certaines recherchent par exemple des parcours collectifs sur des bateaux-promenades, d'autres la possibilité de naviguer avec leur propre embarcation.

- **La fréquentation des monuments**, évaluée par le CRT, permet de constater que la zone 5b possède les monuments religieux les plus visités de Bourgogne, à Vézelay (800 000 visiteurs), Paray-le-Monial (800 000) et Tournus (300 000), monuments à la restauration desquels le programme a participé, ainsi qu'à l'accueil des pèlerins à Paray le Monial. Mais d'autres sites religieux existent dans la zone ou sur ses franges, sur lesquels le programme n'est pas intervenu, et qui enregistrent une forte fréquentation, qu'il s'agisse de Taizé dans le Clunysois, du temple bouddhiste de La-Boulaye (65 000 visiteurs estimés) prés d'Etang-sur-Arroux, de l'abbaye de La-Pierre-qui-vire près d'Avallon (35 000). Dans le domaine civil, le chantier moyen-âgeux du château de Guedelon en Puisaye, créé « ex nihilo », attire 90 000 visiteurs par an, et l'écomusée associatif de la « ferme du hameau » dans l'Auxois en attire 12 000, l'un et l'autre ayant été aidés à la marge par le PDZR.

- **La pratique des activités** organisées sur la zone a augmenté, sans que l'on puisse en mesurer précisément la fréquentation. L'offre d'activités hippiques, nautiques, halieutiques, cynégétiques, de randonnées, de classes vertes, de stages sportifs, artisanaux ou environnementaux, et de bien d'autres activités s'est développée, souvent avec l'aide du PDZR : ainsi en Bresse au cours de l'année 2000[45], le Centre EDEN à Cuisery, réalisé avec l'aide du programme LEADER, accueille 16 800 visiteurs ou stagiaires la seconde année de son ouverture, l'association «la-Grange-Rouge » 3 850 enfants de 137 classes-découverte représentant plus de 7 000 journées, l'AEP « les Campanettes » 620 enfants pour 2650 journées de stage équestre, l'aéro-club de Cuisery 4 000 personnes ; 10 600 touristes

[44] Il s'agit de la fréquentation des musées contrôlés par la DRAC dont la fréquentation est connue. Quelques musées faiblement fréquentés n'ayant pas actualisé l'information ont été retirés, l'effectif connu se montant à 23 musées en zone 5B. D'autres musées souvent privés existent dont la fréquentation n'est pas connue : certains d'entre eux ont bénéficié de l'intervention du programme : le musée archéologique de Saint Père sous Vézelay, le musées du Brionnais à Iguerande, le musée de l'élevage à Moulins-Engilbert, le musée Chamoz à Paray-le-Monial, le musée Vauban à Saint Léger-Vauban.

[45] D'après : Analyse quantitative de la fréquentation touristique en Bresse bourguignonne 2 000 - Pays d'accueil Bresse Bourguignonne.

participent aux visites guidées de l'office du tourisme à Tournus, Louhans et Cuiseaux, et 2 000 fréquentent les fermes pédagogiques. En Puisaye, le chantier du château médiéval de Guédelon accueille 80 000 visiteurs.

Il est difficile de porter un jugement d'ensemble sur la fréquentation dans une zone 5B qui se caractérise par un tourisme diffus. Il semble qu'elle évolue plutôt favorablement, se trouvant en phase avec une partie de la clientèle qui y trouve la tranquillité, l'authenticité et l'accès à un patrimoine historique qu'elle recherche : parmi cette clientèle, une bonne part ((tourisme à la journée de la clientèle locale ou des résidents secondaires) n'utilise pas l'hébergement marchand. Mais la situation n'est pas homogène selon les territoires : si la Bresse, la Bourgogne centrale et la Puisaye semblent évoluer positivement, le Nivernais, les Plateaux et peut-être le Charolais-Brionnais rencontrent plus de difficulté, avec une offre qui semble dépasser la demande actuelle.

3.1.4. Les incidences de la fréquentation touristique sur l'activité économique

- Le développement de l'hébergement a eu un impact sur l'économie locale, mais il est difficile à apprécier avec l'information existante : les bénéficiaires qui ont renseigné les indicateurs statistiques espèrent 37 % d'augmentation des nuitées à la suite de leur investissement, envisageant de fixer grâce à lui une centaine d'emplois permanents, s'ajoutant aux 260 qu'ils assurent déjà, et un peu plus d'emplois saisonniers, s'ajoutant aux 215 actuels [46]. On peut aussi supposer, sans pouvoir le mesurer, que les travaux effectués ont bénéficié aux entreprises du bâtiment proches : dans le programme précédent, on avait pu mesurer que la moitié des mêmes travaux avaient été effectués par les entreprises du canton et 40 % par celles du reste du département.

- Les autres opérations, aux dires des rédacteurs des fiches (dires qu'il n'a pas été possible de vérifier, ni de compléter), sont censées générer 120 emplois permanents et 80 emplois saisonniers directs, principalement dans les activités de loisirs et secondairement dans les musées. Le Centre du Mont-Beuvray constitue un cas particulier, puisqu'il a fixé, dans la période des 2 programmes, une trentaine d'emplois permanents sur son site. Dans les monographies effectuées, il est apparu que les investissements effectués avaient bénéficié aux entreprises locales, dans la mesure où ils n'étaient pas trop spécialisés.

- Des effets indirects pourraient être calculés, en partant de la dépense moyenne des touristes par type d'hébergement, connus grâce à l'étude de la SOFRES, pour arriver à un calcul de l'incidence du tourisme sur l'économie locale. Ce travail dépasse cependant l'évaluation demandée.

3.2. L'incidence sur l'organisation des acteurs de la filière et des territoires

La construction d'une cohérence dans l'organisation des acteurs du tourisme est une œuvre de longue haleine, commencée par les pays d'accueils et poursuivie par le 1° PDZR. L'actuel PDZR a enregistré des succès mais a buté sur des obstacles.

Au chapitre des réussites, on peut inscrire la formation : beaucoup d'acteurs locaux du tourisme se sont formés à la pratique de leur activité (cf. ci dessus 2.2.), dans une branche dont on souligne habituellement le manque de professionnalisme ; l'association des guides du Morvan, constituée par d'anciens stagiaires s'est restructurée en 1994 et cherche à pérenniser cette activité ; on note aussi la structuration en cours du réseau des OTSI par pôles de compétence avec l'utilisation d'internet par une fraction d'entre eux, et la collaboration nouvellement intervenue entre l'office d'Autun et le Centre du Mont Beuvray, la mise au point de nouveaux produits touristiques par l'animateur de «Bourgogne verte », la mise en place de l'opération « assiette de Pays » par le réseau des Pays d'accueil, la mise en réseau des Hôtels-Dieu.

[46] Il convient sans doute d'augmenter ces chiffres, aussi bien pour les emplois déjà existant que pour ceux envisagés, du fait du faible taux de réponses.

A celui des limites, voire des échecs, il faut citer l'incertitude sur l'opération «Bourgogne verte » après le licenciement de son expert à l'issue du programme et de l'expert piscicole un an plus tard, et l'inquiétude quant à la promotion des produits qu'ils ont mis en place. On peut ajouter la difficulté de survie du Centre d'Etudes des Patrimoines du Charolais à la fin des financements du programme, la difficulté d'amener les fédérations de pêche à mettre en place des dispositifs à la journée pour les touristes de passage, les tensions relevées dans l'Avalonnais entre opérateurs (CDA et Pays d'accueil, OTSI, PNR Morvan).

3.3. Les effets d'une macro-réalisation : l'itinéraire de la civilisation celte

A partir de la mise en place du Centre archéologique européen sur le site du Mont Beuvray, le projet prévoyait la mise en réseau avec les autres sites de la zone concernant l'époque celte. La monographie réalisée sur le site (cf. ci-dessus 2.2.4.) a permis d'en apprécier les effets

3.3.1. Le Centre s'est construit une légitimité

Ayant surmonté une partie de ses problèmes de jeunesse, le Centre a entrepris de poursuivre les objectifs qui avaient présidé à sa création.

*** Dans le domaine scientifique**, les orientations, fixées par un conseil scientifique, sont mises en œuvre par un directeur de la recherche. S'il est difficile d'en apprécier totalement les effets avec si peu de recul, certains apparaissent néanmoins à ce jour significatifs :

- Un réseau de 24 chercheurs est impliqué dans son programme de recherche, dont 13 étrangers ; l'UMR « Archéologie et histoire des sociétés » de l'Université de Bourgogne a installé dans le centre une équipe permanente de 3 chercheurs depuis 1999.
- Une collection scientifique *(Bibracte)* a été lancée, qui a donné lieu à 4 publications (2 autres étant en préparation), relatives aux découvertes du site et aux actes de colloques tenus sur le centre. Un programme de 12 numéros a été élaboré pour les années à venir. Une bibliothèque scientifique très riche est en permanence à la disposition des chercheurs et du public.
- 19 publications ont également été effectuées dans des revues spécialisées françaises ou étrangères (allemande, autrichienne, hongroise, slovène). D'autre part, 26 étudiants allemands de Munich ayant participé aux fouilles ont présenté leurs mémoires sur Bibracte entre 1997 et 1999 et 2 étudiants suisses de Lausanne leurs mémoires de licence ; 4 étudiants français (des universités de Bourgogne, de Lyon, de Franche-Comté et de Strasbourg) ont réalisé respectivement un mémoire de maîtrise, de DEA, et une thèse sur l'histoire économique de la région pendant l'antiquité.
- Des chercheurs français ou étrangers ont été accueillis au Centre de recherche, pour des rencontres scientifiques : 7 séminaires ont été organisés entre 1997 et 1999, 7 stages d'étudiants réalisés : le centre évalue à 3750 journées chercheurs la fréquentation annuelle.
- Des formations sur les techniques archéologiques ont été organisées pour l'école du Louvre, l'Université de Bourgogne, le Ministère de l'Education Nationale, l'Office National des Forêts. 150 à 200 étudiants en archéologie y participent chaque année, mais aussi des enseignants, des agents de l'ONF et aussi de simples particuliers.
- Un chantier-école d'un mois a été organisé en 1999 pour des étudiants allemands.
- Des stages de découverte sont régulièrement organisés pour un public scolaire, sous forme de classe de patrimoine, d'école de fouille, de journées-découverte ; des documents pédagogiques spécifiques ont été réalisés spécialement à cet effet. Ces activités touchent environ 6000 élèves chaque année.

On peut donc considérer qu'au cours du programme, le Centre de recherche a réussi dans son ambition de se positionner dans la communauté scientifique internationale. Vu l'initiative de son équipe et l'outil dont elle dispose, il est prévisible que sa notoriété ira croissante. Les facteurs limitant la fréquentation qu'elle est susceptible de rencontrer résideront dans la taille de son équipe, la capacité d'accueil du centre, et peut-être un jour celle du site de fouilles.

*** Dans le domaine de la diffusion de la connaissance de la civilisation celte**, un comité scientifique spécifique a suivi la réalisation du musée, qui a été achevé et a ouvert au cours du programme (1996). Son architecte a obtenu « l'équerre d'argent » pour un bâtiment original, abritant une muséographie également très novatrice, articulée avec la visite du site lui-même, accessible à la sortie du bâtiment. Dans le domaine pédagogique, l'équipe du centre a réalisé un ensemble de documents pédagogiques lui permettant de proposer des séquences de formation allant de 2 heures à une semaine, sur laquelle peut s'appuyer la promotion du site, notamment auprès du public scolaire.

Compte tenu de sa localisation - en dehors des axes et des villes- et de la faible implication des acteurs locaux dans sa création, on pouvait avoir des craintes sur sa fréquentation. Les derniers chiffres sont de 42 000 visiteurs annuels pour le musée et 38 000 pour le site du mont (sans le musée)[47]. Le chiffre d'affaires qu'elle génère, y compris la boutique qui est jointe, est de 2 millions de francs annuels, soit la moitié des recettes du Centre, couvrant 10 % de ses charges. L'étude de CDC-consultant permet de caractériser cette clientèle : les jeunes y sont peu représentés, elle comprend une proportion importante d'enseignants et de retraités, venus surtout par petits groupes, souvent pour la journée ou la demi-journée, dans le tiers des cas après un passage à Autun. 23 % résident en Bourgogne, 19 % à l'étranger (notamment belges et néerlandais, mais peu d'allemands), 58 % dans d'autres régions françaises (Ile-de-France, Centre, Rhône-Alpes). Les rédacteurs de l'étude pensent que la fréquentation pourrait être portée, d'ici 2005, au prix d'une politique forte de promotion menée conjointement avec celle d'Autun, de 80 000 à 130 000 visiteurs pour l'ensemble, dont 72 000 pour le musée, pour se stabiliser à ce chiffre. Ce scénario apparaît ambitieux et surtout son délai de réalisation trop rapproché ; le schéma de développement et d'aménagement touristique approuvé en 1998 fixe, quant à lui, un objectif de 100 000 visiteurs.

*** Dans le domaine du développement local**, le centre souffrait d'handicaps majeurs : improvisation qui avait présidé à son installation, faible équipement en commerces et services de la zone d'implantation, isolement du site et position frontière entre plusieurs territoires. Son équipe s'est efforcé, au cours de la période, de les dominer.

La première contribution du Centre à l'économie de la zone est sa fréquentation : les quelques 80 000 visiteurs annuels du musée et du site généreraient, aux dires de l'étude de CDC-Consultant, une dizaine de millions de retombées annuelles sur la zone, montant qui semble très surévalué vu le faible équipement en services ; la trentaine de salariés de la SAEMN qui résident à proximité, les scientifiques hébergés au Centre génèrent également des retombées économiques ; enfin, l'approvisionnement et l'entretien du Centre sont effectués, chaque fois que c'est possible, par des entreprises locales. L'ensemble injecte dans l'économie locale une somme évaluée entre 7 et 10 millions, s'ajoutant à celle de la fréquentation. Mais l'absence de commerces et la faiblesse de la capacité de restauration et d'hébergement à proximité limitent l'incidence du Centre sur l'économie locale.

Au delà des flux qu'il génère, il faut apprécier la contribution du Centre à l'organisation des acteurs de son territoire, le Morvan en Bourgogne centrale. La connexion avec le PNR semble exister depuis l'origine, et se traduit par une participation du PNR à la SEM, la propriété par le PNR de la calotte sommitale du mont, son implication dans les actions de communication du Centre et la signalétique du site. Les démarches de « pays » qui s'engagent se font autour de Chateau-Chinon dans la Nièvre et d'Autun en Saône-et-Loire : l'une comme l'autre prennent en considération dans leur projet de territoire le pôle de Bibracte qui peut constituer un projet fédérateur. Au niveau des organismes touristiques, le site de Bibracte est encore insuffisamment promu par les OTSI périphériques (Autun, Chateau-Chinon, Montsauche-Les Settons), mais cette situation évolue favorablement, notamment à Autun.

[47] On peut comparer cette fréquentation à celle des autres musées de la région traitant de la même époque, pour l'année 1999 : musée d'Alise-Sainte Reine : 31 000 entrées ; musée archéologique de Dijon : 26 000 ; musée de Chatillon sur Seine : 22 600 ; musée Rollin à Autun : 27 000 ; musée de Cluny : 108 000 ; musée de la préhistoire à Solutré : 23 000, archéodrome de Beaune : 60 000. A titre de comparaison, le musée des Beaux-arts de Dijon accueille 118 000 visiteurs.

Dans les trois champs évoqués, Le Centre du Mont Beuvray a donc réussi à se construire une légitimité par sa reconnaissance scientifique, la fréquentation qu'il a générée, et le début d'insertion locale qu'il a réalisée. Le projet d' «itinéraire de la civilisation celte», évoqué dans le DOCUP, introduit une nouvelle dimension qui peut modifier les données du problème.

3.3.2. Une nouvelle dimension : l'itinéraire de la civilisation celte

La « mise en réseau » du Centre du Mont Beuvray avec d'autres projets concernant des sites de la même époque historique était un objectif fixé par le PDZR comme par le contrat de plan.

S'agissant d'Alésia, c'est depuis l'achèvement du PDZR que le montage du projet a véritablement démarré, avec la création en 2000 de l'association « Pour Alésia » par des acteurs locaux, à la suite du forfait de la Société des sciences qui avait décidé d'arrêter les fouilles compte tenu des aléas rencontrés par des projets successifs. L'appui apporté par le Conseil Général de Côte d'Or au projet, la réalisation de l'étude de préfiguration, proposant des réalisations à inscrire sur le nouveau programme objectif 2 (en procédure de « phasing out »), les animations lancées sur le site, notamment les « nuits péplum » d'Alésia en juillet 2001 représentent des facteurs positifs pour le projet ; mais il est clair que les travaux ne se réaliseront que dans les prochaines années. Par contre, l'autre maillon de l'itinéraire, celui de Chatillon-sur-Seine, est à ce jour en crise, le projet de transfert du musée étant refusé par la municipalité qui estime ne pouvoir en supporter les coûts qui ont fortement augmenté.

La connexion entre les sites est encore à construire. Pour l'instant elle ne se matérialise que par le sentier « Bibracte-Alésia évoqué ci-dessus. Bien d'autres connexions entre les sites sont envisageables, même si elles n'étaient pas mentionnées par le DOCUP, comme l'utilisation de l'expérience de la SAEMN pour l'appui à l'émergence des 2 autres projets, la mobilisation des compétences et des équipements du Beuvray pour la valorisation scientifique de leurs découvertes, la promotion conjointe de la fréquentation scientifique ou touristique. Mais on reste encore dans ces domaines au niveau des voeux, et il faudra dépasser les préventions liées au « parachutage » du Centre du Mont Beuvray qui n'ont pas toujours disparu, même si les relations entre les acteurs des différents sites, bien qu'encore limitées, évaluent positivement.

A l'issue du programme, il faut donc reconnaître, que le concept d'« itinéraire de la civilisation celte » envisagé dans le DOCUP demeure une ambition, à défaut d'être déjà une réalité. Les maillons de cet itinéraire sont encore trop dissemblables : chacun essaye d'abord de développer ses racines locales, avant de développer un fonctionnement en réseau, en privilégiant les partenariats locaux avec d'autres sites voisins attractifs, quand bien même ils se réfèrent à une autre époque de l'histoire (Autun pour le Mont Beuvray, Fontenay pour Alésia). Le réseau, s'il se met en place, risque d'ailleurs de déborder les sites de la zone 5b de Bourgogne, en s'élargissant au site de Gergovie en Auvergne, ainsi qu'à l'archéodrome de Beaune et au musée de Solutré situés en Bourgogne mais hors de la zone 5B.

L'intuition de l'itinéraire de la civilisation celte n'en demeure pas moins intéressante et anticipatrice, mais sa réalisation éventuelle ne s'inscrira que dans le long terme. A l'échelle de temps du PDZR, elle n'a pas encore contribué ni à la structuration de l'activité touristique ni à celle du territoire, même si le Centre du Mont Beuvray a considérablement conforté sa situation par rapport à l'évaluation précédente, et si le projet d'Alésia semble évoluer favorablement.

3.4. Les effets du programme sur un site : l'exemple de Tournus

On a vu que des moyens importants du programme ont été engagés sur ce site (ci-dessus 2.3.). On tentera d'en apprécier les effets sur la fréquentation touristique, l'activité économique, le cadre de vie des habitants, l'organisation locale des acteurs, leur diffusion sur les territoires voisins. Comme dans tous les exercices de ce genre, on butera sur deux difficultés : tous les effets ne sont pas encore produits dans une si courte période, et il est difficile d'apprécier les effets propres du programme par rapport à ceux d'autres facteurs.

3.4.1. La fréquentation touristique

Elle n'est connue précisément que là où existe une billetterie, c'est à dire au musée, ouvert depuis seulement 2 ans et encore en travaux. Elle y est passée de 11 182 en 1999 (avec une ouverture tardive en juillet) à 15 338 en 2000, les chiffres mensuels 2001 indiquant une stabilisation. L'effort de promotion qui est fait auprès des scolaires devrait accroître la fréquentation par cette clientèle. Le recueil des avis des visiteurs est plutôt positif, même s'il apparaît que le bâtiment de l'Hôtel-Dieu attire davantage que le musée qui y est installé, dont les collections ne sont pas considérables, notamment pour les œuvres de Greuze. Par contre, l'autre musée du site - le musée bourguignon, également géré par la commune - voit sa fréquentation diminuer (6 575 visiteurs en 1998, 5892 en 2000). La fréquentation de l'abbaye est ancienne et beaucoup plus élevée. La visite étant libre, elle est évaluée par le CRT à 300 000 visiteurs : ce chiffre apparaît surévalué à tous les interlocuteurs rencontrés et est en baisse depuis l'interruption due aux travaux. La tentative d'allonger les visites, souvent très brèves, en attirant dans la vieille ville les visiteurs semble commencer à porter ses fruits, même si les rénovations de l'Hôtel-Dieu et celle de la vieille ville sont encore inachevées.

La fréquentation de la halte nautique par les bateaux de plaisance, commencée dès l'ouverture du premier ponton en 1996 et complétée par le second en 1997, n'est pas non plus chiffrée, parce que le stationnement y est gratuit s'il n'excède pas 48 heures et qu'il n'existe pas de capitainerie. Mais l'équipement est suffisamment ancien et attractif pour déclencher une forte fréquentation. Les observations de l'office du tourisme et des commerçants sont convergentes : beaucoup de bateaux (souvent étrangers) accostent, leurs occupants font leurs courses ou prennent un repas dans la vieille ville, et leur pouvoir d'achat est élevé ; certains recherchent d'ailleurs des services qu'ils ne trouvent pas sur place, comme la location de vélos.

La clientèle de passage empruntant la voie routière, composée à 60 % de français et 40 % d'étrangers, s'arrête souvent brièvement à l'abbaye. L'office du tourisme, qui a ouvert une antenne à côté de l'abbaye (sur financement du PDZR), s'efforce avec un certain succès de prolonger cette halte et de la transformer en visite de la ville ou mieux en séjour, en jouant sur la gamme des centres d'intérêt et activités disponibles sur le site et à proximité et sur la gastronomie. La fréquentation de l'office lui-même est en croissance (+ 9 % entre 1999 et 2000), mais il n'est pas certain qu'elle se confirme en 2001, la saison démarrant lentement.

Ce n'est donc que dans les années à venir que l'aménagement de la vieille ville, avec l'achèvement des travaux de l'Hôtel-Dieu, portera toutes ses conséquences sur la fréquentation, alimentée par le travail en réseau des Hôtels-Dieu et les autres actions de promotion de l'office du tourisme. Actuellement, la fréquentation ne bénéficie que des effets de l'ouverture de la halte nautique et pâtit encore de la fermeture passée de l'abbaye.

3.4.2. L'activité économique

- Les travaux entrepris à Tournus ont parfois bénéficié aux entreprises de la ville, et en général à des entreprises proches (Chalon, Montceau, Autun, Louhans), sauf pour des travaux très spécialisés. Les travaux effectués dans le centre-ville suscitent de nombreuses rénovations privées.
- Plusieurs commerçants ayant bénéficié de l'OPARCA reconnaissent que leur chiffre d'affaires s'est accru de 20% l'année qui a suivi la transformation de leur magasin. L'équipement commercial de la ville semble avoir cessé de diminuer.
- L'ouverture du musée a permis l'embauche d'une conservatrice par la commune, et de personnel d'accueil. Mais la redistribution du personnel municipal a permis une stabilisation de son effectif total.
- On peut estimer que la situation des entreprises industrielles qui ont bénéficié du programme a été confortée, ainsi que les emplois qu'elles assurent. La commune héberge dans des ateliers-relais 2 entreprises en démarrage créatrices d'emplois, qui ont bénéficié de plusieurs mesures du programme.

- La situation financière de la commune aurait pu être mise en cause par des travaux aussi importants. En fait, les travaux sur les bâtiments étaient très largement subventionnés : plus que le coût financier, c'était la charge de la maîtrise d'ouvrage, et notamment la trésorerie qui a fait problème. Ultérieurement se posera le problème des charges récurrentes (endettement, fonctionnement, entretien) liées aux infrastructures réalisées, aucune n'ayant par elle-même la possibilité de couvrir les coûts qu'elle génère : ainsi le musée Greuze, malgré les 350 KF de recettes annuelles, génère pour la commune un déficit de 13 750 KF, si on lui impute les charges de personnel et les annuités d'emprunt. Ces charges seront contrebalancées par l'élargissement de l'assiette fiscale communale, complétée éventuellement par la taxe de séjour, que la commune n'a pas pour l'instant instituée. Mais depuis 4 ans, la commune a pu gérer le programme sans augmenter la pression fiscale.

3.4.3. Le cadre de vie des habitants

Il est en cours de transformation avec les travaux effectués dans la vieille ville. Le plus marquant est, pour l'instant, la réhabilitation des quais, jumelée avec la création de la halte nautique. Elle a permis une réappropriation de cette partie de la ville par ses habitants, et la réouverture de commerces en bordure de Saône, attirés par la clientèle de passage comme par la clientèle sédentaire.

La transformation du centre ne peut encore être appréciée, sinon par la modernisation de quelques commerces par l'OPARCA, par la réfection de l'Hôtel-Dieu, la réhabilitation des espaces verts et l'éclairage public (entrepris l'un et l'autre à la suite d'études financées dans le cadre du PDZR). L'achèvement de l'ensemble, prévu dans quelques années, devrait offrir aux habitants permanents un cadre de vie agréable et amener les touristes à traverser le centre à pied.

3.4.4. L'organisation des acteurs sur le site et avec les territoires voisins

L'organisation peu formalisée décrite plus haut avait permis la mise en œuvre d'opérations importantes, mais montré aussi ses limites. L'exploitation du potentiel que représentent les investissements ainsi réalisés nécessitera une organisation plus resserrée, pour mettre en synergie les initiatives municipales, celles des commerçants et artisans groupés en association, celle de l'office du tourisme, celles des hôteliers et restaurateurs (qui ont leur propre association), celles des associations nombreuses qui constituent la richesse du tissu social tournugeois (notamment le GRAT, la société savante, le centre international d'art roman), celles des institutions scolaires qui participeront aux activités et à la valorisation des équipements mis en place (Lycée, Lycée agricole, collège).

Cette organisation des acteurs à mettre en place ne se limite pas à la ville, elle doit s'élargir aux territoires voisins. Tournus est à la jonction de plusieurs territoires, et ses acteurs doivent être capables de nouer des partenariats avec ceux de ces territoires. D'ores et déjà, l'animatrice du pays d'accueil de Bresse tient des permanences à l'office du tourisme de Tournus, l'office envoie les randonneurs intéressés par l'art roman sur Cluny et les amateurs d'Hôtels-Dieu sur Louhans, Nuits-Saint-Georges ou Beaune, et diffuse les activités du centre « EDEN » de Cuisery. Les réseaux de villes, la mise en place des Pays offriront de nouvelles opportunités aux acteurs locaux qu'il leur faudra saisir.

La concentration sur le site de Tournus d'un ensemble d'interventions portant majoritairement sur le patrimoine a généré incontestablement des effets significatifs sur l'activité économique et le comportement des acteurs de la ville et du territoire environnant. Des effets négatifs, liés par exemple à la surfréquentation du site ou à la surcharge financière de la commune peuvent apparaître à terme, mais ils ne sont pas décelables aujourd'hui.

Le programme a ainsi contribué à doter la Bourgogne d'un pôle touristique renforcé à partir d'un site abondamment doté en patrimoine et idéalement placé.

Conclusion

Dans la continuité du précédent, le PDZR a voulu « jouer la carte du tourisme » pour la zone 5b, pariant sur sa dotation en patrimoine artistique et naturel et sa situation géographique favorables. Il apparaît que ce pari a été largement gagné : les financements publics importants mis en œuvre ont déclenché des engagements financiers et organisationnels significatifs des acteurs locaux, et il semble que la fréquentation ne fléchisse pas.

Ce constat doit bien sûr être nuancé selon les territoires : la Bourgogne centrale, richement dotée et puissamment soutenue bénéficie d'une fréquentation importante bien que saisonnière, malgré la faiblesse de sa densité de peuplement et de ses équipements ; d'autres comme la Bresse valorisent leur position géographique et leur dotation en patrimoine par une orientation récente mais prometteuse vers le tourisme ; les plateaux et le Nivernais, moins bien placés et moins bien dotés, pâtissent aussi de la faiblesse de leur densité et de leur niveau d'équipement ; quant au charolais, il a développé une offre qui excède pour l'instant sa fréquentation, tandis que la Puisaye valorise un patrimoine important et sa situation à proximité de Paris.

Malgré leur diversité, l'ensemble des territoires est néanmoins susceptible de fonctionner en réseau, ayant en commun des caractéristiques de calme, de verdure, de patrimoine et d'authenticité, en phase avec les attentes d'une part croissante de la clientèle. Cet ensemble est aussi susceptible de s'appuyer sur des pôles, existant ou en train d'émerger, comme Tournus, le Mont Beuvray, Alésia, Vézelay, Paray-le-Monial, Semur en Auxois, le lac des Settons, Châtillon-Marcenay, Saint Fargeau et bien d'autres.

Cette orientation vers le tourisme peut aussi générer des effets pervers : surendettement des collectivités locales poussées à l'investissement par l'opportunité du programme ; charges de fonctionnement entrainées par les investissements réalisés ; surfréquentation de certains sites amenant embouteillages, pollution et saturation des équipements, baisse de qualité de l'accueil chez l'habitant,..etc. Sur le plan des finances des collectivités locales, la question n'a pas été systématiquement étudiée, mais il faut rappeler que la taxe de séjour, rarement employée sur la zone, a été créée pour résoudre ce problème. Sur le plan de l'environnement, le caractère majoritairement diffus du tourisme en zone 5b diminue l'acuité du problème. Enfin la baisse de qualité de l'accueil chez l'habitant, perceptible sur quelques zones en Bourgogne, ne nous a pas été signalée en zone 5b, où elle peut néanmoins exister.

Dans un secteur soumis à la concurrence, en réponse à une demande qui a des limites, d'autres zones sont à même de présenter une offre voisine à celle de la zone 5b de Bourgogne. Seules la qualité et la capacité d'organisation des acteurs du tourisme bourguignon sont capables de leur donner un avantage, pour capter l'opportunité du tourisme pour leur territoire et en conjurer d'éventuels effets pervers.

La politique publique doit leur faciliter cet effort par la constance et la rigueur de ses incitations et de ses soutiens.

E. EQUIPEMENTS PUBLICS ET AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE

Le PDZR de Bourgogne se distingue de ceux des autres régions françaises concernées par la zone 5b par l'importance des moyens qu'il a affectés aux équipements (434 millions, soit 28,5 % des crédits). Cette constatation avait déjà été faite lors du précédent programme, et ces moyens ont été encore renforcés par le comité de suivi en cours de programme. Il importe donc d'analyser successivement la politique qui a été voulue par ses auteurs, les réalisations qui l'ont mise en œuvre et les effets qu'elle a entraînés.

1. LA POLITIQUE DU PDZR EN MATIERE D'EQUIPEMENTS

1.1. Les objectifs fixés par le DOCUP

En complément des objectifs purement économiques l'amenant à intervenir sur les activités productives, le PDZR comprend un ensemble de mesures touchant aux conditions de vie. Elles ont été finalisées, lors de l'évaluation intermédiaire, en fonction de 3 objectifs stratégiques :

* le maintien et l'amélioration des services à la population, auxquels contribuent les actions de la mesure D1,
* l'amélioration du cadre de vie et des conditions d'accueil des nouveaux habitants, à laquelle contribuent les actions de la mesure D2,
* la maîtrise et la réduction des nuisances, auxquelles contribuent les actions de la mesure D3.

Par ailleurs, d'autres équipements publics relèvent de la même logique de développement des services sur le territoire : il s'agit des investissements dans les centres de formation (E5 et A1), contribuant à un objectif d'adaptation de la formation au développement des territoires, des travaux d'urbanisme réalisés à l'occasion des OPARCA (B203), contribuant à augmenter l'attractivité des sites, et des zones d'activités (B103), destinées à favoriser l'installation et le développement d'entreprises.

Des moyens conséquents (plus de 400 millions) étaient affectés à ces mesures dans la maquette, ils ont été encore renforcés en cours de programme. Les thèmes et les volumes de crédits s'apparentent à ceux du programme précédent : toutefois, le programme d'aménagement de villages, expérimenté à la fin du 1° programme, a été développé, et les actions sur les ordures ménagères (D302) introduites, suite à l'évolution des obligations des communes en ce domaine.

A travers l'intervention sur les équipements, le DOCUP exprime une double ambition :

* réaliser des équipements diffus, au bénéfice de tous les habitants, même les plus éloignés des centres,
* structurer le territoire, en confortant des pôles de services où sont réunis des équipements structurants, au service des habitants et des entreprises.

1.2. Le dispositif de mise en œuvre

Il ne change pas par rapport au programme précédent : à l'exception de la mesure D1, le niveau départemental est conservé pour la programmation, ne garantissant pas, comme l'a souligné l'évaluation intermédiaire, une cohérence avec la programmation locale où se traite une partie des actions économiques. Suivant la logique institutionnelle, c'est un groupe d'acteurs publics particuliers, constitué des Conseils Généraux, des Préfectures de département et des directions départementales, qui vont gérer ces dossiers ; ces acteurs ont pratique de gestion de programmes d'équipement, mais peu ont une expérience du développement. Les niveaux de programmation risquent donc a priori, de fonctionner sans communication, et le programme d'équipement d'être mené indépendamment des actions économiques, notamment pour le commerce, le tourisme et la formation.

1.3. Quelle spécificité pour le PDZR ?

Pour gérer les actions d'équipement du programme, les acteurs institutionnels avaient progressivement mis en place des modes de financement et de répartition des crédits qui préexistaient au PDZR, notamment dans les domaines des équipements ruraux (D201) où ils étaient anciens, plus récemment dans ceux de l'assainissement (D301) et des ordures ménagères (D302). Ils ont logiquement tenté d'y faire entrer le PDZR, en globalisant les moyens et standardisant les pratiques, au risque de compromettre l'éventuelle spécificité du programme et de contrevenir au principe d'additionnalité. Ainsi les communes de la zone 5b ont les mêmes taux de subvention que le reste du département pour l'eau, l'électricité, la voirie, l'assainissement, le tri sélectif des déchets, le financement du programme a pour seul effet de réduire la liste des travaux en attente.

Par contre, dans les actions nouvelles comme l'aménagement de villages (D202), les points multi-services (D102), les services culturels (D104) ou les programmes habitat (D103), la logique de programme avait des chances de s'affirmer face aux pratiques standardisées des instances départementales. Le DOCUP prévoyait par exemple qu'un schéma de services serait élaboré pour chaque territoire PRDC, que chaque aménagement de villages serait précédé d'une étude, et l'intervention sur le bâti d'une programmation globale, que la modernisation des services publics devrait se faire en lien avec la rénovation de villages et concerner en priorité le développement des services à domicile ou itinérants...etc. La suite montrera que ces exigences de méthode sont loin d'avoir été respectées, et que les habitudes ont vite repris le dessus.

Curieusement, alors qu'à l'époque de l'élaboration du DOCUP la loi ATR créant les communautés de communes existait depuis 2 ans et la loi Chevènement était en préparation, celui-ci évoque à peine dans les mesures D1 et D3 la coopération intercommunale, et nulle part les communautés de communes, ni comme lieu d'élaboration des projets (intercommunalité de projet), ni comme instrument de gestion de services ou d'équipements (intercommunalité de service). On aurait pu penser au contraire que le programme aurait cherché à promouvoir ce type d'organisation, en conditionnant par exemple certaines aides à leur adoption ou en renforçant les taux d'intervention en leur faveur. En fait cette préoccupation semble être restée étrangère au programme.

2. LES REALISATIONS EN MATIERE D'EQUIPEMENTS

2.1. Considérations générales

433,9 millions de francs ont été consacrés par le programme aux équipement, soit 28,5 % du total des financements : ils ont donné lieu à plus de 2000 décisions de financement, déclenchant 979 millions d'investissements, soit 27 % des réalisations du programme, avec un taux moyen de financement de 44,3 %, le reste du financement étant assuré essentiellement par les collectivités locales.

Les bénéficiaires sont essentiellement les communes ou leurs groupements, maitres d'ouvrage des équipements (383 millions, soit 80 % des crédits alloués aux équipements).La Région Bourgogne, bénéficiaire de la majorité des financements des centres de formation (43,6 millions), constitue un cas particulier, car elle redistribue aux centres les fonds dont elle est attributaire dans le programme. 3,7 millions (soit 0,9 %) sont attribués à des associations gestionnaires d'équipements ou de centres de formation.

La répartition des réalisations entre les zones PRDC est précisément connue, sauf pour ceux des centres de formation dont les fonds transitent par la région. Il est intéressant de la rapporter à la population vivant sur chaque territoire en 1999, en calculant les réalisations par habitant :

Tableau 1
Répartition des opérations d'équipement par zone PRDC

Zone PRDC	nombre d'opérations	Montant des réalisations(KF)	% des réalisations	Montant par habitant (F)
Opérations non zonées	*21*	*66 522,9*	*12 %*	-
Auxois	205	109 084,9	11 %	2 416
Bourgogne centrale	467	197 184,9	20 %	2 292
Bresse bourguignonne	311	108 164,8	11 %	1 565
Charolais-Brionnais	366	149 698,2	15 %	1 456
Nivernais	257	118 211,9	12 %	2 205
Plateaux de Bourgogne	275	126 757,9	13 %	2 571
Puisaye	144	103 549,4	11 %	3 069
Total	2 046	979 176	100%	2 226

Source : base de données DRAF, RGP INSEE

Les territoires de Saône-et-Loire ne bénéficient que d'un montant relativement faible : il est possible que leur niveau d'équipement de départ ait été plus élevé peut-être du fait de leur densité de population plus forte que celle des autres zones, à moins qu'ils n'aient pâti d'un déficit d'animation pour constituer des dossiers ; a contrario, les territoires où l'animation territoriale a été importante (Auxois, Puisaye, Plateaux dans l'Yonne, Avallonais) ont bénéficié de financements importants. Mais les critères de répartition entre territoires adoptés pour les fonds européens (en fonction de la population et de la surface) peuvent aussi expliquer cette différence.

On présentera maintenant les réalisations effectuées, regroupées autour de chacun des objectifs du programme auxquelles elles contribuent.

2.2. Le maintien et l'amélioration des services à la population

Quatre mesures y contribuaient, dont les opérations étaient programmées au niveau local. Elles ont donné lieu aux réalisations financières suivantes :

Tableau n°2
Opérations contribuant à l'objectif « services à la population »

N° action	Intitulé de l'action	Nombre d' opérations	Coût (en KF)	Montant programmé (en KF)	Taux de financement
D 101	Etudes de faisabilité	12	2 354,7	1 616,3	59 %
D 102	Création et amélioration de points multi-services				
	Autres	35	24 549,2	12 453,7	50,7 %
D 103	Services culturels et multimédia	16	2 973,5	1 527,9	75 %
D 104		12	5 625,4	3 032,1	53,9 %
	Total	75	35 502,8	18 630	52,5 %

Source : base de données DRAF

- **Des études de faisabilité** ont été menées par les organismes gérant les PRDC, et par une communauté de communes, pour éclairer des décisions ou élaborer des projets présentés ultérieurement au financement du programme, notamment de points multi-services ou d'actions sur l'habitat, ou encore, dans l'Auxois et en Puisaye, pour élaborer un schéma d'organisation et de modernisation des services. A l'issue du programme, seuls 3 territoires PRDC disposeront donc d'un schéma de services (l'Auxois et la Puisaye cités ci-dessus, et les Plateaux où il avait été réalisé lors de l'étude préparatoire au PRDC).

- **La création et l'amélioration de points multi-services** par les communes ou leurs groupements (27 cas), ou parfois par des associations (8 cas) a permis d'adapter certains services à la faible densité de population des territoires : les services concernés ont été très variés : services pour la petite enfance (crèche, halte-garderie) ou la jeunesse (bus-info), équipements de loisirs (cinémas, bibliothèque), service immobilier, agence postale, centre social, centre de ressources. D'autres interventions relèvent plus de l'équipement des organismes de développement, ou d'opérations d'urbanisme à Montbard et Louhans. Aucun ne concerne les services commerciaux, pourtant cités dans le DOCUP (50 réalisations prévues) ni les services aux personnes âgées, dans des zones où leur proportion est importante. L'ensemble bénéficie à 110 000 habitants, et devrait conforter ou générer 20 emplois.

- Les opérations classées **« autres »** concernent essentiellement l'animation des programmes habitat. On sait que l'intervention sur l'habitat, bien que déterminante dans une démarche de développement, ne relève pas de la compétence de l'Union Européenne et donc ne figure pas dans ses programmes: le financement de l'animation de programmes de logement (OPAH), attribués aux organismes gérant les PRDC ou à des communautés de communes, a constitué un des moyens de contourner cet obstacle.

- **Les services culturels** et multimédia ne figuraient pas dans le DOCUP, la rubrique a été ajoutée par le Comité de suivi en seconde partie de programme, permettant 12 opérations, dont 3 extensions et 6 informatisations de bibliothèques, et la mise en réseau informatique du territoire de Puisaye-Forterre.

2.3. L'amélioration du cadre de vie et des conditions d'accueil

Cet objectif a été mis en œuvre par les mesures D 201 et D 202, réservées aux communes de moins de 2000 habitants, et par la mesure B 203 (équipements à l'occasion des OPARCA). Elles ont donné lieu aux réalisations suivantes :

Tableau 3
Opérations contribuant à l'objectif « amélioration des conditions de vie »

N° action	Intitulé de l'action	Nombre d' opérations	Coût (en KF)	Montant programmé (en KF)	Taux de financement
D 201	Equipements ruraux	631	260 838	130 524	50 %
D 202	Rénovation et développement de villages	482	171 561	71 690	41,8 %
B 203	Equipements collectifs dans les OPARCA	30	24 776	5 982	24 %
	Total	1 143	457 175	208 196	45,5 %

Source : base de données DRAF

- **Les équipements ruraux** regroupaient des opérations touchant l'adduction d'eau potable, l'approvisionnement en électricité, l'éclairage public et la voirie rurale. Les résultats physiques sont éloquents : 2950 km de canalisations posées, 2250 km de lignes électriques, 1575 foyers lumineux, 25 km de voie améliorée et 0,1 créé[48]. Pour l'eau, il s'agissait d'améliorer la sécurité de la fourniture en évitant les coupures par des renforcements et des interconnexions de réseaux et par des dispositifs de télésurveillance (288 cas), d'augmenter la pression (124 cas), ou la qualité de l'eau (99 cas), d'améliorer la sécurité incendie (10 poteaux d'incendie et 2 citernes mis en place). Pour l'électricité, un certain nombre de réseaux ont été enfouis, des passages au tarif jaune réalisés, et les usagers ont bénéficié d'un »delta U » moyen de 5 % (mesure de l'amélioration des chutes de tension). D'après les indicateurs, la majorité des communes de la zone 5B (80 seulement étaient prévues par le DOCUP) et 381640 habitants auraient bénéficié de ces réalisations (avec le risque de doubles comptes).

[48] 526 dossiers sur 631 comportaient les indicateurs renseignés. Mais des doubles comptes ont pu demeurer lorsque la même commune réalisait plusieurs types d'équipements, ou un équipement donnant lieu à plusieurs tranches de travaux.

Le PDZR n'a apporté aucune spécificité pour ce type d' équipements, son rôle s'est limité à augmenter les moyens financiers, et donc à réduire les «files d'attente » des communes ayant des travaux à subventionner.

- **La rénovation et l'aménagement de villages**, lancées à la fin du 1° PDZR, avaient été réservés par le DOCUP aux communes de moins de 2000 hb et conçues comme une démarche très cohérente, précédée d'une étude-diagnostic, sélectionnant les réalisations en fonction de leur effet structurant, obligatoirement accompagnée dans les sites culturels de l'intervention d'un homme de l'art. Si la condition de taille de population a été respectée, les suivantes l'ont été beaucoup moins, à partir du moment où la DGE a été acceptée comme contrepartie, ceci malgré l'alerte donnée par l'évaluation intermédiaire : une cinquantaine d'études seulement ont été effectuées pour 231 communes concernées, et certaines se limitent à l'implantation d'un équipement sans fournir de schéma global. Il convient de noter toutefois que le département de l'Yonne a respecté le schéma initial : l'intervention s'est limitée à 6 communes, dont 5 très touristiques, elle a été précédée dans 3 d'entre elles d'une étude, et une programmation des travaux a été effectuée pour 5.
Au total, les réalisations, extrêmement dispersées, sont considérables[49]: 244 mises en valeur de centre-bourgs, 85 mises en valeur de site touristique (faisant double emploi avec la mesure C 106 - aménagement touristiques des centre-bourgs-), 64 traitements d'entrées de villages, 138 améliorations de patrimoine bâti permettant de créer 176 logements et d'en rénover 89, rénovation de 61 km de voirie, travaux d'entretien de 22 églises, déplacement d'un bâtiment agricole. Au total, 122 000 habitants ont bénéficié de ces travaux, et 17 000 visiteurs supplémentaires en étaient attendus dans les communes touristiques. L'impact visuel de ces travaux est évident dans beaucoup de communes.
Mais cette action originale du PDZR n'a pas eu d'effet structurant. Elle a dérivé, sauf dans l'Yonne, vers un dispositif d'aide complémentaire à l'équipement des communes.

- les **équipements réalisés à l'occasion des OPARCA** consistaient essentiellement en opérations d'urbanisme assurées par la commune, pour réorganiser les espaces commerciaux et parfois améliorer la signalétique sur le site de l'opération.

2.4. La maîtrise et la réduction des nuisances

Cet objectif est mis en œuvre par les mesures D 301 et 302, qui ont donné lieu aux réalisations suivantes :

Tableau 4
Opérations contribuant à l'objectif « maîtrise et réduction des nuisances»

N° action	Intitulé de l'action	Nombre d' opérations	Coût (en KF)	Montant programmé (en KF)	Taux de financement
D 301	Assainissement	656	338 986,7	112 460,7	33,2 %
D 302	Gestion des déchets	143	77 669,3	39 275,7	50,6 %
	Total	799	416 656	151 736,4	36,4 %

Source : base de données DRAF

- **L'assainissement** avait été encouragé dès le programme précédent. Le DOCUP prévoyait de poursuivre l'effort de mise à niveau des réseaux et stations, en incitant au développement des formes extensives adaptées aux zones à faible densité. 332 réseaux de collecte ont été effectivement réalisés[50], représentant un linéaire de 219 km, comportant plusieurs réseaux séparatifs, 40 stations d'épuration ont été créées et 36 rénovées (contre 100 prévues par le DOCUP au total). S'agissant des systèmes extensifs dont l'utilisation était encouragée, seulement 39 lagunages ont été mis en place et raccordés,

[49] 393 dossiers sur 482 comportaient les indicateurs renseignés.
[50] 481 dossiers sur 656 comportaient les indicateurs renseignés

desservant 6 000 habitants, ainsi qu'un système d'assainissement autonome. Un éleveur de Puisaye a bénéficié en outre d'un financement pour l'expérimentation d'un système de traitement des effluents d'élevage. Au total, 22 600 habitants auraient été rattachés à un réseau de traitement d'eaux usées, et la capacité d'épuration disponible sur la zone se serait accrue de 60 000 équivalents-habitants. *Ce PDZR comme le précédent, en abondant les financements des Conseils Généraux, a fourni aux communes de la zone 5B l'opportunité de réaliser des équipements qui leur incombaient, il n'est par contre pas parvenu à leur faire adopter des solutions techniques plus adaptées à leur territoire (lagunage, assainissement individuel).*

- **La gestion des déchets**, presque absente du 1° PDZR, a été préconisée par le DOCUP, avec l'objectif de rationaliser les réseaux de ramassage, de développer le tri sélectif, et d'éliminer les décharges. Des réalisations importantes[51] ont été effectivement menées, qui restent toutefois inférieures aux résultats attendus par le DOCUP : 53 opérateurs ont rationalisé leur réseau de collecte, 62 ont acquis un matériel de collecte sélective (50 prévus), 25 créé une installation de tri, 5 installé un quai de transfert, 10 une station de compostage, 21 mis en place une déchetterie (50 prévues). 10 collectes de produits phytosanitaires ont été instituées par la chambre d'agriculture de Côte d'Or (50 prévues). Quant aux décharges, 17 ont été éliminées ou réhabilitées (80 prévues).
En fin de programme, a été financée une opération de grande ampleur menée par le Syndicat mixte de Puisaye-Forterre (élargi au canton de Coulange-sur-Yonne) : il s'agit d'une unité de compostage des déchets fermentescibles pour 36 000 habitants, utilisant un système innovant de compostage accéléré susceptible de produire en 8 à 10 semaines un compost, mis à la disposition des habitants et des agriculteurs.
Au final, 260 000 habitants bénéficieraient des réseaux de collecte créés ou rénovés grâce au PDZR, et 161 000 d'une des déchetteries mises en place.
En arrivant avec ses moyens financiers au moment où les élus étaient incités à s'engager dans un nouveau système, le PDZR a certainement permis d'accélérer une mutation des services publics qui risquait sinon de durer.Il n'est par contre pas parvenu à réduire le retard de certains départements, notamment la Côte d'or.

2.5. L'adaptation et le rapprochement de l'offre de formation

Il s'agit d'un objectif particulier puisqu'il ne contribue pas à la finalité sectorielle de « l'amélioration des conditions de vie » comme les précédents, mais à celle de la « mobilisation des ressources humaines dans une perspective de développement ». Par contre, il participe à l'amélioration des équipements, ce qui justifie son traitement ici.
Il s'agissait d'après le DOCUP, de répondre aux difficultés particulières rencontrées par les centres de formation professionnelle implantés en zone 5b, mais aussi d'inventer des dispositifs innovants pour s'y adapter. Les réalisations en ce domaine sont les suivantes :

Tableau 5
Opérations contribuant à l'adaptation et rapprochement de l'offre de

N° action	Intitulé de l'action	Nombre d' opérations	Coût (en KF)	Montant programmé (en KF)
A113 et 211	- Investissements dans les centres de formation professionnelle agricole	7	49 019,0	46 343,7
E 501 et 502	- Investissements dans les autres centres	11	10 046,1	4 690,2
	Total	18	59 065,1	51 033,9

Source : bases de données DRAF et DRTEFP

[51] 92 dossiers sur 143 comportaient les indicateurs renseignés

- Pour **les centres agricoles**, on dispose du détail des réalisations : il s'agit de constructions ou aménagements de bâtiments dans les CFPPA de Châtillon-sur-Seine et de Charolles à, l'EPELEA de Château-Chinon (3 classes), dans un centre de formation de Puisaye (hébergement pour 60 stagiaires). Il s'agit aussi d'acquisition de matériels de travaux publics pour celui de Châtillon qui a une section de formation aux travaux publics déjà équipée en matériel lourd par le PDZR précédent, et de matériel pédagogique pour le Centre rattaché au Lycée forestier de Velay, bénéficiaire lui aussi du programme précédent.

- **Les centres non agricoles** sont moins généreusement dotés par le programme. Ils bénéficient des locaux de formation neufs à Chauffailles et Avallon, (la capacité d'accueil s'accroît de 65 stagiaires), d'équipement pédagogique au CNIFOP en Puisaye, de la mise en place d'un BTS qualité en Charolais, de la création en Nivernais d'un Centre de formation continue pour les artistes du spectacle par une association professionnelle, de l'équipement informatique de 3 missions pour l'insertion des jeunes, etc.

2.6. L'appui à l'installation et au développement d'entreprises

La création de zones d'activités par des communes de la zone 5b a donné lieu à 11 opérations concernant 9 sites, d'un montant total de 10 777 Kf, aidées par un financement de 4 351 Kf. La surface aménagée est au total d'une centaine d'hectares (dont une de 60 ha). Une des zones reste inoccupée, les autres ont accueilli 24 entreprises. Cette action, dont les réalisations sont très inférieures aux objectifs fixés par le DOCUP, est analysée dans le rapport thématique sur les entreprises.

3. LES RESULTATS DE L'INTERVENTION DU PDZR SUR LES EQUIPEMENTS

Le programme a eu des effets sur les conditions de vie des habitants de la zone 5b, qu'il a cherchées à améliorer. Mais par la répartition des équipements qu'il a effectuée, il a contribué à faire émerger certaines communes entraînant des effets sur la structuration du territoire. Enfin, par la manière dont les mesures ont été mises en œuvre, il a eu des effets, voulus ou non, sur la situation des communes. On envisagera successivement ces principaux registres.

3.1. Les effets du PDZR sur les conditions de vie des habitants

Le programme a essentiellement consacré ses moyens aux équipements diffus, dont ont bénéficié les habitants de la zone 5b : il est certain que du fait du programme, la fiabilité de la fourniture d'eau et d'électricité a augmenté, la qualité de l'eau et la sécurité incendie également, que les nuisances dues aux eaux usées et aux décharges ont été réduites. Par contre le PDZR n'a pas agi sur d'autres services, dont certains ont pu continuer à se dégrader ou à s'éloigner, soit qu'ils n'entrent pas dans son champ (comme l'enseignement initial, les loisirs des jeunes, les soins aux personnes âgées, les logements locatifs), soit que les acteurs n'aient pas su mobiliser le programme pour intervenir sur eux (comme pour le commerce de proximité ou les points multiservices).

S'agissant de l'équipement des logements, l'inventaire communal de 1998 nous apprend que toutes les communes de la zone 5b, à l'exception de 3, sont désormais équipées d'un réseau d'eau potable, mais n'indique pas s'il dessert toute la population de la commune. S'agissant de l'assainissement, selon la même source, 37 % des communes de la zone 5b sont équipées d'un réseau (47,6 % en moyenne en Bourgogne), et 42,6 % des logements sont desservis (69,5 % en Bourgogne). Mais la situation est très différente selon les territoires PRDC :

Tableau 6
Réseau d'assainissement en zone 5B

Territoires PRDC	Proportion de communes desservies	Proportion de logements desservis
Auxois	13,6 %	44,4 %
Bourgogne centrale	37,9 %	39,4 %
Bresse bourguignonne	47,0 %	41,3 %
Charolais-Brionnais	58,5 %	46,9 %
Nivernais	34,3 %	36,6 %
Plateaux de Bourgogne	26,9 %	49,9 %
Puisaye	61,2 %	41,0 %
Zone 5 b de Bourgogne	37,2 %	42,6 %

Source : INSEE,Inventaire communal 1998

L'Auxois et les plateaux sont peu desservis, mais leurs bourgs principaux sont équipés, le Charolais-Brionnais et la Puisaye ont un équipement important, mais leur population dispersée est encore insuffisamment desservie, le Nivernais et la Bourgogne centrale sont insuffisamment équipés.

Il faut aussi rappeler que d'autres chapitres du programme ont pu avoir des conséquences positives sur les conditions de vie des habitants : il en est ainsi des équipements réalisés dans le tourisme et le patrimoine: villages et monuments restaurés, musées et équipements sportifs, activités de loisirs bénéficient d'abord aux habitants permanents avant la clientèle touristique.

3.2. Les effets du PDZR sur la situation des communes

3.2.1. L'organisation intercommunale

On a vu ci-dessus que le PDZR n'avait formulé aucune ambition en matière d'organisation des communes. Pourtant on peut penser qu'il a eu des conséquences indirectes sur ce thème : il est vraisemblable que l'action des animateurs de PRDC, lorsqu'ils ont pu pratiquer une réelle animation, a renforcé le travail de persuasion des sous-préfets en matière d'intercommunalité et contribué à diffuser, auprès des élus locaux qu'ils fréquentaient, une culture de projet dépassant la stratégie strictement communale : les monographies figurant en annexe montrent que cela a été le cas par exemple dans l'Avallonnais. Ensuite certains territoires ont réalisé, en application du PDZR, un schéma de services qui constitue une étape vers l'intercommunalité. Enfin certaines mesures du PDZR poussaient pour leur mise en œuvre à l'intercommunalité de service, car elles pouvaient difficilement être réalisées par une seule commune : il en est ainsi de l'adduction d'eau potable et de l'assainissement, des ordures ménagères, des points multiservices, du programme habitat, des zones d'activité...etc.
Il apparaît globalement que l'intercommunalité a progressé pendant la période dans la zone 5b, et on peut penser que le programme y a indirectement contribué.

3.2.2. La situation financière des communes

651 communes ont bénéficié des équipements subventionnés par le programme sur les 1136 de la zone 5b. Si on se limite aux mesures D1,2 et 3, 884,6 millions de travaux ont été réalisés, subventionnés à hauteur de 372,6 millions par le PDZR. La différence, soit 512 millions, incombe presque exclusivement aux communes de la zone 5b, soit une somme moyenne de 786 482 fr par commune aidée. Si l'obtention d'emprunts a permis d'étaler ce financement, leurs intérêts et leurs annuités de remboursement, auxquels il faudra ajouter la charge de l'entretien et du fonctionnement des

équipements réalisés, obéreront la situation financière de ces communes. Pour certaines communes, peuvent s'ajouter en outre les charges des investissements faits dans d'autres domaines du PDZR que les équipement : le tourisme, le patrimoine historique, la forêt communale. Il convient donc de se demander si le programme n'a pas été un « cadeau empoisonné » pour certaines communes, et s'il n'a pas eu un effet pervers sur leur situation financière.

Une analyse financière ex ante et ex post devrait accompagner tout programme impliquant lourdement les communes : ce n'est pas le cas du PDZR, et l'évaluateur n'a pu y procéder. Un simple sondage, effectué à l'occasion de l'évaluation intermédiaire en 1997 auprès de 4 communes bénéficiaires de Côte d'or, a permis de relativiser ces craintes : dans les cas analysés, les investissements auraient été faits, peut-être plus tard, même sans le programme et leur coût est apparu financièrement supportable. Mais il n'est pas exclu que des situations plus critiques existent.

Il faut toutefois constater que certaines réalisations du programme peuvent, à la marge, induire des recettes supplémentaires pour les communes : produits des ventes de bois dans les forêts communales (mais à très long terme), produits de la fréquentation de certaines installations touristiques : campings, gîtes communaux, musées : l'exemple de Tournus analysé dans le rapport thématique tourisme, montre que le « retour d'investissement » est très réduit, et qu'il y a un accroissement des coûts pour la collectivité malgré l'augmentation de fréquentation. Mais le programme peut aussi contribuer à accroître l'assiette des impôts locaux, ou au moins à limiter son érosion : taxe professionnelle pour les industriels et commerçants installés ou maintenus, taxe d'habitation pour les nouveaux habitants accueillis ou les occupants des logements réhabilités, taxe de séjour au profit des communes touristiques qui peuvent l'instituer.

3.2.3. Les caractéristiques des communes bénéficiaires

Les communes bénéficiaires du programme d'équipement (toutes mesures confondues) ont été ventilées en fonction des catégories d'intervention dont elles ont bénéficié, et de leur type de localisation[52].

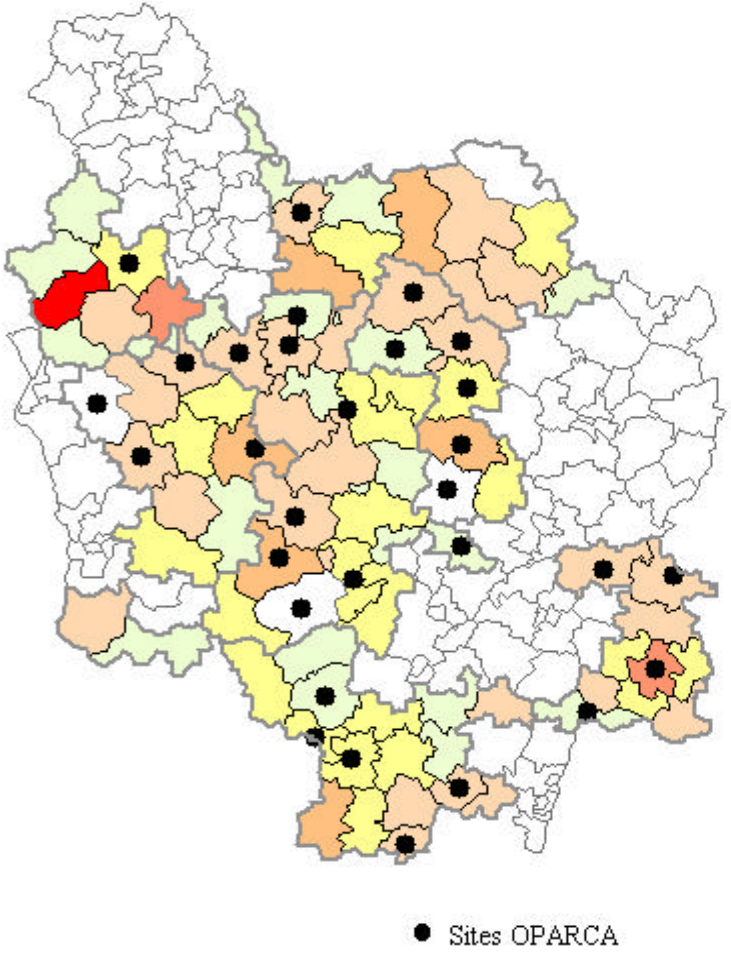
- Il apparaît d'abord que 485 communes sur les 1136 de la zone 5b, soit 43 %, n'ont bénéficié d'aucune intervention du PDZR (par contre le programme a pu effectuer des interventions au bénéfice d'autres agents localisés sur leur territoire) : elles sont situées principalement en rural isolé (55 %), mais aussi en périphérie de pôles ruraux (21 %) et en rural sous faible influence urbaine (20 %).
- 346 communes (30 %) n'ont bénéficié que d'équipements diffus, elles sont approximativement localisées comme les précédentes.
- 101 communes (9 %), ont bénéficié d'équipements diffus complétés par des équipements structurants : 47 % sont en rural isolé, 20 % en rural sous faible influence urbaine, 16 % en périurbain.
- 204 communes (18 %) ont bénéficié d'équipements principalement structurants, certains à caractère professionnel (pour 11 d'entre elles). 52 % sont localisées en rural isolé, 19 % en rural sous faible influence urbaine, 16 % en périphérie de pôles ruraux, 3 % sur les pôles ruraux. En comparant ces effectifs aux 128 pôles de proximité du dernier inventaire communal, on constate que les équipements structurants du programme n'ont pas concerné que les communes ayant une fonction de pôle de proximité (cf. cartes 1 et 2).

[52] On a ainsi distingué :
- pour le type d'équipement : l'équipement diffus, l'équipement majoritairement diffus, l'équipement majoritairement structurant, l'équipement structurant, l'équipement structurant à caractère professionnel (Centres de formation, zone d'activité),
- pour la localisation de la commune : le pôle urbain, la commune périurbaine, l'espace sous faible influence urbaine, le pôle rural, la périphérie de pôle rural, l'espace rural isolé.

Les définitions précises et les résultats complets figurent en annexe.

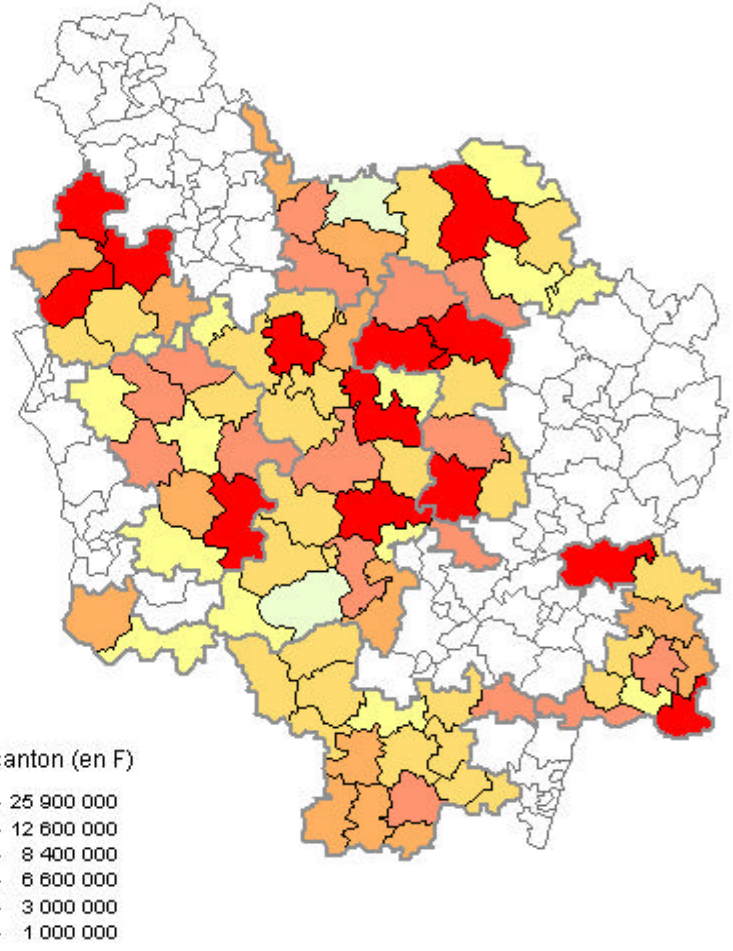
Carte 1

Localisation des équipements publics à vocation structurante



Carte 2

Localisation des équipements publics diffus



Le type d'équipement est ensuite confronté avec la population de la commune, son évolution et sa structure par âge. Le financement d'équipements n'est pas toujours fonction de la taille de la commune : la population moyenne de la commune ayant des équipements structurants n'est en effet que de 453 habitants, alors que celle ayant des équipements majoritairement diffus de 842. La réalisation d'équipements n'a pas d'influence déterminante sur l'évolution démographique récente de la commune : la baisse de population a été freinée partout, que la commune ait fait ou non l'objet d'un effort d'équipement, mais c'est curieusement dans les communes ayant le plus bénéficié d'équipements structurants que la chute reste la plus importante. Par contre elle semble en avoir sur la composition par âge, la part de population jeune étant d'autant plus forte que la commune a bénéficié d'équipements structurants, et sur le type d'emploi, la part d'emplois tertiaires étant croissante avec l'importance des équipements réalisés.

Les responsables du programme n'ont donc manifestement pas cherché à localiser les équipements structurants sur les pôles ruraux tels qu'ils ont été définis par leur fonction de centre de service et parfois de pôle d'emploi.

Conclusion

Le DOCUP, dans son introduction[53], qualifiait les conditions de vie dans la partie de la Bourgogne classée en 5b, d' »en retrait » par rapport au reste de la région, dressant un tableau préoccupant de la situation : fermeture ou éloignement des services publics et privés, dégradation du cadre de vie des villages, faiblesse de l'offre de logements locatifs, absence de confort des logements.

Le programme et celui qui l'a précédé sont intervenus massivement sur les équipements diffus (eau, électricité, voirie) pour lesquels le niveau d'équipement était déjà très convenable, après des décennies d'intervention publique sur ces thèmes. Ils ont eu par contre un rôle déterminant sur les nouveaux besoins, traduits en obligations pour les collectivités locales, en matière d'assainissement et d'ordures ménagères, avec l'espoir de retombées très positives sur l'environnement.

Mais une fois ces équipements essentiels réalisés, les besoins des populations rurales sont très diversifiés, qu'il s'agisse de l'habitat individuel, des équipements scolaires et sanitaires, des services commerciaux, des transports publics, de l'animation sportive et culturelle, des services aux personnes âgées. Il est certain que de nombreuses carences existent dans tous ces domaines dans la zone 5 b, handicapée notamment par la faible densité de sa population. Or l'action publique n'intervient qu'à la marge sur ces thèmes, a fortiori le PDZR qui est limité aux domaines de compétence de l'Union européenne. Certes des avancées ont été constatées par rapport au programme précédent, pour aborder les questions de logement, d'éloignement des services publics, de lutte contre l'exclusion, d'action culturelle, notamment grâce à la programmation locale, et on sait que d'autres dispositifs publics existent parfois pour aborder ces questions.

Il demeure que le PDZR, s'il a incontestablement amélioré l'équipement de la zone 5b, n'a peut-être pas répondu aux besoins les plus fondamentaux de ses habitants.

[53] DOCUP 5b 1994-1999, pp.7à 9.

F. SAUVEGARDE ET MISE EN VALEUR DU PATRIMOINE NATUREL

La mesure C3, intitulée « Sauvegarde et mise en valeur du patrimoine environnemental », ne présente pas d'équivalent dans le programme précédent. La diversité des types d'opérations engagées, et le large champ de bénéficiaires (aux actions du PNRM et du CSNB se sont notamment joint d'autres associations, l'ONF, des collectivités territoriales) justifient la nécessité de dresser un panorama de ces opérations, et d'identifier leur incidence vis à vis des objectifs fixés.
Les sources d'informations utilisées pour cela sont la base de données de la DRAF, les dossiers correspondant aux opérations (consultés à la DIREN et au Conseil Régional) complétés par divers entretiens.
L'impact d'actions relatives au patrimoine naturel est par nature difficile à quantifier à court terme, cependant l'analyse des objectifs et de la conduite des opérations nous fournira des éléments permettant de présager d'éventuelles avancées.

1. PRESENTATION DE LA MESURE

Avant de considérer les actions programmées, les objectifs de la mesure C3 doivent être repris tels qu'ils sont inscrits dans le DOCUP :

1.1. Objectifs de la mesure

Cet objectif stratégique s'insère dans l'axe «valorisation du potentiel touristique, du patrimoine culturel et environnemental », du fait de l'intérêt que représente le patrimoine naturel pour le développement. La valorisation de ce potentiel, qui représente un atout fort des espaces ruraux bourguignons, y est considérée dans une logique de captation de flux économiques nouveaux ou comme facteur d'attraction et de fixation de la clientèle touristique.

Dans la description de la mesure, l'environnement de la zone, présenté comme protégé, «au niveau des paysages et des milieux naturels, souvent accompagné d'un patrimoine bâti de qualité », constitue également un atout pour le développement de l'espace, «comme faire-valoir des productions locales, comme support à de nouvelles activités ou comme facteur d'attractivité pour l'implantation d'entreprises ».

Les objectifs de cette mesure sont l'aide aux collectivités locales pour l'entretien et la réhabilitation du patrimoine naturel et paysager, et la valorisation de ce «gisement » à travers le tourisme nature et le «tourisme pêche haut de gamme ». Le champ d'action est donc relativement vaste, mais le DOCUP insiste sur le fait que la priorité sera donnée aux zones à forte valeur patrimoniale ou à potentiel de fréquentation important.

1.2. Modes d'intervention

La mesure C3 était dotée dans la maquette de 60 millions de F, soit 4 % du financement du programme. Devant la lenteur de mise en place du programme (24 % seulement étaient mis en œuvre lors de l'évaluation intermédiaire), cette enveloppe fut ramenée à 43 millions de francs. Toutefois en seconde partie de programme, une mobilisation importante des acteurs permit d'élaborer et de mettre en œuvre un nombre significatif de projets.

La mesure regroupe des actions relevant d'approches diverses de la conservation et de la valorisation du patrimoine naturel. Afin de distinguer ces différentes approches et de discuter leur éventuelle cohérence, il est nécessaire de récapituler les différents types d'actions programmées.

On peut tout d'abord distinguer des opérations concernant un site précis de celles concernant l'ensemble d'un territoire.

I.- Les opérations concernant un site : nous désignons ainsi les opérations correspondant à une problématique locale. Même si elle n'est pas un cas exceptionnel, elle a été identifiée localement par des acteurs concernés (ex : responsables d'un site), sans ambition de reproductibilité de l'opération ailleurs.

Les opérations peuvent prendre la forme

- d'études (plan de gestion, suivis, études d'interprétation),
- d'intervention sur les écosystèmes : restauration, entretien,
- d'interventions sur l'équipement des sites,
- d'élaboration de documents de promotion ou guides de découverte.

II.- Les opérations concernant un territoire : nous désignons ainsi les opérations qui ne sont pas liées à des sites précis, mais concernent un territoire entier (généralement avec des limites administratives) ou plusieurs sites d'un territoire. L'approche est donc différente, car il s'agit d'avoir un point de vue plus global, soit parce que la problématique se pose ainsi, soit dans un souci d'efficacité.

Les opérations peuvent prendre la forme :

- d'études du patrimoine naturel,
- d'élaboration d'outils pour la gestion de l'espace,
- de mise en place de circuits de randonnée,
- d'édition de documents (promotion, sensibilisation).

Cette dichotomie nous permettra, à travers la description de ces actions, de mettre en évidence les différentes approches et d'individualiser les impacts. Cependant, afin d'éviter des redondances, les actions concernant l'accès aux milieux naturels et les éditions de documents seront traitées en regroupant les deux types d'approche (site et territoire).

Afin de donner un aperçu global des opérations programmées, les principaux objectifs sont regroupés dans le tableau de la page suivante :

Domaine concerné (*)		Principaux opérateurs (**)	Principaux types d'actions
Milieux naturels (29%)	Approfondissement des connaissances et conservation de la faune et flore (17%)	PNRM (39%), Associations naturalistes (54%) (dont 15% du CSNB), autres (7%)	Inventaires, expertises et diffusion des résultats Aide à la prise en compte du patrimoine naturel en amont des décisions
	Milieux naturels remarquables (48%)	CSNB (67%) ONF (19%) Autres (14%)	Acquisitions, expertises, gestion, fonctionnement des Réserves Naturelles Expertises de sites Natura2000, réhabilitation de milieux naturels (cours d'eau et mares)
	Gestion des cours d'eau (23%)	Groupements de communes, syndicats professionnels ou groupements (85%), PNRM (6%) CSNB (9%)	))Expertises,)restaurations Restauration du lit mineur du Doubs
	Ressources piscicole (3%)	Associations, fédérations de pêche (38%), syndicats intercommunaux (27%), autres (35%)	Aménagements de frayères Restaurations piscicoles de rivières et plan d'eau
	Ressources cynégétiques (3%)	Conseil régional de la Chasse de Bourgogne	Inventaire et restauration de zones humides
	Sensibilisation faune flore milieux, ou patrimoine naturel (6%)	PNRM (76%), autres (24%)	Documents et matériel pédagogique, animations Etude en vue d'une exposition permanente, centre de documentation
Paysage (18%)	Bâti, patrimoine arboré des communes (39%)	Communes (77%) Comité de développement de l'Avallonais (15%) PNR (8%)	Etudes et interventions sur un site Etude, cahiers de recommandations architecturales, exposition pédagogique. (en vue d'une prise en compte du paysage en amont des décisions)
	Autres entités paysagère (bocage, lieux touristiques…) (54%)	Communes (11%) CG Nièvre (63%) PNR (24%) Comité de développement de la Puisaye (2%)	Mises en valeur paysagères Acquisitions de terrain Atlas paysager Etude paysagère (bocage)
	Divers (7%)	Communes	Insertions paysagères (cimetière, lagunage)
Potentiel touristique (36%)	Promotion, communication (9%)	PNRM	Dépliants d'appel, recueils touristiques, journal du Parc…
	Valorisation des espaces ruraux et renforcement de l'accueil (58%)	Communes et groupements de communes (43%), PNRM (23%), CPIE pays de l'Autunois (19%), autres (15%)	Création, entretien des chemins de randonnée, créations de stations de lecture du paysage, écomusée du Morvan Aménagements et signalisations touristiques
	Valorisation des sites naturels (33%)	Communes et groupements de communes (64%), CSNB (24%), CG Nièvre (10%) association (2%)	Sentiers d'interprétation, circuits de découverte, accueil du public
Autres (17%)	Actions non définies	PNRM	Fonctionnement du Parc

Les «autres » (dernière ligne) correspondent à des actions du PNRM de nature différente dont une grande partie (environ 17% des montants programmés dans cette mesure) représente le montant lié au fonctionnement du Parc.

Les pourcentages sont calculés sur la base des coûts totaux.
(*) : Les pourcentages liés aux 3 grands domaines sont calculés par rapport à l'ensemble de la mesure.
Les pourcentages des sous-domaines sont calculés par rapport au grand domaine auquel ils se rapportent.
(**) : Les pourcentages liés aux opérateurs représentent l'importance des coûts des opérations par rapport au sous-domaine.

2. LE CONTENU DE LA MESURE

2.1. A travers les différents types d'opérations

Comme il a été dit plus haut, nous traiterons les actions concernant l'accès aux milieux naturels et les éditions de documents en regroupant les deux approches (site et territoire).

2.1.1. Les opérations d'équipement et d'édition de documents

a) L'intervention sur l'équipement

* Nature des interventions

On peut distinguer deux tendances dominantes :

- L'équipement de sites naturels à travers des parcours d'interprétation et des aménagements d'accueil du public : les sites concernés sont généralement des sites reconnus pour leur intérêt patrimonial et soumis à une gestion. Une partie des opérations a consisté en un renforcement des équipements d'accueil en raison de l'augmentation constatée de la fréquentation.

- La mise en place (ou l'équipement) d'itinéraires de promenade ou de randonnée : il s'agit, en augmentant l'offre de loisirs, de favoriser la découverte et la promotion des éléments les plus remarquables du patrimoine local, les sites touristiques et le paysage. Ces opérations ont majoritairement été initiées au niveau intercommunal, ce qui a pour avantage permettre une approche globale du patrimoine valorisable.

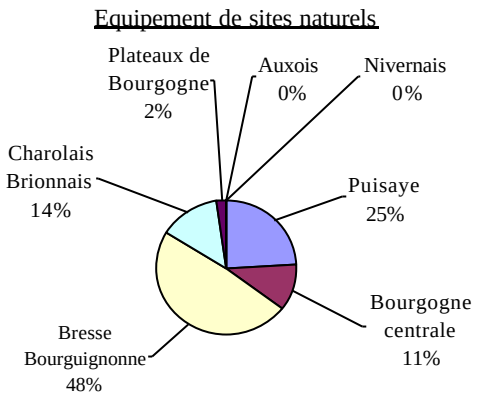
On note, plus rarement, des initiatives visant à permettre l'accès aux données sur le patrimoine sans implantation d'équipements :

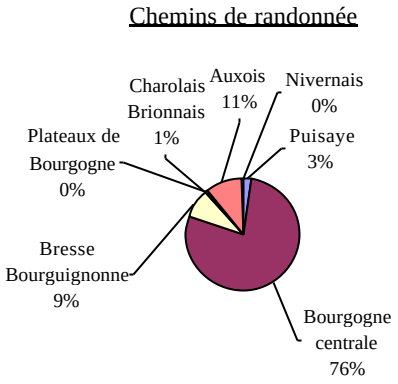
Illustration n°1

On peut citer l'exemple d'une opération, menée par le CPIE du pays de l'Autunois, qui a abouti à la conception d'un topo-guide dont le contenu permet au promeneur de découvrir et d'interpréter des sites et des paysages du canton d'Epinac. Cette démarche peu onéreuse a pour avantages de pouvoir être envisagée à grande échelle contrairement aux équipements d'interprétation qui se limitent généralement aux sites protégés ou aux milieux rares, et de ne pas dénaturer l'aspect des sites par des panneaux d'information et du balisage.
Ce topo-guide, dont la conception est terminée, reste en attente de publication en raison de son retrait du budget de la communauté de communes d'Epinac.

* Localisation de ces interventions

Les pourcentages suivants sont exprimés à par rapport au coût total de ces opérations.





En ce qui concerne les chemins de randonnée, on remarque la prédominance de la Bourgogne centrale que l'on peut expliquer, outre la taille et la richesse patrimoniale de la zone, par le fait que le PNR du Morvan, qui mène une politique de valorisation touristique du patrimoine de son territoire, est un opérateur privilégié du programme.

Pour l'équipement de sites naturels, les opérations effectuées à la réserve naturelle de la Truchère-Ratenelle expliquent en partie l'importance des actions menées en Bresse Bourguignonne.

b) L'édition de documents

On peut distinguer deux principaux objectifs pour ces opérations d'édition :
- la promotion des circuits de randonnée, des parcours d'interprétation…
- la sensibilisation du public ou de gestionnaires à un aspect du patrimoine naturel ou bâti

Ces deux objectifs ne s'excluent pas et sont même, pour certains, directement liés :
- La sensibilisation à l'intérêt du patrimoine peut explicitement s'avérer être un appel à sa découverte pour des opérations telles que l'édition de guides de découverte du patrimoine bâti et ethnographique par le PNRM.
- Un dépliant d'appel du public pour un site naturel peut, selon son contenu, répondre à des objectifs d'information et de sensibilisation.

On peut cependant constater la prédominance de l'objectif de promotion parmi ces opérations.
Le PNRM y contribue fortement avec la réalisation de fiches de renseignements touristiques, de documents de promotion du Parc.

La sensibilisation à des aspects du patrimoine afin d'encourager à sa prise en compte s'est adressée à divers publics : scolaires, agriculteurs, habitants ou touristes.

Illustration n°2

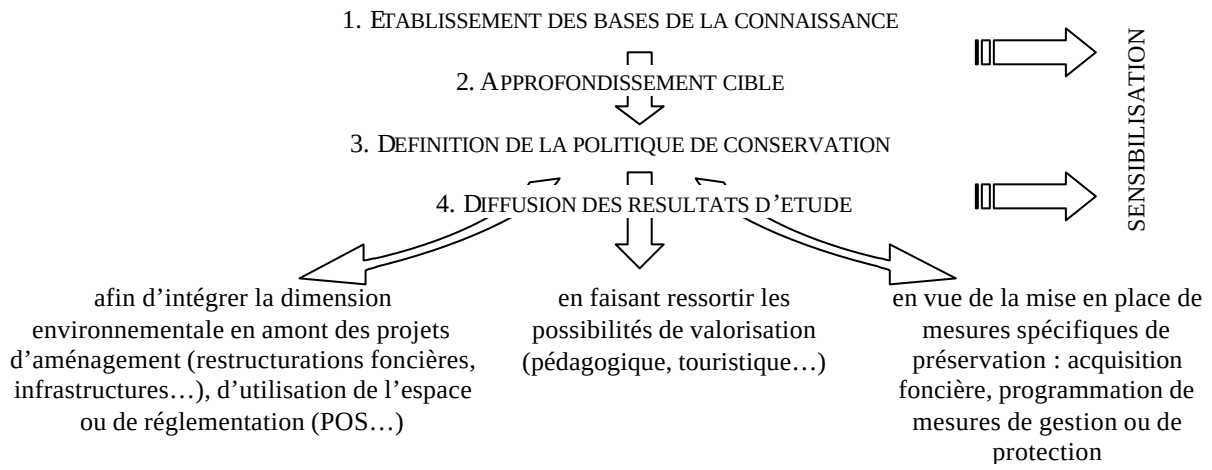
On peut citer l'exemple de la conception puis la diffusion d'une plaquette d'information sur les mesures agri-environnementales (financées par l'Union Européenne) mises en œuvre par la Chambre d'agriculture de la Côte d'Or, pour les vallées du Châtillonais et du Tonnerois. La richesse écologique de ces vallées est menacée par l'évolution des pratiques agricoles. Une étude avait préalablement été menée par le CSNB afin de dégager les enjeux prioritaires et des propositions de cahier des charges. Une plaquette rappelant les enjeux et la nature des contrats a donc été conçue afin de sensibiliser les acteurs locaux et de promouvoir la mise en œuvre de ces contrats. La diffusion de la plaquette a été effectuée lors des réunions de sensibilisation des agriculteurs.

Le PNR, à travers la diffusion de ses résultats d'études et la publication d'ouvrages, est quasiment le seul opérateur en ce qui concerne la sensibilisation à la flore, la faune et les milieux naturels.
Le reste de la zone est peu concerné par ce type d'actions.

2.1.2. Les actions menées sur l'ensemble d'un territoire

Les opérations «d'étude » et « d'élaboration d'outils pour la gestion des sites et d'éléments du patrimoine environnemental » s'intègrent dans une même dynamique dont l'objectif est la prise en compte des richesses naturelles dans les activités humaines et principalement dans l'aménagement de l'espace.

Cette dynamique peut être décomposée en 4 phases :



Les trois types de diffusion ne s'excluent pas nécessairement.

a) Les études (15 opérations au total)

Cette catégorie rassemble les deux premières phases de la dynamique décrite ci-dessus

Ces études concernent principalement la faune, la flore, les milieux naturels, mais certaines se rapportent à des sujets tels que la faisabilité d'économies d'énergie, la chasse dans le Morvan, le patrimoine ethno-historique. On y trouve par exemple le PNR pour des études de certains milieux du Morvan, la Société d'Histoire Naturelle d'Autun dont l'étude a pour but de mieux connaître la présence de la loutre en Bourgogne, …

Ces études visent principalement à la conservation d'un patrimoine souvent mal connu, en contrecarrant la négligence qui l'affecte (à travers sa prise en compte dans la gestion de l'espace) ou sa mauvaise gestion (en l'affinant selon des objectifs déterminés). Dans certains cas, ces études peuvent s'effectuer dans une optique de valorisation directe :

- soit en soulignant l'intérêt potentiel du patrimoine étudié pour le développement local (tourisme de nature, pêche…) lors du rendu de l'étude.
- soit, lorsque la valorisation est déjà effective, comme pour des espèces cynégétiques, en approfondissant la connaissance de milieux naturels afin d'affiner leur gestion dans l'optique de préserver le patrimoine valorisé.

Illustration n°3 : l'exemple du Plan Régional d'Action Chauves-souris

Le projet a été présenté par l'association Science et Nature, qui a confié l'étude au Groupe Mammalogique et Herpétologique de Bourgogne. Cet inventaire des gîtes d'hibernation qui est actuellement au stade final, s'est décomposé en deux principales phases : la synthèse des connaissances existantes et l'approfondissement sur le terrain.

A partir de là, des mesures de conservation, qui s'intègrent dans le cadre de participation des différents gestionnaires de l'espace (une collaboration avec les DDE est déjà effective), peuvent être directement proposées. Le rendu d'étude comportera des fiches descriptives pour chaque site répertorié ainsi que des cahiers techniques destinés aux communes et aux propriétaires concernés par ces sites. Cette diffusion a pour objectif d'intégrer la dimension environnementale en amont des projets d'aménagement et d'utilisation de l'espace.

Par ailleurs, cette étude constitue une base nécessaire à une campagne de sensibilisation, et à une étude portant sur les habitats de chasse des chauves-souris en vue d'une protection plus cohérente.

Cet exemple présente une action qui intègre l'ensemble de la dynamique, de l'étude à la prise en compte des résultats dans une optique de conservation. Cependant, dans un cas comme celui de l'étude de la répartition de la loutre d'Europe en Bourgogne (espèce menacée et protégée), la faiblesse des données disponibles a limité l'action à une première évaluation des milieux, qui devra être suivie d'une étude plus fine pour déboucher sur des propositions concrètes de contributions à la conservation de l'espèce.

5 études parmi les 12 débouchent sur des propositions de mesures de gestion conservatoire (PNR (3) ; CSNB, CCB). Ces mesures sont appliquées localement sur des sites présentant un intérêt particulier.

Illustration n°4

On peut illustrer cette démarche par une action (menée parallèlement dans plusieurs régions de l'est de la France), dont le maître d'ouvrage est le Conseil régional de la Chasse de Bourgogne, qui a consisté à réaliser l'inventaire et la cartographie de roselières afin d'effectuer des opérations de gestion et/ou réhabilitation sur certaines d'entre elles et assurer leur suivi. Cette opération est motivée par le fait que les roselières, qui «sont des milieux d'un très grand intérêt écologique en terme de fonctionnement de l'écosystème mais aussi pour leur qualité en tant qu'habitat d'espèces animales rares ou menacées ou d'intérêt cynégétique » sont par ailleurs considérées « en forte régression à l'échelle européenne et en France ».

Il s'agit donc de deux approches différentes qui se distinguent par le fait que la prise en compte du patrimoine environnemental s'insère à des niveaux différents des politiques d'utilisation de l'espace. Soit en amont des décisions pour que le patrimoine soit pris en compte, soit en accompagnement, c'est à dire que pour un patrimoine qui subit ou a subi les effets néfastes du mode d'utilisation de l'espace par l'homme, des mesures spécifiques sont mises en place afin de limiter localement les dégradations.

Les limites du territoire étudié sont généralement administratives et n'ont pas réellement de pertinence écologique. Cependant, le choix d'un territoire tel que la Bourgogne ou le parc naturel du Morvan permet une concertation plus efficace avec les acteurs de la gestion et de l'utilisation de l'espace lors de la définition de la politique à mener, ce qui en facilite par conséquent la mise en œuvre.

Ces études contribuent à la connaissance du patrimoine environnemental qui est nécessaire à sa préservation et par conséquent à sa valorisation. Les sujets des études de ce programme ne concernent pas toutes des éléments directement valorisables économiquement, mais toutes concernent un patrimoine qui est reconnu comme à préserver (espèces protégées aux niveaux européen et/ou national) ou comme contribuant à l'attractivité du territoire (paysages et milieux).

A l'exception du PNR, seules les associations naturalistes, informées de la mesure par la DIREN, ont effectué ces opérations dans ce programme. La nécessité de renforcer certains aspects de la connaissance du patrimoine naturel justifierait d'accentuer l'animation auprès des associations afin de les encourager à soumettre des projets dans le cadre de la mesure C3.

b) L'élaboration d'outils pour la gestion des sites

Il s'agit ici de la dernière phase de la dynamique décrite précédemment (diffusion des informations). L'action vise à mettre à disposition d'acteurs des informations sous une forme adaptée à leur prise en compte. Dans chaque cas, elle précise les moyens que chaque destinataire pourra mettre en œuvre afin d'y contribuer. Les thèmes de ces opérations, se répartissent ainsi :

Domaine concerné	Opérateurs	Sujet
Milieux naturels	PNR Morvan (2 opérations) CSNB Chambre d'agriculture 58	Milieux forestiers remarquables Milieux naturels, paysages Bocage du Charolais Systèmes d'élevages extensifs
Equipement des sites	CSNB	Equipements d'interprétation et promotion des sites naturels
Architecture	Comité de développement de l'Avallonais PNR Morvan	Habitat rural Habitat rural et bâtiments d'élevage

En ce qui concerne la gestion des milieux naturels, les destinataires sont, selon les cas, les maîtres d'œuvre des opérations d'aménagement, les exploitants forestiers ou agricoles, le but étant, dans le cadre de la participation des différents acteurs de la gestion de l'espace, de contribuer à la préservation voire à l'enrichissement d'un patrimoine naturel diversifié.

En ce qui concerne l'action relative à l'équipement des sites, l'étude effectuée vise à atteindre «un réseau cohérent de sites naturels équipés pour l'accueil du public » sur le territoire bourguignon, à travers un schéma régional d'interprétation des sites naturels et des recommandations visant à « augmenter la qualité des équipements et leur adéquation à la demande ». Elle se prolonge par 2 jours de colloque en septembre 2001.

2.1.3. Actions menées sur un seul site

a) Les études

Les objectifs des études menées peuvent être répartis de la manière suivante :

Objectif de l'étude	domaines concernés	préoccupations
Définition d'un mode de gestion ou d'un cadre d'intervention	- milieu naturel **(18)** - patrimoine bâti et arboré **(6)**	- intérêt écologique **(16)** - ressource piscicole et cynégétique **(4)** - tourisme, cadre de vie
Suivi postérieur à une intervention	- milieux naturels **(3)**	- Biodiversité, paysages
Transmission d'informations au public (contenu, forme)	- parcours dans un site naturel **(3)** - centre documentaire **(2)**	- sensibilisation au patrimoine naturel - pédagogie - accès à la connaissance
Caractériser l'intérêt et la sensibilité du milieu avant une intervention	- patrimoine arboré en ville **(2)** - cours d'eau, berges **(3)**	- paysage - faune, flore, paysage

On peut donc discerner 4 types d'objectifs distincts parmi ces études :

1er objectif Définition d'un mode de gestion ou d'un cadre d'intervention

- **Etude du milieu naturel** pour déterminer les objectifs écologiques et les moyens permettant d'y parvenir. 12 des 18 actions ont été conduites par le CSNB. Il s'agit, pour des sites dont l'intérêt patrimonial est reconnu et menacé, de définir les moyens de la conservation en l'état et dans certains cas, une expression plus riche du potentiel biologique. Cinq de ces études ont débouché sur des interventions reprises dans la catégorie « *b) intervention sur l'écosystème* »

En ce qui concerne les études mises en place par d'autres opérateurs, l'objectif de protection des milieux naturels peut être directement lié à l'exploitation de ce milieu par des pratiques telles que la chasse, la pêche ou le tourisme.

- **Etude du patrimoine paysager** pour déterminer les interventions à effectuer. (6 opérations) : l'importance du tourisme dans l'activité économique des communes est un facteur motivant la mise en valeur des bourgs qui a par ailleurs un impact positif sur le cadre de vie de leurs habitants. Les préoccupations sont, à l'exception d'une étude concernant le bocage, centrées sur la partie urbaine des communes (parc arboré, espaces publics, logements).

2ème objectif Suivi postérieur à une intervention sur le milieu

Ils ne concernent que des sites dont le CSNB a la maîtrise foncière, à l'exception d'une opération menée dans l'Yonne, à Joux-la-ville :

Illustration n°5

Dans le cadre du second remembrement mené sur le territoire de la commune, une plantation de haies de grande ampleur, bénéficiant d'une aide au titre de la mesure A2 du PDZR, a été effectuée en 1998. L'opération dont il est ici question avait pour objectif de mesurer l'impact écologique et cynégétique de cette plantation. L'étude a été menée par la Cellule d'Application en Ecologie qui avait déjà réalisé un état initial en 1998. Elle a consisté en un suivi des peuplements d'oiseaux, en tant qu'indicateur biologique, échelonné sur trois campagnes (1999, 2000, 2001), et a permis de mettre en évidence la colonisation des haies par la faune. L'étude, menée selon un protocole standardisé, contribue à l'évaluation des mesures agri-environnementales (plantation de haies destinées à la faune sauvage) et peut promouvoir ce type d'actions dans le cadre des CTE. A travers un article paru dans la revue de

…/…

…/…
l'ONC, et les multiples concertations qui ont eu lieu depuis la proposition de la plantation de haies par la DDAF de l'Yonne, un transfert des informations a été effectué. Ce partage d'expérience constitue un atout en vue de la reproduction d'initiatives du même ordre dans d'autres communes où les remembrements ont conduit à une grande diminution des populations de faune sauvage et notamment du petit gibier.
Actuellement, il est envisagé de prolonger le suivi pour une nouvelle période (5 ans) selon un protocole allégé.

Cet exemple illustre la possibilité d'effectuer dans un même programme, et à travers différentes mesures, une intervention concernant la fonction d'entretien de l'espace par l'agriculture et l'étude mettant en évidence ses effets sur le patrimoine naturel.

3ème objectif Définition de la transmission d'informations au public

Les études visent à définir le thème des informations et la forme utilisée pour un sentier d'interprétation (3 opérations concernées) ou un centre de ressources documentaires (2 opérations). Les approches sont relativement différentes en fonction des opérateurs. Cependant, il en ressort que les études d'interprétation du milieu naturel témoignent d'une préoccupation d'éveiller la curiosité du public à la richesse du patrimoine et peuvent contribuer à la prise de conscience et à une sensibilisation vis à vis de problématiques méconnues telles que l'aspect dynamique d'un fleuve.

4ème objectif Caractériser l'intérêt et la sensibilité du milieu avant une intervention

Il s'agit, en amont d'interventions dont les préoccupations sont diverses, de prendre connaissance des intérêts (paysage, faune, flore) afin d'en limiter la dégradation.

Illustration n°6

En vue de la restauration des 2 x 50 km de berges, le SIVU de la vallée du Cousin propose, afin d'obtenir des aides pour la réalisation des travaux, d'engager une étude faunistique et floristique préalable. La DIREN a mis des conditions à la programmation de cette étude dans la mesure C3 visant à permettre sa prise en compte lors des travaux. Elles concernent le choix de la structure chargée de l'expertise, ainsi que la réalisation d'un essai de travaux sur un secteur test en vue d'un éventuel recadrage.
L'étude a finalement été menée par la cellule d'Application en Ecologie de l'université de Bourgogne et a permis une meilleure prise en compte de l'impact sur le milieu lors des travaux de rattrapage d'entretien.

b) L'intervention sur l'écosystème (36 opérations)

On peut ici discerner 2 principaux types d'interventions : celles qui visent à restaurer certaines caractéristiques du milieu et celles qui tiennent plus de l'entretien.

La restauration vise principalement à rétablir des caractéristiques du milieu disparues ou en voie de disparition pour des raisons qui peuvent avoir deux origines : l'arrêt de l'exploitation agricole ou des interventions humaines.

L'entretien vise à maintenir des caractéristiques du milieu qui seraient susceptibles d'évoluer naturellement. Cet entretien est motivé par les intérêts (paysages, biodiversité…) liés aux caractéristiques actuelles : milieu ouvert, surface d'eau libre…

17 opérations concernent les milieux aquatiques dont 14 exclusivement : cours d'eau et berges, ripisylve (11) dont une sur le Doubs ; plans d'eau (6). Mais on peut voir parallèlement à ces actions, la création de 3 frayères à brochets visant à pallier leur disparition due à l'artificialisation de cours d'eau.

Illustration n°7

On peut citer le cas de travaux visant à redynamiser des mardelles dans le cadre de la «réhabilitation de milieux humides sensibles » en forêt domaniale de Prémery : ces mardelles se caractérisaient par un niveau faible d'activité biologique en raison de l'importance de l'ombre des arbres, et par une faible hauteur d'eau en raison du comblement progressif et de l'existence d'un réseau de drainage.
L'opération a consisté en l'abattage ciblé de certains arbres, le retrait de 50% des débris ligneux puis le curage sur 30% de la surface, et enfin le rebouchage des exutoires afin de relever le niveau de la lame d'eau de 50 cm. Les impacts ne sont actuellement pas quantifiables, mais il a été relevé, par le technicien forestier, une reprise de la dynamique végétale dans des zones où le décapage de tronçons de berges permet l'expression d'une partie de la banque de semences. Un inventaire des odonates a été lancé durant l'été 2001 qui donnera lieu à un compte rendu disponible début 2002. Il a néanmoins été constaté une augmentation nette du nombre de libellules. Un inventaire mené sur d'autres mardelles permettra d'établir un état initial. Le technicien forestier qui est à l'initiative de cette opération suggère de renforcer la connaissance de ces milieux par un inventaire des chiroptères qui les fréquentent.

Les actions menées sur les cours d'eau sont essentiellement des restaurations ou réhabilitations qui peuvent être suivies par un entretien. Les termes «restauration » et «réhabilitation » sont des termes qui sous-entendent un retour à une situation passée plus satisfaisante. Pour une majorité, elles consistent en fait en un rattrapage d'entretien par coupes de la végétation rivulaire et l'enlèvement d'embâcles pour des motivations centrées sur la protection des ouvrages lors des crues, le développement du patrimoine piscicole, ainsi que l'aspect visuel de l'entretien (« développement anarchique de la ripisylve »), même si des efforts sont réalisés dans la prise en compte des impacts de la restauration sur le patrimoine naturel.

Pour illustrer l'utilisation abusive de ces termes, on peut citer le cas de la « restauration du lit du ruisseau », dans le cadre de l'opération réhabilitation de milieux naturels en forêt domaniale de Glenne », qui se résume dans les faits à la pose d'une buse dans une zone où le ruisseau s'étalait sur un chemin : il ne s'agissait pas de rétablir un écosystème indigène ou historique, mais de réagir à un problème particulier.

Les milieux humides (prairies humides et marais) sont concernés par 8 opérations dont 6 exclusivement.
Ces opérations de restauration et d'entretien sont motivées par le fait que les zones humides, qui sont en régression en Bourgogne, sont progressivement abandonnées par l'agriculture et notamment par l'élevage, entraînant la fermeture des milieux et par conséquent une perte de biodiversité. 6 de ces opérations ont été conduites par le CSNB sur des sites dont le potentiel biologique est reconnu : elles visaient à restaurer les biotopes les plus remarquables puis à renforcer le patrimoine biologique par la mise en gestion durable (pâturage ou fauche par des agriculteurs locaux).

11 opérations concernent d'autres types de milieux dont l'entretien est motivé par l'originalité de ces milieux, leur richesse biologique et l'intérêt paysager. Comme pour les milieux humides, l'entretien vise à permettre l'expression du potentiel biologique. La restauration peut-être consécutive à l'arrêt du pâturage (4 pelouses calcaires sont concernées) ou, comme pour les coupes d'irrégularisation dans les peuplements feuillus, viser à restaurer un caractère naturel.

2.2. Les opérateurs

Deux opérateurs, le PNRM et le CSNB, réalisent à eux deux la majorité des actions programmées, ils sont des acteurs majeurs pour la protection et la valorisation du patrimoine naturel.

2.2.1. Le PNR du Morvan

Il ne s'agit pas ici de dresser un panorama des actions du Parc, qui s'inscrivent dans la logique de sa chartre, mais d'en distinguer certaines particularités. Au vu des actions présentées dans ce programme, le champ d'action du PNR concerne toutes les préoccupations majeures de cette mesure : milieux naturels (forêt, milieux aquatiques) faune et flore, paysages, architecture, activités de pleine nature (chasse, pêche, tourisme…). L'approche au niveau du territoire domine largement parmi les actions programmées.

a) Tourisme et loisirs

Des actions contribuent à élargir l'offre de loisirs et renforcer l'accueil sur le territoire du parc : on peut citer l'aménagement de sites d'escalade, la création et l'entretien d'itinéraires de randonnée, la réalisation de signalétique touristique routière. Le PDZR a permis de subventionner la promotion de ces produits touristiques sous forme de topoguides, de plaquettes ou de dépliants…Mais les actions de promotion concernent tout un ensemble d'éléments du patrimoine du parc : patrimoine bâti et ethnographique, patrimoine naturel ainsi que l'environnement de la maison du parc et la notoriété du parc lui-même.

Illustration n°8

L'exemple du «tour du Morvan équestre » illustre l'élargissement de l'offre de loisirs à travers une action originale dont la mise en œuvre a été permise par le fait que le parc constitue une structure favorisant la concertation entre les acteurs d'un territoire.

Il s'agit de la réalisation par le Parc, à la demande des professionnels équestres regroupés dans l'Association des Relais Equestres du Morvan, d'un itinéraire balisé de 500 km qui relie tous les hébergements équestres du Morvan. Il permet aux cavaliers propriétaires de leurs montures ou aux randonneurs qui louent des chevaux sur place de préparer des randonnées par étape de 15 à 40 km 300 exemplaires du topoguide ont été vendus depuis son édition en 1998.

« Le Tour équestre constitue un produit d'appel qui génère des retombées économiques chez les prestataires. Depuis 1997, cinq Centres de Tourisme Equestres se sont créés dans le Parc du Morvan. On en dénombre 21 aujourd'hui. ».

Il est aussi prévu la réalisation prochaine d'un tour équestre praticable dans sa totalité en attelage.

b) Sensibilisation

Le Parc développe des actions de communication et de sensibilisation au patrimoine naturel du Morvan à destination des habitants, scolaires et adultes. On peut citer la publication d'ouvrages, la conception d'outils pédagogiques, la création de stations de lecture du paysage, l'organisation de manifestations, plaquettes scolaires. Selon le PNR lui-même, «l'édition du Journal du Parc suscite de nombreuses réactions positives des morvandiaux qui, selon leurs témoignages écrits ou oraux, appréhendent mieux la structure Parc et s'impliquent plus dans ses actions. »

c) Prise en compte du paysage

Le pouvoir du PNR étant plus d'ordre pédagogique que contraignants, deux principales actions ont été menées afin de promouvoir la préoccupation paysagère sur le territoire du parc :

L'élaboration d'un atlas paysager développant une approche basée sur la perception sensible des paysages. Il intègre la prise en compte de sa dynamique d'évolution. Les enjeux du paysage ont été dégagés afin d'apporter une connaissance suffisante pour permettre aux différents acteurs territoriaux de se positionner vis-à-vis des projets d'aménagement, au regard des caractéristiques paysagères des zones concernées. Une restitution des résultats sous forme de CD-ROM sera effectuée, visant respectivement les services aménageurs (Etat, collectivités, EDF, opérateurs de télécommunication) et les élus, les associations et le grand public.

La réalisation d'un cahier de recommandations architecturales pour la partie nivernaise du Parc vise à limiter la banalisation des lieux en sensibilisant à la richesse du patrimoine par des informations réunies sous forme d'un guide. Une diffusion a été effectuée à destination des mairies des communes adhérentes et villes-portes, des acteurs territoriaux : CAUE, DDE...

Le PNR, a travers la création d'un centre et de stations de lecture du paysage, a aussi mené des actions localisées visant à valoriser le paysage et à sensibiliser la population à ce patrimoine.

d) Prise en compte du patrimoine naturel : faune, flore, milieux.

Le parc est un acteur majeur de l'extension des connaissances portant sur les espèces et les milieux de son territoire. Il veille par ailleurs à leur diffusion «pourr le porter à la connaissance des aménageurs et des maîtres d'ouvrages et pour sensibiliser le public à la protection de l'environnement ».

On peut citer la réalisation d'une base de données environnementales sur supports cartographiques pour les mettre à disposition des maîtres d'œuvre des différentes opérations (POS, cartes communales, aménagements fonciers, projets d'aménagement divers).

Des études ont aussi été réalisées afin d'améliorer la pratique de la chasse, en fonction de la gestion des milieux forestiers remarquables.

L'intervention directe sur les milieux naturels est minoritaire parmi les actions du PNR. Elle s'est concentrée sur les milieux aquatiques avec l'aménagement de deux frayères dont la réussite a été mise en évidence lors d'un suivi, et avec la restauration de cours d'eau. Les objectifs de ces restaurations prennent en compte le patrimoine piscicole, mais la préoccupation s'étend aux aspects écologiques de la ripisylve en favorisant une structure diversifiée du point de vue des espèces et hétérogène du point de vue de l'âge des tiges. La restauration est motivée par l'abandon de l'exploitation par la population agricole, et a été suivi sur deux cours d'eau par un entretien en 1999.

On peut considérer que les actions menées par le PNRM dans ce programme se situent principalement dans l'approfondissement des connaissances relatives au patrimoine du parc en vue de sa prise en compte et la sensibilisation du public et des acteurs territoriaux d'une part, et dans l'élargissement de l'offre touristique et sa promotion d'autre part.

L'impact de la mise à disposition de ces informations aux acteurs territoriaux devrait être perceptible à moyen et à long terme et dépendra des acteurs eux-mêmes, mais les concertations menées aux cours des différentes opérations auront au moins pour intérêt de permettre une généralisation de la prise de conscience des différents enjeux environnementaux.

Remarque :
Les intitulés des opérations ne renseignent pas systématiquement sur les objectifs ou sur le type d'actions conduites. Le non-remplissage des fiches d'indicateurs par le PNR a donc compliqué et limité l'évaluation. Ceci met en évidence que les indicateurs sont inadaptés à la diversité des actions programmées.

2.2.2. Le Conservatoire des Sites Naturels Bourguignons

La grande majorité des opérations menées par le Conservatoire des Sites Naturels Bourguignons dans ce programme se concentrent sur une vingtaine de sites. Ce sont des sites à forte valeur patrimoniale de par leur originalité et leur intérêt écologique (habitats d'intérêt européens ou ZNIEFF abritant des espèces protégées au niveau national et européen). Ces opérations peuvent se décomposer ainsi :

a) Expertises

Dans ce programme, plus de la moitié des sites est concernée par des études visant à déterminer les problématiques de gestion. Elles concernent systématiquement des sites dont l'intérêt patrimonial est reconnu (ZNIEFF notamment).

En fonction des résultats de l'étude sur les potentialités du milieu et les menaces mises en évidence, des propositions de gestion visant à conserver le patrimoine sont formulées, et si nécessaire, sont complétées par des propositions de moyens de protection (acquisition, protection réglementaire : APPB, incitation, convention…). Quelques actions comprennent par ailleurs un suivi visant à rendre compte des résultats d'une gestion, puis à l'affiner.

Illustration n°9

Cas de l'étude visant la mise en place du plan de gestion (description générale du site, évaluation de sa valeur patrimoniale, définition d'objectifs et proposition d'un plan de travail) du pré tourbeux de Mailly :
L'objectif principal est le maintien de la dynamique des formations de bas-marais. Il s'agit d'un site dont la valeur patrimoniale est reconnue (1 habitat de l'annexe I de la directive CEE 92/43 ; espèces rares et protégées).
Cette étude a débouché sur des interventions parmi lesquelles la pose de deux barrages sur le drain principal afin de réennoyer le système, ce qui a permis la reprise du processus de formation de tourbe.

b) Acquisition

Il s'agit du système le plus pérenne de maîtrise de gestion des sites, mais il est limité à quelques sites : seuls les sites destinés au réseau NATURA 2000 sont acquis, alors que des sites de grande valeur peuvent ne pas y être inscrits. Excepté une opération du PNRM, et deux du Conseil Général de la Nièvre, le CSNB est le seul acquéreur de sites naturels, parmi les actions programmées dans cette mesure, dont l'objectif est centré sur les intérêts écologiques.

c) Gestion

Elle concerne une majorité de sites : l'objectif est la restauration puis l'entretien de conditions de milieux permettant l'expression du potentiel biologique. Les moyens utilisés dépendent du type de milieu, mais on peut constater une préoccupation de mise en place d'une gestion régulière et durable : accords passés avec agriculteurs locaux pour fauche, mise en pâturage par des chevaux…

d) Equipement

Les interventions sur l'équipement (entretien, création) ont concerné la moitié des sites. Ils ont pour objectifs le renforcement de l'accueil du public (parking, sentier sur caillebotis), la mise à disposition d'informations (portiques d'information, sentiers et guides découverte), et la limitation de l'impact de la fréquentation (sentiers balisés, sensibilisation au respect du site).

Si des impacts positifs sur le patrimoine naturel sont obtenus à travers la conservation de sites remarquables renfermant une importante biodiversité, ils mettent par ailleurs en évidence les impacts négatifs dus à certaines orientations lourdes : arrêt du pâturage dans certaines zones, conversion des prairies en grandes cultures, fixation des berges des cours d'eau…D'où l'importance des équipements pédagogiques dont le contenu informatif sensibilise à l'aspect patrimonial que représentent ces sites et aux menaces qui justifient leur protection.

L'augmentation de la fréquentation de certains sites-(RN Truchère, Cirque de la Coquille…) met en évidence leur contribution à l'offre de loisirs de la région, et laisse présager d'une incidence non négligeable sur la sensibilisation au patrimoine naturel.

3. ANALYSE GLOBALE DE LA MESURE

3.1. Impact de la mesure sur les composantes du patrimoine naturel

a) Le paysage

Les deux approches (territoire ou site) diffèrent par leurs objectifs et leur impact :

- Des actions localisées visent à entretenir ou restaurer un élément remarquable du paysage. Elles sont principalement centrées sur la composante urbaine des communes.

- Des actions visent une prise en compte plus globale du paysage dans l'utilisation de l'espace (atlas paysager du PNRM, projet «bocage du charolais » du CSNB, cahiers de recommandations architecturales).

La première approche a un impact direct, notamment à travers l'attractivité, et n'est envisagée que pour des enjeux forts et d'ampleur limitée, la seconde est plus un investissement sur le long terme (en raison pour partie, du temps nécessaire à la généralisation de la démarche parmi les différents acteurs), et permet de soulever des enjeux majeurs.

Ces deux approches sont complémentaires, mais la prise en compte globale apparaît comme secondaire dans ce programme et son développement doit être encouragé.

b) Le renforcement du patrimoine piscicole

Les principales actions à objectif piscicole sont l'aménagement de frayères et l'aménagement de cours d'eau visant à conforter et à favoriser le développement des populations de poissons. Les moyens mis en œuvre diffèrent de ceux évoqués dans le DOCUP qui parlait de la suppression ou de l'adaptation d'une trentaine d'ouvrages.

Cependant, l'objectif piscicole est aussi associé aux entretiens de rivières : pour une partie de ces entretiens, l'objectif écologique affiché dissimule en fait une préoccupation centrée sur le patrimoine piscicole.

Les interventions sur les cours d'eau de ce programme viennent appuyer les politiques d'entretien et d'aménagement des rivières des Conseils Généraux dont les objectifs sont clairement orientés vers l'écoulement des eaux et le patrimoine piscicole. Le PDZR, à travers la consultation de la DIREN, conditionne l'aide à la restauration des cours d'eau à la prise en compte de l'impact environnemental des travaux, permettant de limiter l'impact sur la faune et la flore. Mais l'objectif de qualité du ruisseau reste souvent centré sur les peuplements piscicoles puis est étendu à d'autres fonctions écologiques par extrapolation, sans conception globale.

Si le DOCUP encourage les actions visant à conforter le patrimoine piscicole, il n'intègre pas toutes les fonctions écologiques des milieux aquatiques dont la prise en compte permettrait une meilleure cohérence entre les interventions sur le milieu.

c) Les milieux naturels, la faune, la flore

Les types d'actions pris en considération sont les interventions sur le milieu et les études relatives au patrimoine naturel

La préservation des milieux en elle-même ne présente pas de bénéfices immédiats, mais permet de soustraire des sites menacés à forte valeur patrimoniale à une probable dégradation future. Le bénéfice à court terme pour la biodiversité provient en particulier de la restauration puis de la gestion qui y sont effectuées et qui visent l'expression du potentiel biologique (ce qui a été mis en évidence par des suivis écologiques menés dans ce même programme). A ce niveau, les résultats attendus du DOCUP (15 sites gérés) sont largement atteints.

Il est cependant nécessaire de resituer ces actions dans un contexte plus global. En effet, le maillage de ces milieux est relativement peu dense, face à certaines grandes tendances (dues aux modes d'utilisation de l'espace) qui entraînent leur régression. Selon l'indicateur relatif aux «milieux naturels protégés par des mesures non réglementaires » (fiche technique NAT 007) mis en place par l'Observatoire régional de l'environnement de Bourgogne (OREB), «en 1999, 118 sites bénéficiaient de ce type de protection : ils couvraient (…) environ 1% des surfaces répertoriées dans l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique et floristique de type I » de Bourgogne, (et 2% des ZNIEFF de type I étaient concernées par une protection réglementaire).

Par ailleurs, la gestion de sites à forte valeur patrimoniale contribue à la sauvegarde de la diversité biologique, mais ne se suffit pas en elle-même : On ne peut pas réduire la préservation de la nature à un catalogue de sites dont la dynamique est contrôlée par un mode de gestion prédéfini. L'aspect évolutif des milieux est un des aspects intrinsèques du patrimoine naturel qui ne doit pas non plus être négligé.

En ce qui concerne les cours d'eau, les réalisations dépassent quantitativement les résultats attendus (100 km de berges restaurées). Cependant, comme il a été énoncé au paragraphe précédent, les véritables motivations (loisir pêche, mais aussi aspect esthétique) sont souvent masquées, dans les dossiers correspondants, par l'affichage abusif de considérations environnementales. La préoccupation environnementale, hormis de rares exemples, se limite aux impacts de la restauration sur le milieu. Les fonctions écologiques ne sont pas au cœur des objectifs : les restaurations des cours d'eau ne visent pas à restaurer des fonctions écologiques perturbées par des aménagements divers (aspect dynamique du cours d'eau, méandrements réprimés par la rectification, le creusement de lit, la fixation des berges).
La mesure C3 évaluée ici, aurait pu être l'occasion, en devançant les réglementations en vigueur, d'encourager l'évolution des interventions en intégrant les aspects écologiques aux objectifs des interventions sur les rivières.

Les études, les inventaires du patrimoine naturel, puis la mise à disposition d'outils facilitant sa prise en compte par les acteurs territoriaux permettent d'élargir le champ des préoccupations et leurs effets seront perceptibles sur le long terme. En effet la prise en compte du patrimoine en amont des décisions dispenserait de la mise en de lourds dispositifs de conservation ou de restauration. Il sera nécessaire, pour mesurer les impacts, de vérifier que le transfert des informations aux acteurs est efficace, qu'elles sont réellement prises en compte dans les processus de décision. Ces études s'avèrent nécessaires du fait de la négligence de certains éléments du patrimoine qui découle de l'insuffisance des données disponibles. Il convient donc d'encourager à développer ces types d'actions à travers par exemple la communication des objectifs des programmes aux associations (qui sont les principaux opérateurs concernés par ces types d'action en dehors du territoire du PNRM).

En effet, le PDZR s'insère dans une optique de développement durable, où la prise en compte en amont devra être systématique. Ce n'est actuellement pas le cas, c'est pourquoi il convient d'accompagner la transition par des mesures spécifiques de sauvegarde. Des indicateurs mis en place par l'OREB (fiches NAT 002 et NAT 003) renseignent sur la présence d'espèces animales et végétales protégées ou menacées. Ils rapportent par exemple la présence en Bourgogne, en 1999, de 28 espèces de mammifères considérées comme menacées au niveau national.

3.2. Impact sur les relations des acteurs au patrimoine

a) La valorisation du patrimoine

Les résultats attendus, relatifs au développement des sentiers de randonnée, les itinéraires d'interprétation, tels qu'ils sont formulés dans le DOCUP sont, quantitativement, largement atteints. Cela témoigne d'une mobilisation de diverses catégories d'acteurs locaux.

On remarque une prise de conscience de la part de beaucoup d'élus locaux de l'intérêt que peut représenter la valorisation d'un milieu naturel, vis à vis du tourisme comme de la population locale. En ce qui concerne l'accroissement de l'offre de randonnée, une part importante est due aux structures intercommunales et au PNRM. L'importance du territoire concerné par de tels opérateurs a permis une prise en compte globale du potentiel valorisable et des contraintes, et par conséquent une action plus efficace.
Des disparités existent entre les différentes zones, dues en partie aux caractéristiques du territoire. On peut cependant noter que le Nivernais et le Charolais-Brionnais, qui selon le «schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux » présentent des atouts en matière de sites naturels et de paysages, à travers notamment la vallée de la Loire, ne sont pas ou peu concernés par la mise en place de circuits de randonnées ou de parcours d'interprétation dans ce programme.

La mise en valeur des sites répond à des objectifs de développement, mais l'impact sur la sensibilisation à l'environnement, difficilement quantifiable, n'est pas négligeable et notamment pour l'interprétation des milieux naturels qui permet de présenter au public des enjeux souvent ignorés. Pour ces raisons, ce type d'action mériterait d'être étendu à l'ensemble de la zone. La priorité est actuellement donnée aux zones à forte valeur patrimoniale, mais il serait intéressant de prendre plus largement en compte la sensibilisation potentielle aux enjeux environnementaux dans le choix des sites.

b) Le comportement des acteurs

Différents types d'actions programmées dans cette mesure ont contribué à la sensibilisation du public ou des acteurs du territoire aux enjeux environnementaux. :

- à travers des actions ciblées en direction du public (telles que l'édition de documents pédagogiques essentiellement sur l'initiative du PNRM, l'interprétation des milieux naturels) ou en direction des acteurs (telles que la communication des résultats d'études du patrimoine environnemental). On peut illustrer l'augmentation de l'intérêt pour le patrimoine naturel par l'accroissement du nombre de participants aux différentes animations du PNR ou celle de la fréquentation de sites tels que la Réserve Naturelle de la Truchère-Ratenelle.
- de manière interne à la mise en place des opérations, à travers les concertations des différents acteurs du territoire.

Une grande diversité d'actions relatives au patrimoine naturel a donné lieu à des concertations qui, par les objectifs visés et les catégories d'acteurs concernés, peuvent être propices à accroitre la sensibilité vis à vis d'enjeux environnementaux. On peut citer :

- la consultation, par le PNRM, des acteurs locaux «pour avis et propositions sur les objectifs de gestion et l'estimation des coûts liés aux moyens à mettre en place pour les atteindre», dans le cadre d'une opération de «mise en œuvre d'outils d'aide à la décision pour la gestion des espaces naturels d'intérêt majeur»,
- la participation des futurs utilisateurs du cahier de recommandations architecturales et paysagères, sur l'initiative du Comité de Développement de l'Avalonnais, aux réunions précédant l'élaboration du document,
- les accords passés avec les agriculteurs locaux pour l'entretien (par fauche ou pâturage) de prairies dont le CSNB a la maîtrise foncière,
- le comité de pilotage très ouvert mis en place par l'association Maison de la forêt et du tourisme de Leuglay pour l'étude visant à définir la nature et le contenu de l'exposition permanente.

3.3. Intégration de la mesure C3 dans l'ensemble du programme

L'intégration de la mesure dans le programme peut être appréciée dans deux domaines :

a - Certaines actions de la mesure répondent également à des objectifs correspondant à d'autres mesures du PDZR :

On peut par exemple citer le projet « bocage du Charolais » mené par le CSNB, relatif à la fonction d'entretien de l'espace par l'agriculture qui est par ailleurs intégré à l'objectif stratégique «mieux impliquer l'agriculture dans l'environnement rural » ; ou encore la restauration et la mise en valeur d'une plantation de tilleuls à Semur en Auxois qui répond aux attentes de l'objectif opérationnel « réhabiliter les villages » de la mesure D2 (qui envisageait des actions telles que « la réhabilitation et aménagement de parcs et jardins » ou des programmes de plantation d'arbres), mais figure en C3 du fait de la qualité paysagère du site.

b - Pour d'autres, ce ne sont pas les objectifs des actions qui justifient leur insertion dans la mesure C3, mais l'effort réalisé en direction de l'impact sur le paysage ou les milieux naturels : on peut citer l'extension du cimetière sur la commune d'Asquins, dont la situation dans le site inscrit du Vézelien a motivé une préoccupation paysagère marquée ou certaines restaurations de cours d'eau dont l'objectif n'était pas centré sur l'environnement, mais dont l'impact sur le milieu a été pris en compte.

Cette mesure a donc permis d'accompagner des efforts en direction du patrimoine environnemental dans des domaines ou sa prise en compte n'est pas automatiquement intégrée.

Cependant, pour certains secteurs comme l'agriculture la forêt et le cadre de vie, des objectifs environnementaux existent. La présence de ces actions dans la mesure C3 révèle la nécessité d'approfondir les démarches de prise en compte des interactions avec l'environnement dans ces axes. Dans les programmes suivants, ce type d'actions pourra être intégré parmi les actions relatives au secteur auquel elles correspondent (agriculture, forêt, cadre de vie), libérant des moyens pour la mesure C3 d'étendre le champ de ses préoccupations à de nouveaux enjeux. Il sera donc intéressant de suivre, au cours des programmes ultérieurs, le glissement des opérations du type de celles citées plus haut, vers les axes relatifs à leur secteur. Cela constituerait un indicateur de l'évolution du programme vers le concept de développement durable.

3.4. Conclusion

Le champ, relativement large, des actions de valorisation et de conservation du patrimoine naturel regroupées dans la mesure C3 renseigne sur l'état de la préoccupation par rapport aux enjeux environnementaux. Son insertion dans le PDZR de Bourgogne, parmi des actions de développement de secteurs divers, fait apparaître quelques incohérences du programme : on y voit par exemple se côtoyer une étude visant à mesurer le bénéfice écologique de travaux de plantation de haies et des remembrements entraînant une diminution de la végétation : c'est la traduction de la difficulté de mise en œuvre de l'ambition du développement durable. Ceci justifie la nécessité de l'accompagnement, à travers la mesure C3 des efforts en direction du patrimoine environnemental dans des domaines ou sa prise en compte se révèle insuffisante. Cette mesure a permis d'accompagner des efforts en direction du patrimoine environnemental dans des domaines ou sa prise en compte n'était pas automatiquement intégrée.

Pour l'avenir, il apparaît souhaitable d'encourager les actions favorisant la prise en compte du patrimoine (paysage, milieux naturels …) en amont des décisions, et de leur donner une place plus importante parmi les objectifs des programmes ultérieurs, tout en s'assurant que seules les actions ne trouvant pas place dans les autres secteurs figureront dans une mesure concernant les espaces sensibles.

G. MOBILISATION DES RESSOURCES HUMAINES

1. ANALYSE DES OBJECTIFS ET DES CONDITIONS DE MISE EN ŒUVRE

1.1. Les objectifs affichés dans le PDZR

Le développement des ressources humaines constitue l'un des 5 axes d'intervention du PDZR. Pour les concepteurs, l'action sur les ressources humaines est un facteur d'accompagnement des démarches de développement que vise à promouvoir le PDZR. S'appuyant sur le constat d'un manque d'intégration des actions de formation avec les autres axes du programme dans le premier PDZR, le second PDZR affiche une volonté plus forte d'articulation dans une perspective de développement local.

La traduction opérationnelle de cet objectif n'a pu éviter un retour à une logique plus sectorielle, c'est-à-dire une logique d'offre de formation. Seuls les investissements dans les centres de formation, financés sur des fonds FEDER, sont intégrés avec les actions auxquels ils sont liés.

Les actions sur les ressources humaines s'organisent autour de 4 axes d'intervention se distinguant par des actions destinées à des publics différents :

- La formation et le conseil des acteurs du développement local :

Cet axe s'appuie sur l'expérience du premier PDZR, qui a fait l'objet dans son évaluation finale de nombreuses propositions d'adaptation et d'amplification. Elle reprend le constat de la faiblesse d'intervention du premier PDZR en matière d'appui aux créateurs d'activité et de promotion des démarches de développement local. L'intervention sur cet axe se fait par des actions de sensibilisation des acteurs locaux (E11), d'accompagnement de projets (E12, E14), notamment des projets de diversification en agriculture ou d'aide au conseil dans les entreprises, par des formation d' agents et animateurs de développement (E13).

Les objectifs suivants sont affichés :
- soutien de 40 projets collectifs de développement,
- soutien de 250 porteurs de projets par la formation (dont 50 aides au conseil)

- La formation professionnelle des salariés en activité et des chômeurs

Dans ce domaine, le PDZR a pour ambition d'accompagner la modernisation des entreprises par la mise en place de plan de développement des qualifications. Il vise également à prévenir le chômage en anticipant les mutations par des actions d'adaptation ou de reconversion de la main-d'œuvre. Le PDZR affiche aussi l'objectif de favoriser la création d'activité par la professionnalisation, notamment des jeunes et des salariés en reconversion.

Contrairement au premier PDZR qui faisait apparaître des sous-mesures et des objectifs par secteurs d'activité, au prix d'une certaine dispersion, le second PDZR affiche 3 objectifs de formation (adaptation, qualification, reconversion). Ces notions ne sont toutefois pas traduites d'un point de vue opérationnel dans les différents secteurs d'activité, ce qui tend à rendre plus flous les objectifs du programme dans chaque secteur d'activité (notamment dans le commerce et l'artisanat). Le DOCUP ne précise pas non plus si l'effort de formation porte sur le développement des compétences dans les entreprises en place à travers des plans de formation, ou sur l'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre sur le marché de l'emploi. L'imprécision des objectifs en la matière favorise une logique basée sur l'amélioration de l'offre de qualification par le soutien des organismes de formation, au risque de développer ou renforcer des inadéquations sur les marchés locaux du travail.

Le développement des formations qualifiantes dans les secteurs de l'exploitation forestière (BTA bûcherons manuels, formation conducteurs d'engins, formation supérieure de responsables de chantiers, agents polyvalents de scierie) et du tourisme (professionnalisation) est particulièrement visé, dans la continuité des bons résultats acquis dans le 1er PDZR et dans la mesure où ils sont identifiés comme étant localement des secteurs à fort potentiel d'emploi. Le PDZR veut notamment contribuer à créer un pôle régional de compétences en matière d'exploitation forestière (au Lycée forestier de Velet). L'intervention du PDZR dans le financement de la formation des jeunes agriculteurs apparaît quant à elle moins spécifique, sauf peut-être la préparation à des activités diversifiées.

Les objectifs suivants sont affichés :
- 2000 personnes doivent acquérir une qualification
- 1200 doivent s'installer en agriculture
- 1500 bénéficiaires doivent créer ou reprendre une activité dans les autres secteurs (industrie, forêt, tourisme, BTP)

Les deux autres domaines d'intervention du PDZR représentent une innovation par rapport au premier PDZR : préparation et accompagnement de la formation et aide à l'insertion professionnelle des publics ruraux en difficulté.

- Préparation et accompagnement de la formation :

Le PDZR vise à favoriser la prise en compte des évolutions des modalités de formation : individualisation de la formation, formation à distance. Il soutient pour cela l'offre de prestations d'évaluation des acquis, de formation individualisée et à distance, et encourage la délocalisation de la formation dans la zone 5b.

Par accompagnement de la formation, les concepteurs du PDZR, cherchent à intervenir en amont de la formation par l'accueil et l'orientation des personnes. Ces actions doivent contribuer à rendre plus accessible la formation aux bénéficiaires potentiels de la zone souvent peu mobiles, en renforçant leur repérage et leur accueil et en adaptant les modalités de formation. Il s'agit là d'une extension significative du champ d'intervention du PDZR par rapport au 1er programme. Cette mesure apparaît particulièrement pertinente pour les espaces ruraux qui se caractérisent le plus souvent par leur éloignement de l'offre de formation.

Les objectifs suivants sont affichés :
- 4 000 personnes doivent être évaluées et/ou orientées
- 40% des personnes touchées doivent être réinsérées ou en formation
- 30 structures d'accueil ou de suivi doivent être soutenues

- Aide à l'insertion professionnelle des publics en difficulté

Alors que les mesures précédentes concernent des personnes en activité ou en recherche d'emploi, celle-ci propose d'agir au niveau des populations plus éloignées de l'emploi (personnes en grande difficulté, femmes sans activité professionnelle) dans une perspective de solidarité et de cohésion sociale dans les zones rurales. Il s'agit par conséquent davantage d'insertion sociale, de remobilisation, que d'insertion professionnelle proprement dite.

La prise en compte dans le PDZR de la question de l'insertion sociale n'est pas étrangère à la dégradation de la situation de l'emploi et au développement de l'intervention publique dans le traitement de la précarité (mise en place des CES, du RMI en 1988). Le PDZR favorise la politique d'insertion par l'économique mise en œuvre dans le cadre des programmes départementaux d'insertion, en s'appuyant sur les potentialités des zones rurales (patrimoine environnemental et bâti). En ce sens, ce type d'action relève d'une logique d'insertion sociale de publics en grandes difficultés, s'appuyant sur des activités non marchandes, elle est vue comme une étape préalable à une insertion professionnelle.

L'objectif d'améliorer l'insertion professionnelle des femmes a également été poursuivi, dans la mesure où les femmes sont davantage confrontées aux difficultés d'accès à l'emploi en raison d'une structure défavorable de l'emploi (faiblesse des emplois de services). Le soutien au développement du télétravail et l'amélioration des services de l'emploi sont identifiés comme des facteurs pouvant contribuer à cet objectif.

Les objectifs suivant sont affichés :
- soutien de 25 projets d'insertion/développement
- réalisation de 6000 journées de travail en structures d'insertion

1.2. Des actions aux modalités d'action : une réorganisation des mesures

La construction de l'arbre d'objectifs de cet axe du PDZR, fait apparaître certaines incohérences qu'il apparaît nécessaire de traiter pour rendre plus explicites les modalités d'action retenues en vue de développer les ressources humaines de la zone 5b ainsi que l'évaluation de leurs résultats et impacts. Le tableau suivant synthétise les principaux aménagements proposés.

Tableau 1
Modalités d'action et mesures correspondantes

Modalités d'action	Objectif général	Contenu
Formation-développement	Favoriser l'organisation des acteurs à l'échelle des territoires pour la mise en œuvre d'actions de développement local	S/mesure E11, E12, E13
Formation professionnelle	Adapter la qualification de la main d'œuvre aux besoins de l'activité économique	Mesure E2 S/mesure E14 (programme ARDAN) et E42
Insertion professionnelle	Favoriser le retour à l'emploi des chômeurs	Mesure E3 S/mesure E44
Insertion sociale par l'économique	Eviter l'exclusion sociale des personnes les plus en difficulté	S/mesure E41

Certaines sous-mesures ont été intégralement ou partiellement réaffectées aux modalités auxquelles elles semblent répondre prioritairement. Ainsi, le programme ARDAN répond en premier lieu à un objectif de qualification de personnel dans l'entreprise, la professionnalisation des femmes se traduit par leur qualification. De même, l'action visant l'amélioration des services de l'emploi (E44) a été regroupée avec les initiatives prises en matière d'insertion professionnelle. Par ailleurs, les mesures relatives aux investissements en infrastructures de formation (A113, A211 et E5), sont traitées avec les équipements publics. L'analyse de leurs impacts sur l'évolution de la capacité et de la qualité de la formation dans la zone 5b est toutefois intégrée dans le présent rapport thématique.

Cette structure sera celle utilisée pour la présentation des résultats du programme, à quelques exceptions près (notamment, lors de la comparaison des réalisations avec les prévisions financières formulées uniquement au niveau de la mesure).

1.3. Les conditions de mise en œuvre

L'essentiel des actions de formation ont été programmées à l'échelle régionale. Les actions de sensibilisation au développement local et d'accompagnement de projets l'ont été dans le cadre des PRDC qui apparaissent constituer l'échelon pertinent d'élaboration et de mise en œuvre d'actions de

formation-développement : toutefois, seul celui du Nivernais a prévu une contribution au financement de ces actions ; les PRDC de Saône et Loire et de l'Auxois ont centré leurs préoccupations sur les besoins de formation des entreprises, sans prévoir d'apports spécifiques au niveau local.
Aucun contrat d'objectifs ne prévoit de dispositifs locaux d'identification des besoins de formation, malgré les propositions précises faites lors du précédent PDZR. La déconnexion entre les actions de formation professionnelle et d'insertion et la programmation locale n'a pas favorisé une approche territoriale des problèmes de qualification et d'insertion.

1.4. Le PDZR dans la politique régionale : les apports spécifiques pour la zone 5b

L'intervention du PDZR dans le développement des ressources humaines s'insère dans un ensemble de dispositifs régionaux de formation professionnelle et d'insertion sociale et professionnelle, dans lesquels les apports spécifiques du PDZR n'apparaissent pas toujours clairement.

- Cohérence avec le CPER

La grande majorité des actions du PDZR est inscrite dans le Contrat de Plan et est mobilisable sur l'ensemble du territoire régional. Les actions de formation-développement sont, quant à elles, plus spécifiquement liées au PDZR dans la mesure où, étant inscrites dans l'action PRDC du CPER, elles ne peuvent être mises en œuvre que sur la zone 5b.

Les actions de formation professionnelle pour adultes soutenues par le PDZR s'insèrent dans le programme du Conseil Régional qui a toute la compétence en la matière, pour les publics jeunes et une compétence partagée avec l'Etat pour les adultes. Les actions de formation mises en œuvre dans la zone PDZR ne bénéficient d'aucune condition spécifique, ce qui signifie que l'apport du PDZR dans ce domaine ne peut se manifester que par une augmentation des moyens financiers mobilisables en zone 5b pour la formation professionnelle. En Bourgogne, le Conseil Régional bénéficie directement des contreparties européennes du PDZR au regard des actions qu'il finance à travers un système de remboursement. Si d'évidence, cette procédure simplifie les modalités de gestion des fonds pour les organismes de formation, elle rend moins lisible l'impact du PDZR sur la zone 5b. L'absence de spécificité des actions de formation inscrites dans le PDZR par rapport à celles du contrat de plan favorise les effets d'aubaine dont l'ampleur est difficile à évaluer.

Le domaine de l'insertion professionnelle se caractérise par une grande diversité et une superposition de dispositifs émanant de l'Etat, du Conseil Régional et des collectivités locales. L'offre dans ce domaine, apparaît relativement cloisonnée par catégorie de public (les jeunes, les chômeurs) et faiblement coordonnée malgré les efforts faits en Bourgogne de contractualisation dans le CPER (Missions locales, Mission d'information professionnelle, CIBC, etc…). Les objectifs du PDZR semblent contribuer à diversifier les initiatives dans ce domaine avec le risque d'accroître le manque de lisibilité. Concernant l'insertion sociale et notamment les chantiers d'insertion, le PDZR appuie les politiques des Conseils Généraux tel que le programme départemental d'insertion destiné aux allocataires du RMI.

- Cohérence avec les programmes européens objectif 3

La lutte contre le chômage de longue durée et l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes sont les objectifs poursuivis dans le programme européen objectif 3, mis en œuvre sur l'ensemble du territoire bourguignon. Certains objectifs, communs à ces deux programmes, posent inévitablement la question de la pertinence et de la lisibilité de l'intervention publique. D'un point de vue opérationnel, ces dispositifs s'avèrent financièrement complémentaires, notamment sur les actions d'insertion par l'économique. Enfin, la proximité des gestionnaires des deux programmes favorise la cohérence des actions.

En définitive, quelques enseignements peuvent être tirés de cette lecture des objectifs du PDZR en matière de formation et d'insertion sociale et professionnelle :

- L'intervention du PDZR dans le domaine des ressources humaines s'est élargie par rapport au précédent. L'élargissement porte d'abord sur les publics : à côté de l'intervention sur les salariés ou chômeurs en recherche d'emploi, le PDZR intervient aussi sur les publics en difficulté (chômeurs de longue durée) ; il porte aussi sur les conditions d'intervention : alors que le 1er PDZR intervenait par la seule formation, le second intervient aussi plus en amont sur le repérage des bénéficiaires potentiels et l'adaptation des modalités de formation pour accroître leur accessibilité aux populations de la zone 5b.

- En revanche, le regroupement des objectifs de formation dans un axe spécifique conduit à rendre peu lisible la contribution de la formation au développement des activités.

- Plus généralement, le PDZR, avec sa construction essentiellement sectorielle, n'est pas parvenu à articuler la formation et le développement des territoires. Les PRDC n'ont pas joué le rôle de catalyseur et d'identification des besoins des territoires pour les ressources humaines, bien qu'une telle démarche ait été proposée lors de l'évaluation du 1er PDZR.

D'une manière générale, le PDZR est peu innovant en matière de développement des ressources humaines. Il intervient essentiellement en confortant les dispositifs d'intervention existant, déjà nombreux et diversifiés, au risque de renforcer le manque de lisibilité de l'intervention publique.

2. BILAN DES REALISATIONS DU PDZR

Les principales réalisations du PDZR sont présentées dans cette partie, à partir de l'exploitation de la base de données et l'analyse d'un certain nombre de dossiers consultés à la cellule FSE de la DRTEFP. Des illustrations plus détaillées de certaines réalisations sont proposées, à partir d'enquêtes directes auprès d'une vingtaine de bénéficiaires.

Nous présentons, dans un premiers temps, les réalisations globales à partir des indicateurs financiers, avant de proposer, dans un second temps, une analyse plus qualitative des réalisations.

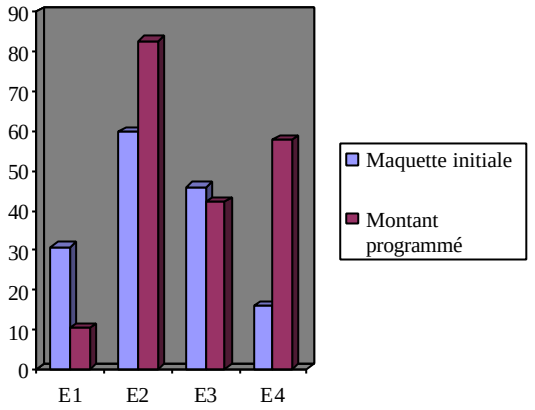
2.1. Résultats globaux

2.1.1. Réalisations financières

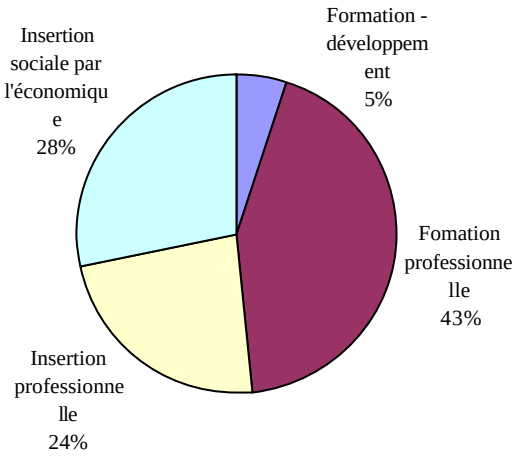
193 MF de crédits publics ont été programmés sur l'ensemble de la période 94-99 (hors mesure E5), soit 13% des programmations totales du PDZR. La formation occupe ainsi une place beaucoup plus importante dans ce second PDZR que dans le précédent avec 4 fois plus de crédits et surtout une proportion trois fois plus importante par rapport aux montants programmés dans le 1er PDZR.

L'évaluation intermédiaire avait relevé un démarrage lent des actions de formation (35% de crédits programmés à mi parcours, notamment dans les actions de formation-développement et d'insertion professionnelle). 70% des montants ont été programmés dans les 3 dernières années (1997 à 99). Cette accélération de la programmation est d'autant plus forte que la maquette initiale a été abondée de quelques 31 MF (net) au cours du programme, pour satisfaire l'ensemble des demandes de financement.

Graphique 1
Montants financiers prévus et réalisés (selon les mesures du programme)[54]



Graphique 2
Modalités d'intervention sur les ressources humaines (montants programmés)



Source : DRTEFP, septembre 2000

Près de la moitié des crédits sont consacrés à la formation professionnelle : l'intervention dans ce domaine est concentrée sur moins de 70 actions de formation de relativement longue durée (cf. tableau 2), et concerne 3 000 bénéficiaires. L'analyse des résultats de ces actions devra indiquer si les domaines de formation correspondent effectivement aux besoins en compétences des entreprises de la zone. En effet, si cette correspondance est évidente dans le cas de financement de plans de formation d'entreprises, la question est entière pour les actions soutenant des organismes de formation.

Les réalisations dans le domaine de l'insertion professionnelle sont significatives dans la PDZR, près du quart des crédits y sont consacrés conformément aux prévisions pour soutenir près de 120 actions très diversifiées de courte durée ayant touché près de 10 000 bénéficiaires. Si la pertinence d'une telle intervention est forte au regard des caractéristiques de la main-d'œuvre et du marché du travail (faible qualification, faible mobilité), la plus-value qu'apportent ces opérations sur la zone doit être analysée finement ainsi que leur cohérence avec l'ensemble des dispositifs, nationaux, régionaux et locaux existant dans ce domaine.

L'éligibilité des actions d'insertion sociale au PDZR a répondu à une demande largement sous-estimée à l'origine du programme : les dépenses ont en effet largement dépassé les prévisions initiales, nécessitant un abondement de 34 MF, ce qui a fait de cette mesure la plus importante après la formation professionnelle. Cette situation s'explique par la généralisation de la politique de chantiers d'insertion, en particulier dans la Nièvre, développés dans le cadre des programmes départementaux d'insertion que le PDZR a permis d'amplifier.

Une partie de cet abondement provient de la réduction des 2/3 de l'enveloppe prévue pour les actions de formation-développement qui se sont révélées moins nombreuses et surtout moins coûteuses que prévu, ne mobilisant que 5% des crédits consacrés aux ressources humaines.

[54] Les données sont présentées selon les mesures du programme, et non selon les modalités d'intervention, qui, elles, n'avaient donné lieu à aucune prévision financière.

Tableau 2
Caractéristiques des actions par modalités d'intervention

Modalités d'intervention	Nb d'op.	Nombre de bénéficiaires	Montant programmé (en KF)
Formation-développement	55	2 450	9 734
Formation professionnelle	67	2 965	83 504
Insertion professionnelle	117	9 776	45 422
Insertion sociale	76	2 192	54 460
Total	315	17 383	193 121

Source : DRTEFP septembre 00

2.1.2. Localisation des interventions

Sur près de 80% des actions localisables sur des zones PRDC[55], près du tiers des crédits sont mobilisés en Bourgogne Centrale (cf. tableau 3), les Plateaux de Bourgogne et le Charollais-Brionnais en utilisant chacun près de 20% ; la Bresse mobilise quant à elle très peu de crédits dans le domaine de la formation ; mais ces chiffres sont toutefois inférieurs à la réalité en Saône-et-Loire, du fait des nombreuses actions menées au niveau départemental (par les Foyers Ruraux dans le domaine de la formation-développement, par le Conseil Général dans son programme d'aide à la mobilité), ayant des retombées sur les deux zones PRDC.

Tableau 3
Localisation des actions de formation (montants programmés)

Localisation	Form. Dev.	Formation professionnelle	Insertion prof	Insertion sociale	Totaux
Auxois	234 656	2 061 720	6 647 220	7 859 615	16 568 555
Bourgogne Centrale	2 588 077	31 300 107	7 211 204	6 798 181	47 897 569
Charollais-Brionnais	212 848	13 400 697	2 931 672	11 472 773	28 017 989
Nivernais	266 710	735 463	4 213 539	7 548 106	12 763 818
Puisaye	1 313 201	6 680 700	369 586	4 784 550	13 148 037
Plateaux de Bourgogne	404 713	10 090 951	9 676 596	8 934 228	29 106 488
Bresse	58 880	399 651	272 884	4 160 106	4 891 521
Total localisé	4 844 429	64 669 288	31 322 701	51 557 559	152 393 977
Non localisé ou action inter PRDC	6 045 658	18 020 501	11 643 900	2 902 409	38 847 124

Source : DRTEFP septembre 00

Des actions d'insertion sociale par l'économique sont mises en œuvre dans toutes les zones PRDC avec une intensité variable. Elles représentent la quasi totalité des crédits en Bresse (cf. carte 1) et sont proportionnellement plus réduites en Bourgogne Centrale, tout en étant plus importantes en valeur absolue. D'importants volumes financiers sont mobilisés pour la formation professionnelle en Bourgogne Centrale, dans le Charollais-Brionnais, les Plateaux de Bourgogne et la Puisaye. A

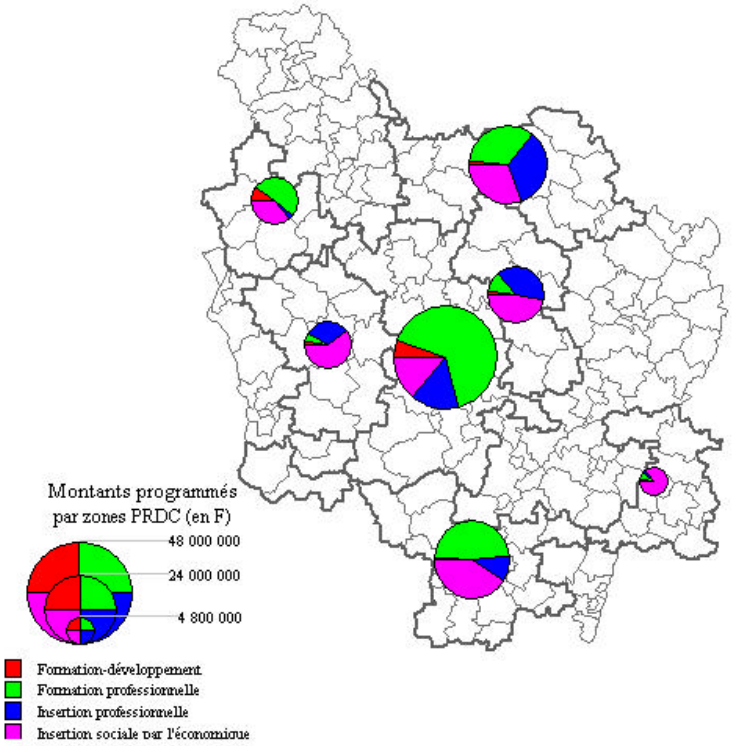
[55] Remarques méthodologiques : La localisation de actions correspond généralement à la localisation des opérateurs de formation. On fait l'hypothèse qu'elle correspond relativement bien à la zone d'origine des bénéficiaires finaux pour les actions d'insertion sociale et professionnelle en raison de la faible mobilité du public concerné, ce qui est moins vrai pour les actions de formations professionnelles, notamment pour les formations sectorielles. Les actions mises en œuvre par des opérateurs situés à l'extérieur de la zone 5b, mais intervenant pour des publics de la zone 5b ne sont pas localisées, sauf dans les cas où l'action est explicitement liée à une zone.

l'exception, du Charollais où le PDZR a financé plusieurs plans de formation dans des entreprises de la zone, ces résultats sont largement liés à la présence de centres de formation (les CFPPA notamment), ayant une aire d'influence plus large que le PRDC :

- c'est le cas de celui des Plateaux de Bourgogne (CFPPA de la Barotte à Châtillon-sur-Seine), proposant, pour une partie de son activité, des formations relativement spécialisées (conducteurs d'engins de BTP) ; c'est aussi celui du Lycée de Velet à Etang-sur-Arroux en Saône-et-Loire, qui se positionne comme pôle régional dans les métiers de la forêt, et celui du centre national de formation aux métiers de la céramique en Puisaye.
- les formations plus agricoles du CFPPA de Charolles et touristiques du CFPPA du Morvan, répondent plus directement à des besoins des ces zones PRDC.

Les PRDC de l'Auxois et du Nivernais, peu dotés en structures de formation, ont été plus handicapés pour améliorer la qualification des salariés et chômeurs de leurs zones.

Carte 1
Localisation des actions de formation par zone PRDC
(80% des montants programmés localisés)



Source : IGN 90, DRTEFP septembre 00

Dans les Plateaux de Bourgogne, la Bourgogne Centrale et l'Auxois que le PDZR a été largement mobilisé pour renforcer l'offre dans le domaine de l'insertion professionnelle, notamment en s'appuyant sur les CFPPA dans les 2 premiers cas, grâce à la délocalisation de l'IRFA et du CIBC de Côte d'Or dans l'Auxois. La formation-développement est beaucoup plus marginale dans l'ensemble des actions de formation, à l'exception de la Puisaye où 10% des crédits de formation lui sont consacrés, en particulier pour le financement des « entretiens de Champignelles », réunissant annuellement les élus locaux de ce territoire.

2.2. Analyse des réalisations par modalités d'intervention

2.2.1. Formation professionnelle

83,5 Millions ont été programmés soit 43% des crédits consacrés aux ressources humaines. L'intervention du programme se caractérise comme suit :

- Peu de plans de formation dans les entreprises :

17 actions de formation d'adaptation de compétences ont touché plus de 1000 salariés. Seules 15 entreprises de la zone 5b ont mis en œuvre des formations pour leur personnel. Elles ont concerné 501 salariés, en majorité des ouvriers déjà qualifiés (dans 70% des cas), des ouvriers non qualifiés dans moins d'un cas sur quatre et quelques cadres. Quatre opérations relèvent de plans de formation d'entreprises importantes concernant plus de 40 salariés (Mac-Cain, SA Digoin-distribution et Sofipar dans le Charolais-Brionnais, SA Dexter en Bresse). Les autres opérations, principalement localisées en Saône-et-Loire, sont d'ampleur plus réduite : de moins de 25 personnes, et pouvant aller jusqu'à la formation technique d'un chef d'entreprise indépendant (Entreprises Montastier dans le Nivernas Central).

Illustration 1 : Opération Mac Cain :

Deux ans après le rachat en 1992 d'une société à La Clayette par le groupe Mac Cain, celui-ci dépose un plan de licenciement de 39 personnes suite à des problèmes de rentabilité de l'activité. Un accord intermédiaire est trouvé sous l'impulsion de la DDTEFP, prévoyant une réduction du temps de travail accompagnée d'un plan de formation du personnel afin de relancer l'activité de l'entreprise. En supportant plus de 1/3 du coût du plan, le PDZR a rendu possible l'opération qui ne se serait probablement pas faite sans cette aide.
Ce plan a atteint ses objectifs. Le retour au travail à temps plein a été réalisé avant les délais envisagés au départ et ceci à effectif constant. En 1998, l'entreprise est passée à un régime d'annualisation du temps de travail. En effet, la production de jus de fruit est dépendante des saisons et l'entreprise devait, en période de forte production, faire appel au travail intérimaire. En, mars 1999, le groupe Mac Cain, plus spécialisé dans les produits surgelés que dans les jus de fruits, a revendu l'entreprise de La Clayette dénommée aujourd'hui Sunnyland à un groupe d'eau minérale belge Chaudfontaine qui souhaitait développer son activité. En l'an 2000, le personnel est passé aux 35 heures ceci à effectif constant.

Le PDZR ne contribue que de façon limitée à l'amélioration des compétences par la formation des salariés dans les entreprises, en particulier de la main-d'œuvre peu qualifiée dans les fonctions de production. Le développement des compétences concerne en revanche davantage les fonctions de gestion, de marketing (à travers le recrutement de cadres) et l'aide au conseil (voir thématique « développement de la compétitivité des entreprises ») Il a bénéficié à plus de 100 entreprises de plus de 10 salariés. L'intégration au PDZR en 1997 du programme régional ARDAN, inscrit au CPER et financé par le FSE, contribue au même objectif d'accroissement des compétences «stratégiques » dans l'entreprise. Ce dispositif introduit la notion de formation-action ; sur la base d'un projet de développement dans l'entreprise, celle-ci recrute un stagiaire en formation professionnelle pendant les 6 mois de mise en œuvre le projet. 11 entreprises de la zone ont bénéficié de ce programme entre 1997 et 1999. 90% des « cadres-développeurs » ont été embauchés à l'issue de leur stage et les projets de développement des entreprises ont généré en moyenne 2,1 emplois supplémentaires.

- Une intervention centrée sur l'offre de formation plus ou moins en phase avec la demande de qualification de la zone.

L'essentiel des crédits du PDZR consacrés à la formation professionnelle ont contribué au financement des structures de formation : 64 MF les 83 MF consacrés à la formation professionnelle ; 53 MF sont mis en œuvre dans le cadre du programme de formation professionnelle du Conseil Régional.

Les objectifs de qualification affichés sont globalement atteints, si l'on ajoute les publics bénéficiaires de formation soutenues par le PDZR ou de plan de formation dans les entreprises. Ces résultats sont cependant nettement inférieurs à ce qui avait été réalisé dans le 1er PDZR (4 000 bénéficiaires, contre moins de 2000 dans l'actuel). Pour la plupart conventionnées dans le cadre du programme du Conseil Régional, ces formations ont essentiellement profité à des chômeurs (dans 3 cas sur 4), en premier lieu dans les secteurs agricoles et forestiers. Il s'agit de formations de faible niveau ; près de la moitié des bénéficiaires sortent avec un niveau V et 35 % avec un niveau inférieur ou égal à IV.

Tableau 4
Les domaines de formation et le niveau de qualification à la sortie[56]

Secteurs d'activité	Nombre d'actions	Nombre de bénéficiaires par niveau de qualification à la sortie					
		Total	Non qualifiant	Niveau V	Niveau IV	Niveau III et moins	Non précisé
Agriculture	36	573	33	95	384	3	58
Forêt	28	432		257	175		
Espace rural	4	63		63			
Industrie	11	156			60	21	75
Bâtiments, Travaux publics	6	137		111			26
Céramiste	15	187		155	32		
Tourisme*	5	79		79			
Vente	2	81		81			
Culture & loisir	5	88		87	1		
Action sociale	5	25		25			
Non renseigné	5	61					61
Total	121	1894	33	852	653	24	220

* ne sont pas intégrées dans ce récapitulatif un certains nombre de formations-actions dans le domaine du tourisme.
Source : DRTEFP,septembre 2000

- Agriculture et espace rural

La formation agricole pour adultes est la première à bénéficier du PDZR au profit de plus de 500 agriculteurs (CFPPA) et de 87 salariés à travers des actions du FAFSEA (Contrat de qualification, etc.), contre 1 200 prévus au total. Pour les premiers, le PDZR soutient le financement des BP-REA mis en œuvre par les CFPPA (Charollais-Autunois, Morvan, Challuy, La Barotte, La Brosse, Château-Chinon) et les services de formation des Chambres d'Agriculture ; il a permis à 356 jeunes agriculteurs de la zone 5b l'obtention du niveau de formation minimum requis pour l'installation. Le PDZR semble toutefois avoir été peu déterminant dans la conduite de ces formations généralistes non spécifiques aux besoins des zones rurales.

L'accompagnement par la formation des projets de diversification en agriculture révèle la difficulté d'introduire la formation dans les démarches de création de nouvelles activités, du fait notamment de leur diversité. Une démarche de sensibilisation de 20 jeunes agriculteurs du nivernais à l'agro-biologie a été conduite dans le CFPPA du Morvan à Château-Chinon puis prolongée par l'ouverture en 1999, d'un certificat de spécialisation dans la conduite d'exploitation agro-biologique, qui a concerné 7 personnes. Ce même CFPPA a ouvert en 1996 un CAPA puis BEPA d'aménagement de l'espace rural qui a formé 63 personnes.

[56] Voir détail des formations en annexe 3

La FD CUMA de Saône-et-Loire a bénéficié du programme pour former environ 400 exploitants agricoles au travail en commun dans l'objectif d'améliorer l'organisation du travail dans l'ensemble des CUMA du département. Sur la base d'une première expérience, un animateur a été embauché pour piloter l'opération. Celle-ci s'est prolongée par la mise en place d'une unité capitalisable sur la maîtrise des coûts de production dans la formation BPREA et BP (salariés agricoles). L'accroissement du nombre et de l'activité des CUMA, en partie grâce au soutien que leur apporte le PDZR (aide à l'investissement), nécessite d'adapter leur mode de fonctionnement et l'organisation du travail par de la formation.

- Forêt

Une large gamme de formation a été soutenue par le PDZR allant de la formation d'entrepreneurs de travaux forestiers, de conducteurs d'engins, jusqu'au certificat de spécialisation dans le commerce international du bois. Les investissements conséquents dans un simulateur de conduite d'engins (abattage, débardage), conforte la position du Lycée de Velet, comme pôle régional forestier. Ce sont au total, 432 personnes qui ont bénéficié d'une qualification de niveau V et IV soit 21 % des 2 016 emplois en sylviculture et en exploitation forestière recensés en 1990 dans la zone 5b.

- Industrie

Le PDZR a très peu contribué à la qualification de salariés dans le secteur de l'industrie. Seule le CREFOGE (Centre régional de formation en géomatique à Avallon) a régulièrement sollicité le PDZR, pour former des ouvriers à la numérisation digitale répondant à un besoin de compétences des industries de la zone qui ont passé le cap de la technologie numérique. L'absence de mobilisation du PDZR par les GRETA (1 formation financée au GRETA de Charolles) et les AFPA proposant une offre large de formation préexistante au PDZR dans ce domaine, limite son effet de pure aubaine pour les centres de formation. Il révèle en même temps la faible demande du public de la zone 5b dans ce domaine et l'absence de démarche d'appréciation des besoins de compétences dans le domaine industriel à l'échelle des territoires ruraux. De telles démarches auraient effectivement pu déboucher sur des formations spécifiques.

- Bâtiments et travaux publics

La diversification de l'offre de formation du CFPPA de Châtillon/Seine vers le secteur des travaux publics a été largement soutenu par le PDZR. L'aide au financement des formations est cohérente avec les investissements du centre en matériel subventionné par le programme dans le prolongement du premier programme. 111 personnes y ont acquis une qualification de niveau V. Le soutien par les deux PDZR successifs du développement de cette offre de formation a sans aucun doute contribué au maintien de l'activité et des effectifs formés dans le CFPPA de Châtillon/Seine. La spécialité est en revanche déconnectée des besoins du seul marché du travail local, elle expose les bénéficiaires à des difficultés de valorisation de leur qualification sur la zone.

- Tourisme

La professionnalisation dans le secteur touristique était identifié comme un enjeu important du PDZR. Peu de formations qualifiantes ont été soutenues, elles concernent des fonctions générales (restauration, accueil) correspondant à des activités indirectement liées au tourisme (restauration, hôtellerie). C'est davantage par la voie de formations très spécifiques liées à des actions de développement local qu'ont été conduites les formations dans ce domaine (formation de guides de pays, d'éclusiers des canaux, etc).

- Artisanat d'art

Le PDZR a soutenu activement le financement des formations du Centre National d'Initiation de Formation et de perfectionnement de la Poterie et du Grès implanté en Puisaye et a contribué au

financement d'équipements pédagogiques. Ancrées sur une activité traditionnelle de Puisaye, les formations de céramistes proposées drainent dans la zone des stagiaires de toute la France. Les retombées de cette activité pour la zone s'expriment par les activités induites par la présence permanente de stagiaires et par la masse salariale versée localement (22 salariés en 2000). Le PDZR ainsi contribué au maintien et au développement d'un pôle de compétences spécifiques dans une zone rurale défavorisée.

- Formation dans le domaine culturel et social

Le PDZR a contribué à renforcer la qualité de l'encadrement d'activité culturelle et de loisir. Il a participé au financement
- du BAPAAT (Brevet d'Aptitude Professionnelle d'Assistant Animateur Technicien) proposé par le CFPPA du Morvan,
- du Diplôme d'Etat d'Educateur Sportif par celui de la Barotte touchant au total près de 90 personnes
- d'une formation débouchant sur un Brevet d'Etat sportif pour l'association Brionnais-Découverte,
- de la formation d'un éducateur-jeunes pour le Centre social de St Pierre-le-Moutiers,
- d'une douzaine de BEP « services aux personnes » pour le Sivom du canton de Charolles
- du CAFAD pour une douzaine de personnes à l'aide à domicile.

Toutes ces actions, impliquant parfois des associations et des collectivités locales, améliorent les capacités d'encadrement d'activités culturelles et de loisirs pour les populations résidentes et renforcent la qualité des prestations touristiques existantes dans la zone 5b.

Par ailleurs, le PDZR a financé un programme de formation du personnel (30 personnes formées) du site de Bibracte (musée et centre de ressources sur la civilisation celte) construit avec l'aide importante des deux PDZR.

2.2.2. L'insertion sociale et professionnelle

100 millions ont été programmés sur ce thème, représentant 55 % du montant total alloué. L'intervention du PDZR dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle est une nouveauté par rapport au précédent programme. Les réalisations sont à la hauteur des objectifs et les ont même dépassés.

a) Insertion professionnelle

L'extrême diversité des actions conduites a nécessité leur classement en grandes catégories, présentées dans le tableau 5 :

Tableau 5
Les grands types d'actions d'insertion professionnelle

Type d'action	Nombre d'actions	Nombre de bénéficiaires
Accueil - Orientation	27	4 412
Remise à niveau et pré-qualification	53	1 456
Accompagnement vers l'emploi	29	1 052
Accompagnement social	8	2 063
Adaptation de la formation	16	582
Non identifié	11	192
Total	144	9 757

Source : base DRTEFP septembre 00

- Accueil et orientation

Le PDZR n'est intervenu que marginalement en appui des structures habituelles d'accueil et d'orientation. Il a pris en charge les surcoûts de la délocalisation des centres inter-institutionnelles de bilans de compétences (CIBC) de Côte d'Or et de la Nièvre profitant à 340 chômeurs des zones PRDC du Nivernais et de l'Auxois, et a contribué au fonctionnement du bus d'information des jeunes (BIJ) circulant dans l'ensemble du département de la Nièvre. Les missions locales n'ont pas émargé au PDZR, sauf pour financer des actions nouvelles complémentaires de leurs fonctions de base (appui à la création d'activité par la ML d'Autun).

Le PDZR a en revanche soutenu la mise en place ou le développement de nouvelles structures d'accueil dans la Nièvre.

- l'EREF (espace rural emploi-formation) créé à Clamecy à l'initiative de la Mission Locale de Château-Chinon, gérée par l'association Essor et hébergée par la Maison de la formation de Clamecy, a été soutenu par le PDZR pour ouvrir un point-public dans les cantons voisins (Corbigny et Lormes), offrant l'accès à un ensemble de services liées à l'emploi (permanence ANPE, Boutique gestion, Association Ressources, CCI, CIBC, AFPA), dont ont bénéficié 1400 personnes.
- la création du réseau de 7 centres cantonaux d'accueil dans l'arrondissement de Château-Chinon à l'initiative de la fédération départementale des centres sociaux du département (cf. illustration 2). Cette opération est destinée à combler la faible présence des services publics pour l'emploi de l'Etat dans cette région du Morvan (pas d'ALE). 1800 personnes de l'arrondissement y ont été accueillies depuis 1998 et orientées vers les nombreux partenaires de l'emploi et de la formation (ANPE, Mission Locale, CFPPA, DDTEFP), les services sociaux et autres services publics.

Illustration 2 : L'exemple des centres d'accueil de la Nièvre

La fédération départementale des centres sociaux a mis en place en 1998, sous l'impulsion de la commission locale d'insertion de l'arrondissement de Château-Chinon un guichet d'accueil unique « Relais d'Accueil » à tous les services d'aide à la personne dans chaque canton et doté d'un agent d'accueil. Sa mission est d'assurer un premier accueil des personnes et d'évaluer leurs besoins ; la personne est ensuite renvoyée sur les partenaires compétents ; la mise en relation peut être envisagée par visio-communication en cas d'éloignement de service ou de problème de mobilité des personnes. Des conventions ont été établies avec 10 partenaires pour apporter le maximum de réponses aux populations.

Sept relais d'accueil ont été mis en place en 1998 dans 7 cantons, 6 fonctionnent en 2000. En 1999 et 2000, l'emploi concerne la moitié des demandes, l'aide administrative, 25%, le logement 7%, la formation 5%, sachant que celles-ci peuvent varier fortement selon les relais. La fréquentation des relais connaît une progression régulière depuis leur création : 413 visites au second semestre 98, 1373 en 1999 et 709 personnes au 1er semestre 2000 dont la moitié sont des chômeurs.

Les évaluations annuelles de l'opération montrent que les relais d'accueil jouent pleinement leur rôle, en particulier dans les cantons démunis de la plupart des services, à un coût relativement limité.
Les perspectives de développement des relais d'accueil s'orientent vers leur plus forte intégration dans le développement local (lien avec les plates-formes de services de proximité), l'implication des relais dans la mise en œuvre de formation à distance, l'ouverture de point d'accueil Internet et l'éducation et la formation des publics.

Notons enfin, la mise en place d'espaces cantonaux de recherche d'emploi par des collectivités locales en Côte d'Or (Semur-en-Auxois et Laignes) apportant l'accès aux offres d'emploi via Partenet et assurant l'accompagnement des chômeurs de longue durée en partenariat avec la DRTEFP.

- Remise à niveau et pré-qualification

Dans ce domaine, le PDZR a abondé les dispositifs d'intervention de l'Etat et de la Région. Les SIFE (Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi) destinés aux personnes de plus de 26 ans, et les APIP (Action préparatoire à l'Insertion Professionnelle) proposent une mise à niveau et aident à l'orientation professionnelle des personnes. Ces dispositifs ont été mis en œuvre essentiellement en Côte d'Or par le GRETA de Montbard, le CFPPA de la Barotte et un organisme de formation privé (l'AGORA-formation) et ont bénéficié à 350 personnes des Plateaux de Bourgogne et de l'Auxois. Par ailleurs, le PDZR a appuyé le développement des APP (Ateliers Pédagogiques Personnalisés) et des pré-qualifications, mis en œuvre dans les GRETA d'Avallon et de Montbard et dans l'ensemble des CFPPA de la zone 5b qui ont acquis une compétence dans le domaine. Ces actions ont préparé 1 100 personnes à l'entrée en formation dans la plupart des secteurs de formation évoqués précédemment.

- Accompagnement à l'emploi

Diverses actions d'initiative locale ont été conduites dans l'objectif d'accompagner les personnes au retour à l'emploi. L'initiative de l'association ESSOR d'accompagner les jeunes dans les premiers mois d'entrée dans la vie active pour rendre plus pérennes les emplois créés (cf. illustration 3) est de ce point de vue originale.

Illustration 3 : Accompagnement dans l'emploi

Dans le cadre de leur mission de service public, les structures d'accueil d'un arrondissement de la Nièvre ont pu observer que 15% des jeunes adultes, pas ou peu qualifiés, abandonnent leur poste de travail plus souvent que les autres à l'issue de leur période d'essai. L'analyse de ces ruptures de contrat de travail montre que celles-ci sont souvent dues à une incompréhension entre les deux parties. Il en est de même pour les contrats d'apprentissage. L'objectif pour l'association ESSOR est d'accompagner ces jeunes adultes dans les premiers mois en entreprise. Le chargé de mission négocie avec les employeurs (en prenant en compte leurs contraintes), avec les jeunes et les adultes (en intégrant leurs difficultés d'insertion professionnelle et sociale) et avec l'organisme de formation dans le cadre des contrats d'alternance. Il est l'interface entre les trois.

La participation du fonds social européen a permis l'accompagnement dans l'emploi de 40 personnes. Ce tutorat externe s'est révélé d'une grande efficacité en terme de prévention de rupture anticipée de contrat de travail.

Plusieurs centres sociaux de la Nièvre (Donzy, Lormes, Châtillon-en-Bazois, St Pierre le Moutier) ont mis en place des plateformes de services de proximité sous l'impulsion du Conseil Général de la Nièvre qui y est financièrement impliqué. Ces dispositifs cherchent à mettre en correspondance une demande d'emploi localisée, le plus souvent peu qualifiée et peu mobiles, avec une demande de services de proximité de garderie, d'aide aux personnes âgées, d'aide administrative, etc.

- Accompagnement social

La mesure la plus significative dans le domaine est l'abondement du fonds départemental d'aide à la mobilité, mis en place en 1985 par le Conseil Général de Saône et Loire. Il a permis de faciliter la mobilité de 1900 jeunes de moins de 26 ans de la zone 5b, en leur versant une indemnité mensuelle de défraiement couvrant les frais d'hébergement et de transport entraînés par leurs démarches d'insertion sociale et professionnelle. Si l'aspect financier n'est pas la seule composante de la faible mobilité, cette mesure significative est parfaitement complémentaire avec les actions d'insertion présentées préalablement. Il est par contre plus difficile d'affirmer que le cofinancement du PDZR a notoirement augmenté le nombre de personnes bénéficiaires dans la zone 5b de Saône-et-Loire.

- Adaptation de la formation

Les objectifs du PDZR en matière d'adaptation de l'appareil de formation aux nouvelles méthodes de formation, permises notamment par le développement des NTIC, a eu un certain écho. Le PDZR a contribué à équiper plusieurs centres de formation d'outils pédagogiques multimédia, dans le but de développer l'auto-formation à distance (FOAD). L'implication des CFPPA dans cette voie a permis de mettre en place des parcours individualisés de formation professionnelle dans le domaine agricole, en particulier pour les jeunes (BPA et BPREA) et pour les agriculteurs (mise en place par la chambre d'agriculture de Côte d'or d'un système de formation individualisée et d'accompagnement à la gestion de l'exploitation par l'informatique et la télémaintenance).

En définitive,

- les objectifs quantitatifs fixés en matière d'insertion professionnelle semblent largement atteints : 9800 personnes ont été accueillies, orientées ou évaluées (pour 4000 prévues) et près de 50 structures[57] ont été soutenues (30 prévues). 80% des crédits ont bénéficié à 15 structures parmi lesquelles figurent les plus importantes de la zone (les 5 CFPPA, 2 GRETA, le CIBC, etc) et ont touché la même proportion de bénéficiaires.

- L'insertion professionnelle implique non seulement les structures publiques de l'emploi, mais fait l'objet d'une forte mobilisation des acteurs locaux associatifs et des collectivités locales à travers diverses initiatives que le PDZR a contribué à faire émerger.

b) L'insertion par l'économique :

Elle a mobilisé 54,5 MF de crédits, soit 28% des moyens. Le PDZR a soutenu significativement la politique d'insertion par l'économique mis en œuvre en Bourgogne par l'Etat et les Conseils Généraux. Réaffirmé et renforcé lors de la mise en place du RMI, obligeant les Conseils Généraux à développer des projets d'insertion, ce mode d'intervention vise à lutter contre la marginalisation des populations exclues du marché du travail, en proposant des activités et un environnement de travail adapté.

Près de 100 projets ont été soutenus par le PDZR avec une très forte montée en puissance dans la deuxième moitié de la période, touchant 2200 personnes, au chômage dans plus de 9 cas sur 10, et au RMI dans 1 cas sur 2.

Tableau 6
Bilan des actions d'insertion par l'économique

Catégories de bénéficiaires	Nb d'actions	Effectif total	Montant crédit public (en F)	Coût public moyen par bénéficiaire (en F)
Associations	50	1 673	29 411 323	17 580
Collectivité locales	35	460	22 208 009	48 278
Organisme de formation	2	25	989 335	39 573
Service public ou parapublics	6	34	1 851 301	54 450
Total	93	2 192	54 459 968	24 845

Source : DRTEF, septembre 2000

[57] Voir liste et domaine d'intervention des structures bénéficiaires en annexes 4

Le PDZR soutient les opérateurs habituels dans ce domaine, à savoir les associations intermédiaires et les collectivités locales, à l'exception des entreprises intermédiaires. 23 associations ont mis en œuvre plus de la moitié des actions et ont concerné les trois quarts des bénéficiaires. Il s'agit des principales associations intermédiaires présentes dans la zone 5b (Association Renouer-et-Agir dans l'Yonne, Auxois-Sud-Service et l'association Declic dissoute depuis lors en Côte d'Or, l'AIEC, l'AIERP et Tremplin en Saône et Loire), mais aussi d'autres associations non spécialisées qui diversifient leur domaine d'intervention par la mise en place de chantiers d'insertion (Centres sociaux de la Nièvre, GREN dans le Châtillonnais).
Le Conseil Général de la Nièvre assure la maîtrise d'ouvrage d'une politique très active et coordonnée en matière de chantiers d'insertion sur plusieurs cantons du département, mis en œuvre par des collectivités ou des associations locales. Par ailleurs, 6 municipalités ont conduit des chantiers d'insertion dans lesquels l'aide publique du PDZR a été déterminante pour compléter le plan de financement des opérations.
Les opérateurs de formation ou les services publics sont beaucoup moins présents sur ce champ qui n'est pas dans leurs prérogatives : l'AFPA de Saône et Loire, l'IRFA de Bourgogne ainsi que les missions locales de Tonnerre, de Charolles et la mission d'information professionnelle de l'Yonne ont conduit quelques actions.

Les chantiers d'insertion interviennent dans quatre domaines principaux parmi lesquels l'entretien et l'aménagement du patrimoine naturel est largement dominant, à travers un grand nombre d'opérations dispersées (cf tableau7) : on citera parmi les réalisations, l'entretien de rivières dans plusieurs chantiers pilotés par des Sivom ou des centres sociaux dans la Nièvre et par GREN en Côte d'Or, la restauration de la rigole de Grosbois dans l'Auxois par l'association Auxois-Sud, l'entretien des abords du canal par le syndicat du canal du Nivernais, l'entretien de sentiers de randonnées par l'association Puisaye-Rando, etc.

Tableau 7
Nature de l'activité des chantiers d'insertion

Nature de l'activité	Nombre d'actions	Nombre de bénéficiaires finaux
Services de proximité (marchand)	15	269
Valorisation du patrimoine naturel	48	916
Réhabilitions du patrimoine bâti	4	124
Bâtiments	6	147
Non défini	8	149
Total	81	1 605

Source : DRTEFP, septembre 2000

Plusieurs associations proposent des services de proximité tels que le portage de repas, le repassage, la couture. La Mission locale de Tonnerre a mis en place un atelier mobylette pour améliorer la mobilité des personnes, et une entreprise d'insertion (panier-économe) a mis en place une épicerie sociale en Bourgogne Centrale (voir illustration 5). Plusieurs opérations de restauration de patrimoine bâti ont été réalisées dont certaines réalisations importantes : restauration de l'ancien four à briques de Hautefond, à l'initiative de la Mission Locale de Charolles, de celui de Vendenesse par l'association de sauvegarde des monuments et des sites de Bourgogne (SMBS), contribuant au développement de nouveaux sites touristiques. Enfin, plusieurs chantiers ont porté sur de la réhabilitation de logements.

Illustration 5 : L'épicerie sociale

L'épicerie sociale a ouvert ses portes en mai 1999 à Epinac (71), où de nombreuses personnes vivent dans des conditions difficiles en raison d'un taux de chômage élevé (35% de chômeurs). L'aide alimentaire attribuée à ces personnes par la Banque alimentaire de Bourgogne et délivrée par le Centre Communal d'action sociale, bien qu'indispensable avait tendance à conforter une attitude passive des bénéficiaires. C'est pourquoi, s'inspirant d'autres expériences menées dans le département, une dizaine de bénévoles ont décidé d'ouvrir une épicerie sociale' le panier économe, pour les personnes en difficulté du canton.

Les bénéficiaires de cette épicerie viennent « acheter » les produits de première nécessité à 50% du prix réel. L'entreprise s'approvisionne dans le commerce local et sur le marché. Les dons de la Banque alimentaire de Bourgogne ou de particuliers ne sont pas vendus, mais distribués selon les besoins des familles. Les bénéficiaires peuvent également avoir des conseils et des informations dans différents domaines (gestion d'un budget, alimentation du jeune enfant, alcoolisme, ...). Environ trente familles du canton ont droit aux services de cette entreprise. Ce sont des personnes qui sont au revenu minimum d'insertion (RMI) ou bien en situation de surendettement. Pendant l'hiver, les accueils sont plus nombreux. La commission d'attribution des aides se réunit tous les trois mois pour revoir les dossiers. Quelquefois, certains bénéficiaires deviennent à leur tour bénévoles.

Le panier économe a créé un atelier de couture, ouvert un après-midi par semaine, permettant de donner une formation aux personnes sans emploi et d'envisager un petit apport financier participant aux frais de fonctionnement de l'entreprise (création de costumes pour les écoles alentours, petite couture pour des particuliers, ...). Le fonds social européen a permis de créer une emploi-jeune pour venir en aide aux bénévoles. Celle-ci participe à l'organisation des diverses activités de l'entreprise, elle encadre et accompagne dans leurs déplacements les bénéficiaires pour leurs démarches (rencontres avec l'ANPE, les ASSEDIC, ...).
L'entreprise reçoit d'autres subventions (de la Direction Départementale de l'action sanitaire et sociale (DDASS), de la paroisse,...). Le CNASEA participe au salaire de l'emploi-jeune.
L'entreprise envisage d'autres projets pour aller plus loin dans l'aide apportée aux publics en difficulté notamment l'organisation d'un système de covoiturage pour permettre à ceux qui n'ont pas de moyen de déplacement de se rendre dans les villes les plus proches où existent des possibilités d'emploi.

En définitive :

- les objectifs quantitatifs fixés sont largement atteints : 42 structures ont bénéficié du PDZR pour la réalisation de près de 100 projets d'insertion (25 projets prévus). La forte demande en la matière est la conjonction du prolongement des effets de la crise de l'emploi des années 1990, renforçant la précarité notamment des chômeurs de longue duré, et de la montée en puissance des dispositifs d'insertion sous l'impulsion des Conseil Généraux. La souplesse de la gestion des fonds du PDZR a permis de réaffecter d'importants crédits à ces actions, en les prélevant sur des lignes en sous-réalisations et de conforter significativement les réalisations dans ce domaine.

- Les actions d'insertion s'inscrivent le plus souvent dans des démarches de développement local, initiées par des acteurs associatifs et publics locaux. L'impact social de la remise en situation de travail de population marginalisée se combine avec le développement de nouveaux services facteurs de développement de la zone.

2.2.3. Formation-développement

9,7 MF ont été programmés, soit 5% du financement des ressources humaines. Trois principaux types d'action ont été mises en œuvre dans le cadre du PDZR (cf. tableau 8).

Tableau 8
Types d'actions de formation-développement

Type d'actions	Nombre d'opérations	Nombre de bénéficiaires
Développement touristique et culturel	34	872
Appui à la création activité	10	478
Formation au développement local	17	861
Autres	3	55
Non renseigné	7	70
Total	71	2336

Source : DRTEFP, septembre 2000

- La formation comme outil de développement touristique et culturel

Le PDZR a financé des actions de formation d'animateurs dans le cadre de projets touristiques territoriaux (Pays d'accueil, Bazois, Avallonnais, Morvan) ou de mises en valeur de sites touristiques (Canaux, Cheval de trait de l'Auxois). En proposant une offre de formation spécifique aux besoins des territoires dans lesquels ils sont implantés, les CFPPA (La Brosse, Morvan, Beaune) confirment leur position d'acteurs du développement local, ce qui n'est pas le cas pour les GRETA, seulement l'un d'entre eux a émargé au programme sur des formations moins spécifiques mais qualifiantes (accueil, réception, restauration). Enfin, le PDZR a contribué à améliorer la formation des animateurs des réseaux régionaux des offices du tourisme et des syndicats d'initiative (15 personnes formées) et à maintenir les efforts de structuration de l'animation touristique dans 5 Pays d'accueil (98 personnes formées).

Encadré : les formations touristiques au CFPPA de Château-Chinon

Au départ, plusieurs prestataires de tourisme (camping, gites centre équestre, guides ?…) créent une association de promotion commune de leurs produits. La demande de commercialisation se fait jour et aboutit à la création d'une SARL en 1992 qui déposera son bilan une année plus tard faute de cohérence, de manager et de moyens.

Le Parc du Morvan va alors mettre en place des filières offrant des prestations de tourisme en parallèle : Gîtes de séjour, camping, gîtes de groupes, Hôtels, restaurants, centres équestres, VTT. Préconisant la qualité et la marque « PARC » , des formations sont mises en place avec le CFFPPA et le Parc (par conventions) . Le contenu et les modalités de ces formations est discuté et négocié par et avec les partenaires. Il ne s'agit pas d'offrir des formations catalogue , clés en main, mais de répondre aux attentes , demandes et besoins des professionnels et du public-client. Par ailleurs, avant même la création du CFPPA du Morvan en 1995, le Centre Archéologique du Mont Beuvray qui avait besoin de guides avait mis en place avec le Parc des formations spécifiques. Mais le turn over des étudiants pénalisaient les interventions suivies.

Il a donc été décidé, collectivement, de favoriser la formation de personnes installées localement et ayant une activité à temps partiel. Le Conseil Régional, sollicité, a donné son accord pour participer à ces formations de guides, requérant un niveau minimum de formation .
C'est ainsi que des formations «à la carte» de type « à la découverte du Morvan » ont été mises en place, en partenariat, par le CFFPA, le Parc du Morvan et le centre Archéologique du Mont Beuvrey. Ces opérateurs affichaient la volonté et la prétention de former des guides de pays en lien avec le territoire. Si d'autres formations « guides de pays » existent ailleurs en France, elle restent non qualifiantes. Ici la DRAF et la DRT ont mis en place un référentiel de formation aboutissant à une S.I.L (spécialité d'initiative locale).

D'importants efforts ont été réalisés dans la Nièvre par le Syndicat du canal du Nivernais le Conseil Généra et VNF pour développer la fréquentation du canal du Nivernais d'avril à mi-novembre par l'embauche et la formation de vacataires (plus de 200 personnes formées). S'inscrivant dans la même perspective de développement à la fois du tourisme et de l'identité culturelle des habitants, les foyers ruraux ont conduit plusieurs formations sur la diffusion d'évènements culturels auprès de 66 responsables associatifs de Saône-et-Loire.

- La sensibilisation et l'appui aux démarches de développement local

Les initiatives dans ce domaine sont limitées en Bourgogne, d'une part en raison d'une relative frilosité des acteurs locaux et des décideurs publics régionaux à s'engager dans des démarches décentralisées, et d'autre part par le fait que l'animation mise en place dans chaque zone PRDC contribue déjà à cet objectif.

- Une implication limitée des collectivités locales

La principale opération est celle de l'association des élus de Puisaye qui tient annuellement depuis 1990 des « Entretiens de Champignelles » qui touchent environ 70 élus de Puisaye par an (1 maire et 1 adjoint par commune) opération que le PDZR a soutenue à hauteur de 150 KF de crédits publics par an en moyenne. Les rencontres, de 4 journées par an, permettent aux élus locaux d'aborder divers thèmes touchant à la gestion administrative et de projets dans les municipalités (nouveau plan comptable M14, mise en place d'un projet économique), mais également à la sensibilisation au développement local (prise en compte de l'environnement et de ses atouts, la culture comme levier de développement, la mise en place des Pays, etc.).En Saône-et-Loire, le Sivom de la Guiche a conduit une formation auprès d'une trentaine d'élus du canton.

- Une forte implication des associations dans le champ de la formation au développement local

Les foyers ruraux de Saône-et-Loire ont été les principaux bénéficiaires de ces actions du PDZR (886 KF de crédits publics). Ils ont conduit diverses actions d'appui à la structuration de projet en Bresse, de mise en place d'un centre de ressources, de sensibilisation aux enjeux de l'aménagement du territoire et ont organisé des universités rurales à Autun. Au total, 330 personnes ont été touchées, responsables associatifs et professionnels. Les universités rurales lancées depuis 1991 à l'initiative des foyers ruraux ont réuni dans l'Auxois en 1995 et 1996 et à Autun en 1999 près de 150 personnes.

Encadré : L'intervention des Foyers Ruraux de Saône et Loire

La fédération départementale des Foyers Ruraux de Saone et Loire s'est constituée en 1960 autour de 13 Foyers. Si les années soixante permirent le développement de thématiques générales (théâtre, danse, cinéma..), les foyers ruraux de Saône et Loire contribuèrent dans les années 70 a la réflexion sur l'intercommunalité. Les années 80 et les lois de décentralisation mises en place dans les années 80 se traduiront par une plus forte implication du mouvement Foyer Rural dans les procédures de développement local (contrat de pays, chartes intercommunales, pays d'accueil). Enfin les années 90 permirent la dynamique Universités Rurales et l'engagement des foyers dans les dispositifs européens de développement (PDZR, LEADER, NOW).

Aujourd'hui la fédération rassemble 5000 adhérents, regroupés en 130 foyers ou associations répartis en 7 secteurs sur tout le département. Cette organisation innovante permet de conduire de multiples actions, notamment à travers le formation, pour développement de la vie associative, pour le développement des activités, pour le développement culturel et pour la responsabilisation des jeunes.

Par ailleurs, le PDZR a soutenu l'activité du Comité de développement du Bazois (120 KF pendant 2 ans), du Comité de jumelage de Saint Amand (120 KF sur 3 ans) et du SIEACAT[58] (280 KF sur 2 ans).

[58] Syndicat Intercommunal d'Etude et d'Aménagement du Tonnerrois

En définitive, l'intervention du PDZR dans la promotion des démarches de développement est effective, particulièrement en Saône et Loire pour un public associatif par l'intermédiaire des Foyers Ruraux et dans l'Yonne pour un public d'élus locaux. L'appréciation de l'impact du PDZR dans ce domaine, ne peut être envisagé sans prendre en considération l'animation territoriale qui a joué un rôle particulièrement important dans les PRDC de la Nièvre, de l'Yonne et de la Côte d'Or. L'objectif de toucher une quarantaine de collectifs de développement semble être atteint. Cet indicateur ne préjuge cependant pas de l'impact de ces actions sur l'émergence ou le renforcement de démarches de développement, qui, au delà de l'action proprement dite, dépendra de la capacité des acteurs locaux à se coordonner et adopter des stratégies de développement communes.

- L'appui à la création d'activité

Les résultats du PDZR en matière d'appui à la créativité peuvent être considérés modestes au regard des objectifs affichés. Dans le secteur agricole, le PDZR a contribué à quelques démarches de diversification mises en œuvre par le CERD pour 12 porteurs de projets et par les CFPPA de Château-Chinon (accueil à la ferme et sensibilisation à l'agro-biologie) pour 39 personnes. Ces actions ont concerné minoritairement des agriculteurs en activité, dans 14 cas de retraités (accueil à la ferme) et ont permis à d'accompagner 10 chômeurs dans leur projet. Par ailleurs, l'ADPSA est intervenu auprès de 55 agriculteurs en Saône-et-Loire. L'association Avenir 58 a joué un rôle important dans le développement des groupements d'employeurs en agriculture, ils sont plus de 50 aujourd'hui dans la Nièvre à employer au moins un salarié.

Le PDZR a soutenu l'initiative d'appui à la création d'activité par la formation et l'accompagnement dans la conduite du projet mis en œuvre par la mission locale d'Autun à partir de 1995. Sur 83 projets soutenus dans les secteurs du commerce, de l'artisanat et des services, la mission locale enregistre 28 créations ou reprises d'activité effectives. Dans le Tonnerrois, le PDZR a permis l'émergence d'une nouvelle structure d'appui à la création d'activité, le centre de développement du Tonnerrois, qui constitue l'aboutissement d'une mise en réseau local de l'ensemble des acteurs d'encadrement de l'activité économique (Chambres consulaires, collectivités locales, ANPE, etc.) Dans le même esprit, bien qu'il n'ait pas émargé à ces lignes du programme, la poursuite de Charollais-développement, mis en place lors du précédent programme, a des fonctions voisines.

En définitive,

- L'objectif de 40 projets collectifs est largement dépassé (71 projets financés). Les réalisations les plus significatives relèvent du secteur touristique.

- Concernant l'accompagnement des projets, le PDZR a contribué à la mise en place de trois actions locales d'appui à la création d'activité et en a soutenu une préexistantes (le CERD), qui a une portée régionale dans le domaine de la diversification agricole.

- Les premières ont un caractère expérimental et semblent produire des résultats encourageants.
  Notons que la proposition formulée au terme du premier PDZR de mise en place de comités de formation – développement à l'échelle des PRDC pour mettre en réseau les porteurs de projets, les organismes de formation (et coordinateurs emploi-formation) et les collectivités locales, n'a pas été mise en œuvre.

3. APPRECIATION DE L'IMPACT DES ACTIONS D'AMELIORATION DES RESSOURCES HUMAINES

Nous tentons de dégager dans cette partie des éléments d'appréciation des résultats acquis dans le domaine de la formation par rapport aux objectifs affichés et de pointer leurs principaux impacts sur l'évolution de la zone objectif 5b. Au-delà des études de cas qui permettent d'illustrer les résultats et les impacts d'un certain nombre de réalisations, une enquête postale auprès des organismes bénéficiaires du PDZR a fourni des informations supplémentaires[59] relatives, d'une part, aux apports spécifiques du PDZR en matière d'offre de formation ou d'insertion sociale et professionnelle sur la zone 5b et, d'autre part, au devenir des bénéficiaires finaux. En préambule, il convient de bien poser les possibilités et les limites d'un tel travail. Vouloir mener une évaluation de l'ensemble du dispositif pour le développement des ressources humaines des zones 5b, est rendu difficile du fait de l'hétérogénéité des types d'opérations qui vont des formations qualifiantes à des actions pour aider la reprise de contact avec le travail des publics en grande difficulté. Des indicateurs peuvent en effet très aisément être mis en place pour évaluer l'impact des mesures qui visent des publics actifs, qu'ils soient chômeurs ou en emploi. En revanche, vouloir appliquer les mêmes grilles à des mesures qui s'adressent à des publics en grande difficulté conduit à sous estimer l'impact de ces actions, les objectifs ne se déclinant pas sur les mêmes pas de temps. La lecture des résultats obtenus doivent donc se faire en ayant en tête cette hétérogénéité importante.

Cette première limite rappelée, il faut aussi insister sur l'hétérogénéité des suivis mis en place par les différentes structures. Celle-ci résulte de deux facteurs. Tout d'abord, les possibilités de suivis diffèrent selon le type de public concerné et la nature des mesures mises en place (voir l'Annexe 5). Ensuite, la qualité des suivis est aussi liée aux moyens dont disposent les structures, notamment en ressources humaines. Il aurait pu être judicieux de réfléchir, au moment de la mise en place du dispositif, aux outils de suivi acceptables par les structures qui nous auraient permis une meilleure évaluation.

3.1. Un apport limité du PDZR en matière de formation professionnelle en raison d'une intervention essentiellement orientée vers l'offre

- Le PDZR ne contribue pas à diversifier l'offre

Le PDZR avait pour objectif de renforcer la qualification des salariés de la zone 5b pour répondre aux besoins des entreprises de la zone. L'examen des réalisations tend à montrer que dans le domaine de la formation professionnelle, le PDZR a renforcé la position des principaux organismes de formation professionnelle présents dans la zone et favorisé quelques délocalisations d'actions de formation dans la zone 5b, sans faire apparaître de grandes nouveautés dans les domaines de formation. Le PDZR a soutenu moins de 20 organismes de formation présents dans la zone 5b où y intervenant depuis l'extérieur. 80% des crédits sont affectés à 6 organismes parmi lesquels on trouve les 4 CFPPA présents sur la zone, le CREFOGE d'Avallon intervenant dans le domaine de l'industrie, et le CNIFOP en Puisaye.

Cette situation reflète la faible présence en Bourgogne des organismes de formation en dehors des zones d'emploi des chefs-lieu de département : ils représentent moins du ¼ des organismes de formation sont situés dans la zone 5b et accueillent 16% des bénéficiaires de formation (DRTEFP, hors série informations Travail Emploi, 1999). Selon cette même source, l'appareil de formation des zones d'emploi couvrant plus ou moins partiellement la zone 5b est extrêmement limité (Montbard, Cosne/Loire et Decize couvrant respectivement le nord et le sud du Nivernais, Châtillon/Seine) reflétant une faible demande de formation des entreprises, mais entretenant en même temps une certaine sous-qualification des salariés dans les entreprises placées sur un marché du travail très

[59] Pour plus de détail, voir l'annexe 5

localisé. Selon la DRTEFP, la faible densité d'organismes de formation est liée à un faible éventail de formations professionnelles proposées, le plus souvent limité à moins de 5 ou 6 domaines de formation.

Dans ce contexte, à défaut d'objectifs explicites sur les modalités d'amélioration de la qualification de la main-d'œuvre, le PDZR a concentré son intervention sur les organismes en mesure de mobiliser les crédits, renforçant du même coup la spécialisation des qualifications tout en réduisant les possibilités de formations alternatives ; 80% des bénéficiaires du PDZR ont été formés dans 5 domaines de formation dont trois sont très directement liés à une offre spécialisée et très localisée (la céramique en Puisaye, la géomatique à Avallon et les travaux publics à Châtillon/Seine). Cette logique est renforcée par le PDZR, notamment pour les formations de faibles niveaux destinées à une population peu mobile, telles les formations agricoles dans le Charollais ou de BTP dans le Châtillonnais.

Enfin, d'après l'enquête auprès des organismes bénéficiaires, les 2/3 des formations conventionnées concernant les secteurs de l'agriculture, l'industrie et le BTP sont des formations anciennes qui bénéficient de l'aubaine des financements du PDZR. Le PDZR n'aura pas permis de promouvoir de façon significative de nouveaux domaines de formation répondant à des besoins croissants des zones rurales tels que les services aux personnes (une vingtaine de personnes formées dans ce domaine seulement). La situation est quelque peu différente dans le domaine du tourisme où les conventionnements du PDZR coïncident plus fréquemment avec de nouvelles formations (1 formation conventionnée sur deux est récente).

- La prégnance de la logique de l'offre

Dans le domaine de la formation professionnelle, 85% des crédits ont été alloués à des organismes de formation et moins de 7% à des entreprises dans le cadre de plans de formation. Le PDZR n'aura pas permis d'initier des démarches territoriales à l'échelle des PRDC ou infra-PRDC, permettant de conduire des diagnostics des besoins en compétence des entreprises, des associations et des collectivités locales, afin de mettre sur pied des formations adaptées en concertation avec les centres de formation et les services publics de l'emploi (DDTEFP). Les plans de formation en entreprise ont ainsi essentiellement profité à quelques entreprises moyennes (de 20 à 200 salariés) ayant leur propre politique de formation, mais n'ont pas touché la grande majorité de très petites entreprises. Notons, que les dispositifs OPARCA et opérations filières, font exception sur ce plan. En effet, les aides à la modernisation des entreprises artisanales et commerciales étaient conditionnées à la formation des chefs d'entreprises (près de 60 formations ont concerné 630 personnes). Si ces actions sont positives du point de vue de la complémentarité de l'intervention publique, elles restent limitées à quelques sites OPARCA et opérations filières et n'ont pas été financées par le PDZR à l'exception de l'OPARCA de Prémery.

Un bilan plus positif peut être fait dans le secteur touristique. Le dynamisme et l'ancrage local des CFPPA (Beaune, Château-Chinon et La Brosse) manifestent une ouverture et une capacité d'adaptation de leur offre de formation aux besoins du territoire. La plupart des formations dans ce domaine s'inscrivent dans les mesures d'accompagnement de projets du PDZR et relèvent d'actions de formation-développement. Des résultats significatifs ont été atteints par le PDZR, puisque plus de 400 agents touristiques ou guides ont été formés par ces centres de formation pour répondre à des besoins du PNR ou de structures de développement local morvandelles (Avalonnais, Bazois). Cette implication des CFPPA résulte de la combinaison d'une implication locale historique de ces centres de formation avec les acteurs agricoles en premier lieu, puis de plus en plus avec d'autres acteurs du milieu rural, la logique entrepreneuriale de fonctionnement de ces organismes les conduisant à prospecter de nouveaux marchés pour maintenir leur chiffre d'affaires.

3.2. Un impact significatif du PDZR sur les chômeurs de la zone 5b.

- Les chômeurs, premières cibles du PDZR

Les chômeurs auront été les principales cibles des actions de formation du PDZR, 9500 bénéficiaires du PDZR se déclaraient au chômage alors que les actifs salariés ou indépendants bénéficiaires étaient moins de 2800. Les chômeurs sont évidemment majoritairement concernés par les actions d'insertion professionnelle et sociale, mais c'est également le cas pour les actions de formation professionnelle (cf tableau 8). L'inscription de la majorité des actions de formation professionnelle dans le cadre du programme du Conseil Régional ciblé sur les jeunes demandeurs d'emploi a conduit à privilégier cette cible par rapport à la qualification des actifs.

Tableau 8
Situation par rapport à l'emploi à l'entrée des bénéficiaires finaux

Modalités	Public total	Actifs	Autres	Chômeurs		
				Total	+ 1 an	- 1 an
Formation-développement	2 450	26%	53%	21%	52%	48%
Formation professionnelle	2 965	37%	11%	51%	35%	65%
Insertion professionnelle	9 776	10%	35%	55%	54%	46%
Insertion sociale	2 192	4%	3%	93%	75%	25%
Total	17 383	16%	30%	55%	54%	46%

Source : DRTEFP septembre 00

Les femmes ont globalement moins fortement bénéficié du programme, notamment en matière de formation professionnelle. L'affirmation de la volonté des concepteurs du PDZR de renforcer la professionnalisation des femmes s'est traduite par une opération ciblée (CAFAD), mais n'a pas rétabli significativement l'égalité des sexes face à la formation. Le résultat est plus positif dans le domaine de l'insertion professionnelle des femmes. Le PDZR a donc pris en compte la situation difficile des femmes face à l'emploi, plus touchées par le chômage, dans la zone 5b, en favorisant leur accueil et leur orientation.

Tableau 9
Principales caractéristiques des bénéficiaires finaux

	Public total	dt hommes	dt femmes	dt - 26 ans	dt + 26 ans	dt RMIstes
Formation-développement	2 450	53%	47%	12%	88%	2%
Formation professionnelle	2 965	67%	33%	36%	64%	1%
Insertion professionnelle	9 776	49%	51%	52%	48%	6%
Insertion sociale	2 192	77%	23%	29%	71%	41%
Total	17 383	56%	44%	41%	59%	9%

Source : DRTEFP septembre 00

Les actions d'insertion et, dans une moindre mesure, de formations qualifiantes ont touché fortement les jeunes de moins de 26 ans. C'est nettement moins le cas pour les formations au développement qui mobilisent essentiellement des actifs plus âgés. L'insertion sociale touche logiquement presque exclusivement des chômeurs dont une bonne proportion sont en situation de grande précarité ; près de la moitié sont allocataires du RMI à l'issue d'une longue période de chômage.

Si on fait l'hypothèse que les chômeurs bénéficiaires n'ont été concernés que par une action, c'est près de la moitié des chômeurs présents sur la zone 5b en 1998 (19 787 chômeurs) qui auraient été touchés par le PDZR. Bien que cette hypothèse paraisse assez peu vraisemblable étant donné que logiquement

l'accueil et l'orientation des chômeurs peuvent être suivis d'une action de remise à niveau ou de formation professionnelle, le taux de pénétration du programme reste significatif.

- Une amélioration significative de la situation des chômeurs à la sortie

L'exploitation des résultats[60] de 30 enquêtes portant sur 2 664 bénéficiaires montre qu'une forte proportion (7 sur 10) des chômeurs à l'entrée sortent au moins provisoirement du chômage à l'issue de l'intervention (cf tableau 10) ; ils sont plus de trois quarts a être concernés par les actions de formation professionnelle, et 2/3 pour les actions d'insertion sociale et professionnelle.

Tableau 10
Evolution de la situation par rapport à l'emploi des bénéficiaires du PDZR

Situation par rapport à l'emploi	Sur 13 actions de **formation professionnelle**		Sur 17 actions **d'insertion sociale et professionnelle**	
	Entrée	Sortie	Entrée	Sortie
CDI	470	667	0	40
CDD	20	484	0	137
Emplois aidés	18	160	15	255
Chômeurs	1171	310	704	227
Autres catégories	18	76	48	108
Total	1 697	1 697	767	767
RMIstes	13	0	161	28

Source : UMR Inra-Enesad -enquête postale, mars 01

D'une manière schématique[61], l'évolution de la situation par rapport à l'emploi des chômeurs bénéficiaires du PDZR apparaît plus favorable pour les bénéficiaires de formation professionnelle : ceux-ci sont près de 60% à retrouver un emploi en entreprise sous un statut « classique » (cf. tableau 11) et près d'un sur 5 semble retrouver une situation stable en CDI. La bonne tenue de l'activité forestière en Bourgogne, sur-représentée dans ces résultats, explique en partie ces bons taux d'insertion professionnelle.

La situation est nettement plus délicate pour l'insertion professionnelle et sociale qui touche un public plus éloigné de l'emploi (55% de chômeurs de longue durée). C'est dans les emplois aidés que se trouvent les principales perspectives de travail pour ces personnes dans les administrations ou associations à l'issue d'une remise à niveau ou d'une action de remobilisation. Le PDZR contribue directement à la création d'emplois aidés à travers des activités non marchandes proposées par les collectivités locales ou des associations (entretien de l'espace à travers des chantiers d'insertion), ou des activités marchandes de services aux personnes mais non rentables sans aides publiques (services de proximité). L'insertion professionnelle des bénéficiaires en entreprise est difficile à apprécier à partir des données disponibles, mais semble plus rare : la mise en œuvre par l'IRFA de Bourgogne de SIFE avec un stage en entreprise (de 350 heures) sont de nature à favoriser la réinsertion en plaçant l'individu dans le contexte de l'entreprise et pouvait ouvrir des perspectives d'embauche à la fin du stage. La réussite de la réinsertion doit toutefois s'apprécier sur le moyen terme, c'est pourquoi l'initiative de l'association Essor d'accompagner les personnes pendant les premiers mois de contrats dans l'entreprise apparaît pertinente et constitue un facteur d'efficacité de la politique d'insertion.

[60] Ces résultats sont indicatifs en raison de la grande hétérogénéité dans le suivi des bénéficiaires. Voir annexe 5.
[61] En faisant l'hypothèse que la situation professionnelle des bénéficiaires autres que chômeurs à l'entrée reste inchangée à la sortie.

Tableau 11

Statut à la sortie des bénéficiaires du PDZR - résultats d'enquêtes auprès de 30 opérateurs

	Bénéficiaires d'action de formation professionnelle	Bénéficiaires d'action d'insertion professionnelle ou sociale
CDI	17%	6%
CDD	40%	19%
Emplois aidés	12%	34%
Chômeurs	26%	32%
Autres catégories	5%	9%
Total	100%	100%

Source : UMR Inra-Enesad -enquête postale, mars 01

L'appréciation de l'impact du PDZR sur le chômage est toutefois indissociable du contexte général d'évolution du marché de l'emploi, or celui-ci s'est profondément modifié entre 94 et 99. Après avoir connu une période à fort taux de chômage en début de période, la reprise économique amorcée en 1997, puis amplifiée en 1998 a fait chuter de 40% le nombre de chômeurs entre 1997 et 1999 en Bourgogne. Cette évolution de la situation du contexte de l'emploi a joué un rôle déterminant dans la relativement bonne réinsertion des chômeurs bénéficiaires du PDZR. S'il est probable que certains chômeurs auraient retrouvé le chemin de l'emploi sans intervention, la reprise économique n'a pas bénéficié à tous les chômeurs. L'intervention du PDZR, s'adressant majoritairement a des chômeurs de longue durée, apparaît néanmoins pertinence et relativement efficace.

3.3. L'élargissement du champ d'intervention du PDZR a renforcé les démarches de développement local

- Le PDZR a contribué à la diversification des actions et des opérateurs de l'insertion

Le champ de l'insertion, initialement de la compétence de l'Etat, a progressivement été décentralisé vers les Régions. En Bourgogne, de multiples structures existent (cf. tableau 12) pour accueillir, orienter, remobiliser des populations sans emploi ou en difficulté : elles relèvent de l'Etat seul (agence locale pour l'emploi, CIO, mission d'information professionnelle), ou de l'Etat et de la Région (missions locales, CIBC, EREF en collaboration avec des collectivités locales). Ces structures sont intervenues dans leur fonctions de base sans l'aide du PDZR dans la majorité des cas, le programme a dans certains cas favoriser la délocalisation de certains services non présents dans la zone PDZR tel que le CIBC. Par ailleurs, l'activité de pré-qualification mise en œuvre par les centres de formation, notamment dans les GRETA et les CFPPA, semble s'être développée, ces derniers ont touché plus de 2500 bénéficiaires.

Tableau 12
Catégories d'opérateurs d'insertion professionnelle

Catégories de bénéficiaires	Effectif de bénéficiaires
Association développement	4 166
Collectivité locales	2 202
Organisme formation	2 545
Organismes professionnels	33
Service public ou parapublic	811
Total	9 757

Source : DRTEFP septembre 2000

Le PDZR met en évidence la forte implication du secteur associatif et des collectivités locales dans le traitement des problèmes de l'insertion et de l'exclusion, tout particulièrement dans la Nièvre (association ESSOR, EMERAUDE comité de développement, fédération départementale des centres sociaux). L'apport essentiel du PDZR réside dans le soutien à ces initiatives, qui ont permis de toucher près des 3/4 des bénéficiaires du PDZR dans le domaine de l'insertion. L'enquête réalisée auprès des 30 organismes, dont la majorité appartient au secteur associatif montre que les trois quarts des actions d'insertion financées par le PDZR sont nouvelles pour les opérateurs (cf. tableau 13).

Tableau 13
Ancienneté des actions d'insertion financées par le PDZR

Type d'action	Existantes en 1994	Créées depuis 1994
Accueil, orientation	8	2
Remise à niveau et pré-qualification	10	6
Accompagnement, recherche d'emploi	22	21
Accompagnement social	16	13
Chantier ou atelier d'insertion	25	20
Total	81	62

Source : UMR Inra-Enesad -enquête postale, mars 01

Ce sont plus particulièrement les actions d'accompagnement vers l'emploi, d'accompagnement social et les chantiers d'insertion par l'économique qui semblent avoir été fortement développés depuis 1994. S'il est clair que le contexte économique défavorable des années 1990 a favorisé l'émergence de multiples initiatives, le PDZR a facilité leur mise en œuvre en contribuant à leur financement.

Il apparaît que les initiatives associatives sont particulièrement nombreuses là où les organismes publics de l'emploi et de formation sont peu présents : l'important degré d'implication du tissu associatif dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle dans la Nièvre correspond à un maillage très discontinu des services publics dans ce département, qui ne compte qu'une ALE et une mission locale pour toute la moitié est du département.

- De nombreuses initiatives en lien avec le développement local

Le PDZR avait pour ambition d'orienter le développement des ressources humaines dans une perspective de développement local. L'examen des réalisations montre que d'intéressantes initiatives ont vu le jour dans le cadre des actions de formation et qu'elles contribuent à des démarches plus globales de développement dans divers territoires de la zone 5b. Plusieurs types d'impacts peuvent être notés :

- L'impact sur le développement d'activités nouvelles dans la zone 5b

Plusieurs résultats intéressants ont été obtenus en la matière par le PDZR qui affichait l'objectif de 900 emplois maintenus ou créés. Si les actions d'appui à la création d'activité ont apporté quelques résultats dans certaines zones, c'est aussi à travers des opérations d'insertion sociale et professionnelle que de nouvelles activités, notamment de services, ont été créées. En effet, l'insertion professionnelle a été à l'origine du développement de nouvelles activités très directement attachées à des besoins locaux : la mise en place de plate-formes de services de proximité dans quatre cantons nivernais à permis de développer un ensemble de services, favorisant le maintien des personnes âgées à domicile, la garde des enfants.

Les chantiers d'insertion par l'économique ont également mobilisé près de 1500 personnes sur la durée du programme, pour produire des services aux personnes, entretenir et valoriser du patrimoine naturel et bâti ou intervenir dans le bâtiment. Selon les indications disponibles, cette activité correspondrait à 400 emplois à temps plein, destinés aux populations les plus défavorisées.

Si les actions de formation dans les démarches d'appui à la création d'activité sont relativement limitées dans le PDZR, deux opérateurs nouveaux ont toutefois émergé, la mission locale d'Autun et le centre de développement du Tonnerrois plutôt ciblés sur les secteurs de l'industrie, de l'artisanat, du commerce et des services : ils ont facilité l'installation ou la reprise de quelques 120 entreprises dans ces 2 territoires, et douze agriculteurs ont été formés dans le cadre d'un projet de diversification.

Le PDZR n'a pas significativement fait progresser l'accompagnement par la formation de la création de nouvelles activités diversifiées. Son impact global sur le développement de nouvelles activités est toutefois plus important si l'on intègre les autres démarches soutenues par le PDZR d'appui au développement des activités telles que l'animation ou le conseil, dans le cadre des opérations de transmission de l'artisanat et du commerce, d'animation économique (Charolais-développement, Centre de développement du Tonnerrois, Bresse Initiative), les études de faisabilité conduite par le CERD en faveur de la diversification agricole. En tout état de cause, pour être efficace, ces actions d'attraction et d'appui à la création d'activité doivent s'appuyer sur une organisation intercommunale des collectivités locales, de façon à diminuer les comportements de concurrence entre communes et à proposer un ensemble cohérent de services aux porteurs de projets ; or la combinaison de toutes ces conditions est relativement rare dans la zone PDZR. Enfin, il semble que les initiatives d'appui à la création d'activité aient été handicapées par l'absence de cadre juridique incitatif en la matière. Le nouveau contrat de plan Etat-Région devrait renforcer cette dimension essentielle du développement économique, tout particulièrement en zones rurales, en généralisant les « plate-formes initiative emploi ». Les initiatives engagées dans le cadre du PDZR, devraient démontrer l'intérêt de tels dispositifs dans le développement de l'emploi dans les espaces ruraux.

- L'impact sur l'organisation des acteurs locaux

La formation a contribué à la sensibilisation des acteurs locaux aux démarches de développement. Ainsi les entretiens de Champignelles contribuent à renforcer les liens entre les élus de Puisaye et à construire une culture commune sur les démarches de développement : les débats organisés autour des lois sur l'intercommunalité et sur l'aménagement du territoire ont sans aucun doute contribué à faire de la Puisaye l'un des premiers « Pays constatés » en Bourgogne.

Les universités rurales, mises en place à l'initiative des Foyers ruraux, qui ont pris l'habitude de se réunir annuellement dans l'Autunois et le Clunysois constituent un lieu d'échange et de confrontation entre acteurs locaux sur les perspectives de développement des territoires (économique, culturel, social), leur transposition dans l'Auxois semble par contre avoir rencontré moins de succès. Les diverses actions de la fédération de Saône et Loire qui ont visé à renforcer le tissu associatif par la formation des responsables associatifs sont de nature à favoriser l'implication des associations notamment dans les démarches de Pays en cours de réflexion.

Plus ponctuellement, des projets d'insertion ont conduit des collectivités locales à soutenir des services intercommunaux d'entretien de l'espace (service Auxois-Sud intégré dans la communauté de communes de Pouilly, service cantonal d'entretien de l'espace de Clamecy dans la Nièvre) services qui ont souvent conforté, sinon impulsé, des processus de structuration intercommunale.

- L'impact sur le développement touristique

Les efforts de formation dans le domaine touristique apparaissent très significatifs (700 personnes formées). Ces actions, qui s'inscrivent dans la continuité des efforts consentis dans le 1er PDZR, accompagnent pertinemment le développement des infrastructures également financées par le programme (centre du Mont-Beuvray, aménagement et rénovation des canaux, développement des gîtes ruraux). Ces formations contribuent à professionnaliser les offres touristiques à l'échelle régionale, mais aussi à l'échelle de certains territoires comme le Morvan, l'Avallonnais, l'Auxois et le Nivernais grâce à la formation de plus de 600 guides et éclusiers.

La formation des éclusiers vacataires permet d'améliorer la continuité de fonctionnement du canal et de développer des animations en période estivale. Concernant les guides, le centre du Mont Beuvray embauche, de façon saisonnière, une quinzaine de guides formés dans le cadre du PDZR qui assurent des visites guidées du site, jugées de qualité par les usagers. Il en est de même pour le PNR du Morvan, l'association de développement de l'Avallonnais, le comité de développement du Bazois.

Se pose toutefois le problème de la précarité de ces emplois le plus souvent saisonniers. Le manque de coordination des employeurs peut rapidement encourager les personnes formées à quitter la zone. Les opérateurs locaux cherchent ainsi des solutions pour proposer des conditions de travail plus stables. Le Centre du Mont Beuvray et le PNR cherchent ainsi actuellement à constituer un groupement d'employeurs de guides touristiques.

3.4. Formation et environnement

D'après l'enquête postale portant sur 37 organismes bénéficiaires du PDZR, dont 20 interviennent dans le domaine de la formation professionnelle, 14 formations sur 139 formations conventionnées contiennent un module spécifique sur la protection de l'environnement, ayant pour objectif la mise en œuvre de normes environnementales dans 12 cas et 14, la sensibilisation aux risques de pollution pour les 2 autres. Dans 1/3 des cas, ces modules concernent des formations agricoles qui intègrent des enseignements sur les mesures agri-environnementales et sur le plan de maîtrise des pollutions d'origine agricole, notamment dans les BPREA. Un second tiers concerne des formations dans les domaines du tourisme et de l'environnement et le dernier tiers diverses autres formations. Ces résultats montrent que l'éducation à la protection de l'environnement à travers la formation a été peu développée dans le cadre du PDZR ; elle ne figurait d'ailleurs pas dans ses objectifs opérationnels.

Le PDZR a par contre eu un impact significatif sur l'entretien de l'espace, à travers les actions d'insertion par l'économique qu'il a soutenues. Les 2/3 des chantiers d'insertion interviennent en effet sur l'entretien de rivières, de sentiers de randonnées, de chemins ou l'aménagement de points de vue. Les opérations de service Auxois sud sur la restauration de la rigole de Grosbois qui alimente du canal de Bourgogne, celles d'entretien de rivières conduites par l'association GREN dans l'Auxois et le Châtillonnais, les multiples chantiers réalisés dans la Nièvre dans les cantons de Donzy, Varzy, Clamecy ont démontré l'utilité de ces services environnementaux. L'opération d'entretien de la Drée par la municipalité d'Epinac a permis de redonner au cours d'eau son aspect « naturel » sur 5 km, d'améliorer le paysage qui profite directement aux habitants de la ville et aux usagers du camping municipal situé à proximité de la rivière. Cette opération a par ailleurs été l'occasion de publier deux numéros du « journal du chantier de la Drée » qui a tenu informés les habitants de l'évolution du chantier et a contribué à leur sensibilisation à l'environnement à travers divers articles (sur les usages de la rivières, sur la faune et la flore).

Annexe G1

Dénombrement, coût et durée des formations par sous-mesure

	Sous - mesure	Nombre d'actions (annuelles ou pluri-annuelles) 1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	Coût total de l'action (en KF) en F	Coût Moyen (en KF)	Heure form. cumulées
11	Sensibilisation au dev. local	1	1,5	4,0	2,5	7,0	5,0	21	2 735	130	28 890
12	Accompagnement de projet		0,5	3,0	7,5	3,0	4,0	18	2 311	128	41 516
13	Renforc. comp. des relais et animateurs	1	1,5	3,8	2,8	1,8	5,3	16	5 098	319	95 546
14	Aide au conseil		2,0	2,0	0,3	0,3	1,3	6	1 810	302	13 705
21	Adaptation	1	1,0	2,5	4,5	5,0	4,0	18	8 625	479	60 366
22	Qualification	2	5,3	3,7	6,5	10,2	14,3	42	82 568	1 966	1 235 846
23	Reconversion						1,0	1	392	392	632
31	Repérage, accueil, suivi proximité	4	3,0	3,0	5,0	5,5	4,5	25	14 957	598	25 709
32	Eval. bilan de compétences	1	2,0	3,0	1,0	1,0	1,0	9	1 569	174	12 229
33	Déloc. form. individual. et enseig. dist.	1	4,0	5,0	12,5	13,0	14,5	50	22 830	457	614 572
34	Formation formateurs		0,5	7,5	4,5	3,0	3,5	19	6 150	324	179 644
41	Insertion par l'économie	4	8,5	8,5	12,5	17,0	25,5	76	70 598	929	738 031
42	Services de proxi et professionali. des femmes						3,0	3	1 132	377	4 440
44	Amélioration services de l'emploi					2,0	9,0	11	2 395	218	4 320
	Total	15	29,8	45,9	59,6	68,8	95,9	315	223 171	708	3 055 446

* Les décimales dans les effectifs d'action prennent en compte les actions pluri-annelles

Source : DRTEFP septembre 2000

Annexe G2

Caractéristiques du public concerné par les formations du PDZR

N°	sous - mesure	Nb form.	Public total	dt Hommes	dt Femmes	dt - 26 ans	dt + 26 ans	dt chômeurs	dt alloc. RMI	dt handicapés
11	Sensibilisation au dev. local	21	1 043	692	351	31	1 012	3	0	0
12	Accompagnement de projet	18	461	230	231	68	393	310	35	5
13	Renforc. comp. des relais et animateurs	16	832	269	454	163	560	186	19	7
14	Aide au conseil	6	125	87	38	22	103	40	3	3
21	Adaptation	18	1 106	710	313	148	875	34	0	0
22	Qualification	42	1 908	1 172	634	910	896	1 413	44	10
23	Reconversion	1	11	8	3	0	11	0	0	0
31	Repérage, accueil, suivi proximité	25	6 078	3 144	2 934	3 485	2 589	2 238	274	79
32	Eval. bilan de compétences	9	341	110	231	114	227	336	50	0
33	Déloc. form. individual. et enseig. dist.	50	1 691	706	985	839	837	1 487	96	25
34	Formation formateurs	19	954	597	357	474	480	678	43	10
41	Insertion par l'économie	76	2 192	1 683	509	625	1 567	2 048	903	146
42	Services de proxi et professionali. des femmes	3	12	0	12	1	11	0	0	0
44	Amélioration services de l'emploi	11	712	234	478	169	543	641	79	26
	Total	315	17 466	9 642	7 530	7 049	10 104	9 414	1 546	311

Source : DRTEFP septembre 2000

Annexe G3

Types et niveau de formation soutenus par le PDZR dans les centres de formation

Secteurs	Types de formation	Effectif par niveau de formation ou équivalent				
		Non qualifiant	Niveau V	Niveau IV	Niveau III et moins	Non précisé
Agriculture	BP REA			356		
	BPA/UC agri-élevage		22			
	BPA/UC grandes cultures		11			
	BPA/UC poluculture élevage		39			
	Conducteurs d'engins et agricole		20			
	Contrat de qualification	2	3	21	3	4
	CS Conduite exploitation agro-biologique			7		
	Formation sur la pharmacie vétérinaire	20				
	Sensibilisation à l'agrobiologie en Nivernais	11				
	Autres					54
s/total		***33***	***95***	***384***	***3***	***58***
Forêt	Artisan forestier rural		70			
	BP/UC entrepreneur TP forestiers		176			
	CQ conduct forêt		11			
	CS technicien de l'ardre			74		
	CSIL Commerce int. du bois			21		
	CSIL Conducteurs d'engins forestiers			73		
	Technicien mécanisation forêt			7		
s/total		***0***	***257***	***175***	***0***	***0***
Espace rural	Aménagement espace rural		63			
Industrie	3° cycle management				1	
	BTS technico-commercial				9	
	Numérisation digitale			58		
	Metallerie Chaudronnerie					15
	Restituteur phtogramétrique			2		
	Techn. commercial produits carnés				11	
	Autres					60
s/total		***0***	***0***	***60***	***21***	***75***
Bâtiment, Travaux publics	Conducteurs d'engins		103			
	Niveleur hautement qualifié		8			
	Installateur conseil					26
s/total			***111***			***26***
Céramiste	Céramiste potier		51			
	Conversion céramiste potier		44			
	Décorateur céramiste		60			
	Formation émaux			32		
s/total			***155***	***32***		
Tourisme	CAP (Hébergement, restaurant)		65			
	MC Accueil, réception		14			
s/total			***79***			
Action sociale	CAFAD		12			
	BEPA Services aux personnes		12			
	Educateur Jeunes			1		
Vente	CAP Vente		81			
Culture & loisir	BAPAAT		87			
	BEES équitation			1		
s/total			***161***	***2***		
Autres						61
Total		**33**	**952**	**653**	**24**	**220**

Source : DRTEFP septembre 2000

Annexe G4

Organimes impliqués dans des actions d'insertion sociale

Bénéficiaire	Total crédits publics	Effectif de bénéficiaires par type d'action					
		Accueil et orientation	Remise à niveau et pré-qualification	Accompa-gnement à l'emploi	Accompa-gnement social	Adaptation de la formation	Total
CFPPA La BAROTTE	6 741 370		507	117		22	646
GRETA marches de Bourgogne	3 937 961		205				205
FD centres sociaux 58	3 580 631	1786					1786
CG 71	2 768 725				1871		1871
CFPPA du Charolais-Autunois	2 474 794		94			146	240
Association ESSOR	2 392 023	1416		18			1434
CFPPA Morvan	2 214 145	102	42	50	10	143	347
GRETA Avallon	1 511 792		358				358
LAGORA formation	1 503 682		63	68			131
AFPA 21	1 355 415						
CFPPA Velet	1 260 941		58				58
CG 58	992 773	125					125
AFPA Migennes	943 750	15				4	19
CFPPA la Brosse	910 674					0	0
CIBC 21	805 635	139					139
Centre social Châtillon en Bazois	655 800			139			139
FFSB	652 211		30				30
GRETA La Barotte	630 471		29				29
IRFA Bourgogne	587 407		16	35			51
IFPA 21	539 202			29		27	56
FORGET formation	527 563		12				12
Comité Dev. LORMES	498 912			288			288
CIBC 58	483 000	187					187
CNIFOP	369 586		17				17
Ville de Laignes	318 235	87					87
Solidarité 58	306 382			142			142
Mission Locale Tonnerre	305 292						
ADPSA	282 625		13				13
Centre social DONZY	270 000			0			0
APSEL	264 219					51	51
GRETA Charolais	260 884		12				12
Comité de développement Morvan	254 000						
CH AGRI 21	232 655					15	15
CCAS Semur	230 355	82					82
Centre social Ct Pierre le M	204 172			72			72
EMERAUDE	198 282			27			27
Centre social Lormes	190 697			0			0
APSAJ	177 485						
ASAVPA	167 600						
ADMR	153 972				170		170
FLES Louhans	151 159						
Mission Locale March Bour	131 743				12		12
MSA 71	124 793			13			13
S. Rousset Formation	121 725			14			14
Ch AGRI 58	100 167					5	5
Solid. Brionnais	71 200			40			40
BIJ 58	70 200	473					473
EPLEA Beaune	40 294					169	169
Total	42 966 601	4412	1456	1052	2063	582	9565

Source : DRTEFP septembre 2000

Annexe G5

Remarques méthodologiques concernant l'enquête postale

- Présentation de l'enquête

Une enquête postale a été effectuée auprès de bénéficiaires du PDZR et élargie aux organismes qui ne l'ont pas mobilisé, mais qui intervennient dans le champ du programme. Cette enquête devait répondre à trois catégories de questions :
- impact du programme sur l'évolution de l'offre de formation ou d'intervention dans les champs du PDZR ; formation développement, formation professionnelle, insertion professionnelle et insertion sociale,
- impact sur le devenir des bénéficiaires,
- appréciations qualitatives sur le PDZR.

L'enquête porte sur :

- 37 questionnaires exploitables d'organismes bénéficiaires du PDZR sur 85 bénéficiaires contactés, soit 43% de retour. Sur cet échantil : 80 % ont été relancés une fois, 50% au moins deux fois, certains jusqu'à quatre fois. Le retour du questionnaire a nécessité presque systématiquement un rappel de l'organisme pour éclaircir les réponses. Ceux dont le nombre de bénéficiaires n'était pas significatif (inférieur à 25 bénéficiaires sur les 6 ans), n'ont pas été relancés

- 30 questionnaires d'organismes non bénéficiaires sur 137 contactés (envoi par courrier du questionnaire d'enquête " non bénéficiaires "), soit un retour de 20% environ.

- Quelques caractéristiques de l'échantillon de bénéficiaires

Statut des organismes de l'échantillon

Statut	Nombre dans l'échantillon	Nombre de bénéficiaires du PDZR
Association	23	46
Etablissement public ou assimilé	12	30
Commune ou groupement de communes	2	12
Total	37	88

Sans prétendre à la représentativité, l'échantillon couvre l'ensemble des catégories des bénéficiaires du PDZR. 20 organismes de l'échantillon interviennent dans le cadre de la formation professionnelle et 17 dans le cadre de l'insertion sociale et professionnelle.

- Remarques sur la représentativité des données relatives à l'évolution de la situation des bénéficiaires par rapport à l'emploi

L'enquête postale auprès des organismes bénéficiaires du PDZR a permis de collecter l'information disponible sur la situation à la sortie des bénéficiaires finaux du PDZR. Cette information s'avère très incomplète en raison de l'extrême hétérogénéité des suivis mis en place par les organismes de formation, et pour ceux qui réalisent ce suivi, la difficulté à maintenir le contact avec les bénéficiaires finaux. Par ailleurs, l'impact attendu de l'action sur la trajectoire du bénéficiaire est très variable selon la nature[62] de l'action. Pour être pertinente, l'analyse doit porter sur l'ensemble des conseils,

[62] La formation professionnelle et l'insertion sociale impliquent les bénéficiaires sur la durée, plus de 400 heures en moyenne pour le premier et souvent plusieurs mois dans le second. On attend un impact significatif de l'action sur le parcours du bénéficiaire que l'on tente d'apprécier dans cette évaluation. La notion de bénéficiaires est beaucoup plus hétérogène pour les actions de formation développement et d'insertion professionnelle du fait de la grande variété des actions. Pour la formation professionnelle, la durée de l'intervention auprès des bénéficiaires peut se limiter à un contact ponctuel avec un usager d'un service d'accueil et d'orientation (comme l'EREF de Corbigny par exemple), ou au contraire se prolonger sur plusieurs dizaines d'heures dans le cas d'une pré-qualification ou d'un bilan de compétences. L'évaluation doit nécessairement intégrer cette dimension dans l'appréciation de leurs effets.

formations et accompagnement dont a pu bénéficié un chômeur avant un éventuel retour à l'emploi. Ces remarques montrent la difficulté d'évaluation de l'impact de la formation professionnelle, et a fortiori de l'aide à l'insertion sociale et professionnelle, sur la situation vis à vis de l'emploi des bénéficiaires ; seul un dispositif lourd de suivi de bénéficiaires sur une longue période permettrait de le conduire.

Les résultats sont a interpréter avec prudence aussi en raison de leur non représentativité par rapport à l'ensemble des actions du PDZR. Concernant la formation professionnelle, les résultats reflètent en grande partie l'insertion des personnes formées dans le secteur forestier qui représente 40% des effectifs de l'enquête, ce qui est très nettement sur-représentatif par rapport aux réalisations du PDZR (22% des bénéficiaires). Le secteur agricole est par contre nettement sous-représenté (8% des bénéficiaires dans l'enquête alors qu'il en représente 30% dans les réalisations du programme). Concernant, l'insertion sociale et professionnelle, l'enquête porte sur quelques actions nécessairement non représentatives des nombreuses actions conduites dans le domaine. C'est plus particulièrement l'impact sur la situation à la sortie des bénéficiaires des actions de remise à niveau, d'accompagnement vers l'emploi et d'adaptation de la formation qui sont prises en compte dans l'enquête.